

(Sentencia extraída de www.ecoiurislapagina.com)

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (Pleno, Sentencia 194/2004 de 4 de Noviembre de 2004)

Ponente: Gay Montalvo, Eugeni.

Nº de sentencia: 194/2004

Nº de recurso: 460/1998

Texto

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por doña María Emilia Casas Baamonde, Presidenta, don Guillermo Jiménez Sánchez, don Vicente Conde Martín de Hijas, don Javier Delgado Barrio, don Roberto García-Calvo y Montiel, don Eugeni Gay Montalvo, don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, don Pascual Sala Sánchez, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En los recursos de inconstitucionalidad acumulados núms. 460/1998, 469/1998 y 483/1998. El primero de dichos recursos ha sido formulado por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía contra el artículo único 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, en cuanto que su artículo único da nueva redacción a los arts. 19.3,5 y 7; 22.3; 22 bis.2; 22.ter.2; 23; 23.bis; y 23.ter; y contra la Disposición adicional 1ª y la Disposición final 2ª de dicha Ley 41/1997.

El segundo de los recursos de inconstitucionalidad ha sido planteado por las Cortes de Aragón contra el artículo único de la Ley 41/1997, en lo relativo a la nueva redacción dada a los arts. 19.3 y 7; 23; 23.bis; 23.ter y Disposición adicional 1ª de la Ley 4/1989; y contra las disposiciones adicional 4ª y final 2ª de la propia Ley 4/1997.

Por último, el tercero de dichos recursos de inconstitucionalidad ha sido formulado por la Diputación General de Aragón también frente al artículo único de la Ley 41/1997, en lo relativo a la nueva redacción que realiza de los arts. 19.1,3 y 7; 22.3; 23; 23.bis; 23.ter, 1, 2 y 4 de la Ley 4/1989; y contra las Disposiciones adicionales 1ª, 2ª, 3ª, 5ª y 7ª y Disposición final 2ª de la misma Ley 41/1997.

Han comparecido el Letrado de la Junta de Andalucía, los Letrados de las Cortes de Aragón, el Letrado de la Generalidad de Cataluña, en calidad de coadyuvante y el Letrado de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Ha sido Ponente el Magistrado don Eugeni Gay Montalvo, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El día 5 de febrero de 1998, el Letrado de la Junta de Andalucía, en la representación que ostenta, comparece ante el Tribunal y plantea recurso de inconstitucionalidad frente al artículo único de la Ley 41/1997, de 5 de noviembre, en cuanto que da nueva redacción a los arts. 19.3, 5 y 7; 22.3; 22.bis.2; 22.ter,2; 23; 23.bis; y 23.ter, de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestre y contra la Disposición adicional 1ª y Disposición final 2ª, de la propia Ley 41/1997.

El recurso de inconstitucionalidad se fundamenta del modo siguiente:

A) En primer lugar, el Letrado de la Junta de Andalucía hace referencia a la doctrina constitucional contenida en la STC 102/1995 respecto al sistema de gestión de los Parques Nacionales.

Al efecto, se indica que el Tribunal Constitucional parte del esquema general de la distribución competencial en relación con el medio ambiente, precisando que en esta materia se le asigna al Estado « la legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección » (art. 149.1.23ª CE).

Desde la perspectiva formal, las atribuciones estatales se caracterizan por su « contenido esencialmente normativo », que se materializa a través de normas con rango de Ley, quedando justificadas, con carácter excepcional, la utilización de normas procedentes de la potestad reglamentaria, siempre que resulten imprescindibles y se singularicen por su contenido técnico y por su carácter coyuntural o estacional (STC 102/1995, FJ 8).

El Tribunal admite en este marco el ejercicio de facultades estatales de gestión, pero lo hace con carácter excepcional, cuando no quepa establecer ningún punto de conexión que permita el ejercicio de las competencias autonómicas o cuando el carácter supraautonómico del fenómeno objeto de la competencia no permita el fraccionamiento de la actividad pública y cuando, aun en este caso, no pueda recurrirse a mecanismos de cooperación y coordinación y se requiera un grado de homogeneidad que sólo pueda garantizar un solo titular. Sólo en estos casos se admiten las competencias estatales de gestión, mientras que en situación de normalidad otras competencias corresponden a las Comunidades Autónomas (STC 102/1995, FJ 8).

La salvedad competencial establecida en el art. 149.1.23ª CE, relativa a la facultad autonómica de establecimiento de normas adicionales de protección, no conlleva límite alguno a la plena titularidad de las Comunidades Autónomas para el ejercicio de sus competencias de desarrollo legislativo y ejecución de las bases estatales, afirmándose que estas bases no pueden llegar a un grado de detalle que impidan dichas competencias autonómicas (STC 102/1995, FJ 8, in fine).

En suma, la competencia estatal tiende a asegurar un mínimo común normativo, asumiendo las bases una función de ordenación mediante mínimos que permiten el establecimiento por las Comunidades Autónomas de niveles de protección más altos (STC 102/1995, FJ 9).

Debe tenerse en cuenta, además, según el Letrado de la Junta de Andalucía, que sobre el esquema general descrito incide la circunstancia de la asunción por Andalucía de la competencia exclusiva en materia de « espacios naturales protegidos » (art. 13.7 EAA).

Los espacios naturales se configuran como un elemento del medio ambiente, constituyendo su soporte topográfico. De esta manera, sobre un mismo objeto confluyen títulos competenciales diversos, de forma que al juego de la competencia ya descrita se le superpone la competencia exclusiva autonómica para la protección de las especies naturales. Así, la caracterización de la posición de la Comunidad Autónoma de Andalucía debe partir de esa doble habilitación competencial que, según la Sentencia comentada, otorga un mayor protagonismo a las Comunidades Autónomas y refuerza su posición, sirviendo de freno a las competencias estatales en materia de medio ambiente (STC 102/1995, FJ 3).

En este sentido, el representante procesal del Gobierno de la Junta de Andalucía considera constitucional el sistema de la Ley 4/1989 en lo relativo a la regulación general de carácter básico encauzada al ulterior desarrollo de las competencias autonómicas sobre la materia, configurando así un mínimo común denominador que asegure el derecho de todos al disfrute de un medio ambiente adecuado. Pero en lo demás surgen en su plenitud las competencias autonómicas, concretadas, a los efectos que aquí importan, en la gestión de la materia.

A continuación, dicha representación procesal se refiere a los criterios que la STC 102/1995 establece respecto a los Parques Nacionales, incidiendo en los que considera esenciales. Así, de un lado, en lo relativo a la declaración de estos Parques, la Sentencia reconoce el carácter básico de la mera existencia de cada Parque, lo que justifica la intervención de las Cortes Generales en su declaración, con el posible establecimiento de un determinado régimen jurídico especial. En cuanto a la gestión de los mismos, el Tribunal, al enjuiciar el art. 22 de la Ley 4/1989, partiendo de que las facultades de gestión son competencia normal de las Comunidades Autónomas consideró inadmisibles la exclusión de éstas de dicha gestión, declarando inconstitucional el art. 22 de la Ley « en cuanto atribuye la gestión exclusivamente al Estado ». Con el fin de adecuar la Ley 4/1989 a las determinaciones del Tribunal, el legislador estatal ha establecido un sistema de cogestión o gestión conjunta de los Parques Nacionales, que se materializa en un conjunto organizativo que incluye la figura de un Director-Conservador del Parque y la creación de una Comisión Mixta de Gestión, de composición estatal y autonómica de carácter paritario, órgano este al que se le asignan con carácter general (art. 23.1 de la Ley) las facultades de gestión, con mención específica de algunas de ellas.

Esta organización se completa con la regulación de los Patronatos de los Parques (art. 23.bis), órganos estatales que se inscriban también en el ámbito de la gestión del espacio natural.

Por último, el sistema de cierra con una peculiar perspectiva del fenómeno de la supraterritorialidad, es decir, de los Parques que se extiendan por más de una Comunidad Autónoma, alterando el régimen ordinario de los Parques Nacionales. Para ellos, el Estado aprueba los Planes Rectores de Uso y Gestión y establece un régimen orgánico único para su gestión de composición paritaria del Estado y de las Comunidades Autónomas afectadas, nombrando aquél al Director-Conservador del Parque. Con todo ello se desconoce la doctrina constitucional a que se ha hecho alusión.

B) A continuación, el Letrado del Gobierno de Andalucía examina la adecuación constitucional de la Ley 41/1997, señalando al respecto que mediante dicha Ley el Estado establece un ámbito general de gestión sobre la materia que supuestamente le corresponde, negando correlativamente a las Comunidades Autónomas su competencia natural.

Como se ha dicho, el legislador estatal ha establecido todo un sistema orgánico destinado a la gestión de la materia, sistema en el que el Estado se autointegra mediante la cogestión o gestión conjunta del espacio natural. En este sentido, aunque la Ley impugnada contiene una regulación destallada de los supuestos en los que el Estado debe intervenir, también ofrece una perspectiva general, cuya inconstitucionalidad se plantea de modo principal.

El establecimiento normativo del mencionado esquema orgánico conecta con la doctrina constitucional que relaciona las competencias de gestión con los aspectos organizativos de dichas competencias (TC SS 35/1982, 39/1982 y 360/1993, entre otras) y, por ello con la previsión del Estatuto andaluz de que la Comunidad Autónoma pueda dictar reglamentos internos de organización de los servicios correspondientes (art. 41.4 EAA). Además, como se ha adelantado, el Estado introduce su propia intervención en el sistema, configurando una gestión conjunta o cogestión del espacio natural y privando con ello a la Comunidad andaluza de sus competencias.

El sistema descrito no se aviene con el reparto competencial en materia de medio ambiente . Así, el establecimiento de un sistema orgánico de cogestión no está en modo alguno reconocido por la STC 102/1995 pues esta Sentencia se limita a declarar contrarias a la Constitución la atribución « en exclusiva » al Estado de la gestión de los Parques Nacionales. La declaración del Tribunal no significa que la gestión de los Parques Nacionales haya de realizarse conjuntamente por el Estado y las Comunidades Autónomas, sino que debe ser entendida como reconocedora de cierto margen de intervención al Estado en el ámbito de la gestión del Parque Nacional para casos concretos y determinados, pues el FJ 22 de dicha STC 102/1995 limita la intervención estatal, de manera que « sólo residualmente, en ciertos supuestos límite que no es necesario concretar ahora (...) pueda participar el Estado » .

Esta intervención excepcional del Estado en la gestión medioambiental se recoge también en la STC 329/1993, FJ 4, reiterando la doctrina de la STC 48/1988, restringiendo aquella intervención a la evitación de daños irreparables y a asegurar la consecución de la finalidad objetiva de las bases estatales cuando ello no pueda alcanzarse mediante la intervención separada de las Comunidades Autónomas. En el mismo sentido, la propia STC 102/1995, FJ 8, ha indicado que esa intervención excepcional del Estado sólo procede cuando no quepa establecer los correspondientes puntos de conexión que permitan la actuación autonómica. En conclusión, sólo cabe la intervención estatal en el ámbito de la gestión en casos excepcionales y concretos.

La representación procesal del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía también insiste en que, de acuerdo con la STC 102/1995, FJ 21, sería posible que el Estado estableciera un « régimen jurídico especial para una protección más intensa » de los Parques Nacionales, de modo que se prevea para los diferentes Parques el grado de protección que se estime preciso para atender a sus peculiares características. Sin embargo, la ruptura entre un régimen general homogéneo que atienda a asegurar los principios básicos y un régimen específico y singular para determinados Parques, se produce por el hecho de que la Disposición adicional 4ª de la Ley 41/1997 permite una excepción al sistema general de gestión que se ha descrito al mantener, por remisión a la Ley catalana, la gestión autonómica del Parque Nacional de Aigües Tortes y Estany de Sant Maurici. De esta manera, la Ley estatal reconoce como constitucionalmente admisible la gestión autonómica de dicho Parque, estimando que ello no representa obstáculo alguno para la consecución de los objetivos básicos, sin que aparezca razón alguna derivada de las peculiaridades de este espacio que justifique el apartamiento del régimen uniforme establecido para todo el territorio. Ello conduce a que el sistema general previsto no pueda

considerarse necesario para la consecución de los objetivos básicos, toda vez que admite la excepción expuesta.

Para el Letrado de la Comunidad Autónoma, el sistema de organización administrativa establecido para los Parques Nacionales tampoco encuentra justificación en la competencia del Estado para establecer las normas básicas del régimen jurídico de las Administraciones Públicas (art. 149.1.18ª CE). Este precepto constitucional ampara la competencia estatal aludida con la finalidad de garantizar, en todo caso, a los administrados un tratamiento común entre las Administraciones Públicas. Esta finalidad, que caracteriza a dicha normativa básica según la doctrina constitucional (TC SS 32/1981, 243/1994, etc.), no se manifiesta en el presente supuesto, pues el sistema de gestión impugnado nada añade al régimen de garantías de los ciudadanos frente a las Administraciones Públicas, pues dicho tratamiento común quedaría garantizado con cualquier modelo homogéneo.

Desde otra perspectiva, se señala también que la intensidad con que el Estado ha utilizado el título habilitante del art. 149.1.18ª CE, sobrepasa sus posibilidades constitucionales, pues si la doctrina constitucional ha admitido en ocasiones que el Estado emita normas que tengan incidencia en la organización de las Comunidades Autónomas, también rechaza por principio la intervención directa del Estado en el seno de la ordenación de los servicios autonómicos, por vulnerar sus competencias de autoorganización. Así, la STC 204/1992, FJ 4 y siguientes, respecto a la posible exigencia básica de la intervención del Consejo de Estado en los procedimientos de tramitación autonómica. O la STC 227/1988, FJ 21, sobre la figura del Delegado del Gobierno en las Administraciones Hidráulicas autonómicas. O, por último, la STC 195/1996, FJ 16, en lo relativo a la legislación estatal sobre la Inspección de Trabajo.

En conclusión, el esquema organizativo impugnado tiene una clara incidencia en el ámbito organizativo de las Comunidades Autónomas de gestión de los Parques Nacionales y no encuentra justificación en el art. 149.1.18ª CE.

A continuación, el Letrado del Gobierno andaluz examina si el modelo de gestión administrativa de los Parques Nacionales pudiera encontrar apoyo en las funciones de coordinación que puede desempeñar el Estado o en la necesaria colaboración entre Administraciones Públicas.

Aunque, de entrada, el marcado carácter transversal de la competencia estatal le permitiría establecer instrumentos de coordinación y colaboración, sin embargo, como puso de relieve la STC 214/1989, FJ 20 f, no es admisible la puesta en práctica de potestades de coordinación general entendidas como límite efectivo al ejercicio de competencias autonómicas. Criterio reiterado por las TC SS 80/1985, 27/1987, 106/1987, 104/1988, 227/1988, etc. Además, tampoco de la competencia básica estatal se deriva una potestad de coordinación general, pues constituyen competencias distintas (STC 32/1983).

La consecuencia de todo ello, de acuerdo con la STC 214/1989, FJ 20 f, es que los instrumentos de colaboración deben mantenerse en un plano accesorio, limitando sus funciones a las deliberantes o consultivas. Este planteamiento es el idóneo para la creación de mecanismos de coordinación y colaboración respecto a los Parques Nacionales, en razón de la transversalidad de la materia de medio ambiente. Pero resulta improcedente que teniendo en cuenta la natural competencia de gestión de las Comunidades Autónomas al respecto el sistema diseñado por la Ley estatal haya excedido de la aludida función de alcance consultivo no vinculante o de mera vigilancia.

Ésta es, por lo demás, la opinión del Tribunal ya expresada en su STC 102/1995 en relación con la figura de los Patronatos de los Parques, regulados en el originario art. 23 de la Ley 4/1989. Dicha Sentencia admitió su legitimidad constitucional por tratarse no de órganos gestores, sino colaboradores, con funciones de « proponer, informar o vigilar y, en ningún caso, decisorias » .

En cuanto a las funciones de colaboración, los instrumentos correspondientes habrán de integrarse en la Administración Pública a la que corresponda desarrollar las funciones sobre las que dicha colaboración deba hacerse efectiva. Como se verá en el examen del articulado, la Ley impugnada, concluye el Letrado de la Comunidad Autónoma, desconoce estas premisas.

En este examen genérico de las posibilidades de actuación del Estado en materia de Parques Nacionales, el Letrado del Gobierno andaluz se refiere, por último, a la reforma que la Ley 41/1997 realiza respecto de los Parques que se extienden por el territorio de más de una Comunidad Autónoma, otorgando un tratamiento específico al fenómeno de la supraterritorialidad.

La Ley recurrida no ha tenido en cuenta en este punto la doctrina de la STC 102/1995, FJ 19, que declaró que la supraterritorialidad no configura título competencial alguno, criterio emitido en relación con el art. 21.4 de la Ley 4/1989, relativo a la competencia estatal sobre las especies naturales ubicadas en el territorio de dos o más Comunidades Autónomas.

El legislador no ha tenido en cuenta esta doctrina, de modo que la presencia de la supraterritorialidad reduce el ámbito competencial reconocido con carácter general a las Comunidades Autónomas.

C) Tras el planteamiento general expuesto, el Letrado del Gobierno de la Junta de Andalucía comienza el examen del articulado que impugna, requiriendo para ello un orden sistemático en lugar de la valoración consecutiva de los preceptos.

Por ello, en primer lugar se analiza el art. 22.3, primer párrafo, de la Ley 4/1989 en la redacción dada por el artículo único de la Ley recurrida. Dicho precepto dispone que los Parques Nacionales « serán gestionados conjuntamente por la Administración General del Estado y la Comunidad o Comunidades Autónomas en cuyo territorio se encuentren situados » .

Para el Letrado autonómico, ningún supuesto de sistema orgánico de cogestión puede recibir acogida en las competencias estatales básicas (en este caso, medioambientales), pues incide en el ámbito natural de la competencia de gestión de las Comunidades Autónomas. Sólo en casos concretos y específicos cabría este planteamiento excepcional como medio para garantizar el cumplimiento de las bases, no siendo éste el caso de este artículo, que se enuncia de modo genérico e indiscriminado.

D) A continuación se analiza la llamada « Comisión Mixtas de Gestión » , regulada en el art. 23 de la Ley 4/1989, en la redacción que le otorga la Ley 41/1997. Este artículo concreta uno de los aspectos fundamentales del sistema, pues dicha Comisión es el órgano a través del cuál se lleva a cabo la gestión conjunta de cada Parque, materializándose la intervención genérica del Estado en el ámbito de la gestión que está estatutariamente atribuida a la Comunidad Autónoma.

Según se desprende del apartado 1 de este artículo, que proclama que la Comisión es el órgano que debe gestionar la materia, sin más precisión, y también del listado de competencias relacionadas en su apartado 5, el Estado no sólo se atribuye la gestión en la materia, sino que

directamente regula la organización de los servicios encargados de la gestión, competencias ambas de la Comunidad Autónoma.

Ningún inconveniente existiría en que el Estado pudiera organizar sus servicios propios para el ejercicio de las hipotéticas competencias de gestión que pudieran corresponderle, pero carece de competencia para realizar la regulación de carácter general que se examina.

Respecto de la Comisión Mixta, se reiteran los reproches generales antes enunciados, pues el criterio seguido en la configuración del órgano no se aviene con la intervención del Estado en el ámbito de la ejecución, que sólo debe producirse con el fin de garantizar las orientaciones básicas para supuestos concretos, específicos y excepcionales. Así, un repaso de las funciones atribuidas a este órgano en el apartado 5, revela que la intervención ejecutiva estatal en los ámbitos allí relacionados debiera haberse concebido a través de las fórmulas que el ordenamiento admite, como sería la intervención estatal puntual y vinculante, pero sin determinar de manera directa la organización propia de la Comunidad Autónoma para el desarrollo de sus competencias gestoras.

La regulación tampoco encuentra justificación en el art. 149.1.18ª CE, puesto que la igualdad de los ciudadanos entre las Administraciones Públicas no se garantiza mejor por órganos con representación estatal que por órganos sin dicha representación, ya que lo sustantivo desde esta perspectiva es que se establezcan los mismos principios de actuación.

Tampoco el principio de colaboración justifica la regulación impugnada, pues aquél no atribuye al Estado un plus en la regulación. La diferencia existente entre la Comisión Mixta y el Patronato pone de relieve, de acuerdo con la STC 102/1995, FJ 22, que las funciones de aquella no se corresponden con las de un órgano de cooperación, naturaleza de la que participaría el Patronato, salvando lo que en su momento se indicará.

A continuación, el representante procesal del Gobierno de la Junta de Andalucía realiza un examen particularizado de las funciones de la Comisión Mixta, funciones que se contienen en los arts. 19.7, 23.5 y 23.ter.1.

En este sentido, dicha representación procesal examina, en primer lugar, si las funciones relacionadas con los citados preceptos puedan inscribirse en el marco de la colaboración entre las distintas Administraciones Públicas, recordando que en dicho marco de la colaboración no cabe que el Estado realice funciones distintas de las propias, sino que debe ceñirse al plano de la propuesta, el informe no vinculante o la vigilancia (STC 102/1995). De acuerdo con ello, sólo la función regulada en el art. 23.5 K) puede acomodarse a esta naturaleza, siempre que el informe allí regulado no sea vinculante.

Las restantes funciones de la Comisión Mixta exceden del ámbito de la colaboración y se sitúan en el campo de la gestión del espacio natural o en el del desarrollo normativo de competencia autonómica.

Dichas funciones pueden agruparse de modo diverso. Así, en algunos casos la actuación de la Comisión Mixta se realiza elaborando el proyecto del Plan Rector o los Planes Sectoriales que lo desarrollan [art. 23.5 a) y c)], mientras que en otras la actuación se lleva a cabo por la vía de la propuesta, sea de celebración de convenios con otras Administraciones, sea de distribución de ayudas [art. 23.5 d) y h)].

También existen supuestos en los que se atribuye a la Comisión Mixta la decisión misma [art. 23.5 e), f), g), i) y l), art. 19.7 y art. 23.ter.1]. Mención especial merece, en opinión del Letrado autonómico, el art. 23.5 j), que atribuye a la Comisión Mixta la supervisión y tutela de la dirección, administración y conservación del Parque, lo que constituye una forma de control genérico incompatible con la Constitución.

En su opinión, todas estas funciones de gestión atribuidas a la Comisión Mixta vulneran las competencias de la Junta de Andalucía, pues ninguna de ellas responde a las dos finalidades que las harían legítimas: asignación al espacio natural de que se trate de un régimen más intenso de protección o imposibilidad de consecución de los objetivos básicos mediante otro modo de intervención. Por el contrario, todas las funciones que se están considerando son modalidades de gestión ordinaria del espacio natural, en las que la garantía de los objetivos básicos queda oculta.

El Letrado autonómico atribuye relevancia específica al procedimiento de elaboración del planeamiento del Parque Nacional, en concreto, a la competencia que se atribuye a la Comisión Mixta para elaborar el Plan Rector de Uso y Gestión [art. 23.5.a)], Plan que las Comunidades Autónomas aprueban definitivamente (art. 19.3). De esta diferente atribución competencial, cuyo carácter normativo se destaca, deriva la representación autonómica que este planeamiento de detalle no afecta a la consecución de objetivos básicos estatales, toda vez que se reconoce la intervención última de las Comunidades Autónomas. Para la garantía de dichos objetivos, el Estado cuenta con una variada gama de instrumentos normativos, que van desde la propia Ley básica al planeamiento medioambiental de ámbito estatal, a la aprobación de directrices de ordenación de recursos naturales (art. 8 de la Ley 4/1989) o al Plan Director de Parques Nacionales (art. 22.bis). En suma, la elaboración del Plan Rector de Uso y Gestión es una potestad accesoria o instrumental de la potestad principal, la aprobación del Plan, que se reconoce a la Comunidad Autónoma, siendo por ello inconstitucional la referida potestad de elaboración, pues la competencia estatal se agota con la previsión del art. 19.4. Lo propio ocurre, con igual fundamento, respecto de los Planes Sectoriales de Desarrollo [art. 23.5 c)].

Similares conclusiones se extienden al art. 23.5 g), que atribuye a la Comisión Mixta la determinación del régimen de funcionamiento de las instalaciones y servicios del Parque Nacional, previsión quizá de carácter normativo pero que, por su particularizado alcance, debe ser incluido en la competencia autonómica.

E) El segundo de los elementos organizativos diseñado por la Ley 41/1997 que objeta la Junta de Andalucía es el Patronato del Parque, regulado en el art. 23 bis de la Ley 4/1989.

El Letrado de la Comunidad Autónoma manifiesta que sería legítima la introducción de regulaciones relativas a los órganos de colaboración, pero ello siempre y cuando dichos órganos se configuren con funciones de propuesta, informe o vigilancia, en ningún caso decisorias, pues, en palabras del Tribunal, tales órganos « no son gestores, sino colaboradores » (STC 102/1995, FJ 22). Sólo en esos términos resultaba admisible la originaria redacción del art. 23 de la Ley 4/1989.

La regulación del Patronato de que ahora se trata, introducida por la Ley 41/1997, rebasa el principio de colaboración en que debe desenvolverse este órgano, pues se le incardina en la estructura administrativa estatal, de un lado, y, de otro, algunas funciones que se le atribuyen exceden de las que serían propias de esta categoría de órganos, no encontrando apoyo su

regulación en los títulos básicos del Estado. Ello determina la inconstitucionalidad del art. 23 bis y de los conexos, como acontece con el art. 19.5.

El art. 23.bis.5 dispone la adscripción de los Patronatos de los Parques Nacionales al Ministerio de Medio Ambiente. Según el Letrado de la Junta de Andalucía, los órganos de colaboración deben integrarse en el seno de la Administración que ostenta las competencias correspondientes, pues el deber de colaboración no puede conllevar alteración alguna del orden competencial. La neutralidad del principio de colaboración, que obliga al respeto mutuo de las atribuciones respectivas, impone que la instauración de mecanismos de cooperación orgánica se lleve a cabo por quien tiene la competencia para la organización de los servicios correspondientes.

De acuerdo con ello, no se reprocha que el Consejo de la Red de Parques Nacionales (art. 22.ter) se adscriba orgánicamente a la Administración del Estado. Sin embargo, tratándose de la colaboración administrativa en el ámbito de la gestión de los Parques Nacionales y correspondiendo la competencia en ese ámbito a la Comunidad Autónoma, competencia que integra la organización de los servicios debe ser la Comunidad quien regule los órganos de colaboración, incardinándoles en su estructura.

Lo expuesto conlleva, según el Letrado de la Comunidad Autónoma, que el art. 23.bis.5 vulnere las competencias de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Ello se extiende al resto de los extremos del art. 23 bis, dejando aparte, hasta que se examine más adelante, su apartado 2, referentes a los Parques Nacionales que se extiendan por más de una Comunidad Autónoma.

Así, carece de fundamento constitucional el apartado 3, relativo al nombramiento del Presidente del Patronato, pues su atribución al Estado supone una injerencia en el ámbito de la organización autonómica y no se conecta con la consecución de objetivos medioambientales, que no dependan de ello, ni tampoco con el tratamiento igualitario a los ciudadanos por las Administraciones Públicas.

Iguals razones llevan a rechazar el apartado 4 de este artículo, sobre la inclusión en el Patronato del Director-Conservador del Parque, a lo que se une que este último es un órgano autonómico que no debe ser contemplado por la Ley estatal.

El examen de las funciones del Patronato, reguladas en los arts. 19.7 y 23.bis.6, ponen también de manifiesto la invasión competencial que se plantea. Así, en cuanto al art. 19.7, el requisito del informe favorable del Patronato sobre los proyectos no reflejados en el Plan Rector de Uso y Gestión, incurre en el expresado vicio por los motivos indicados, Lo propio ocurre con el art. 23.bis.6.c), que atribuye al Patronato la aprobación de los planes sectoriales específicos de desarrollo del Plan Rector. También se objeta el apartado 6 i) del precepto, que otorga al Patronato la administración de las ayudas o subvenciones que se le otorgan, pues es una función claramente gestora. Por último, tampoco se considera procedente el apartado 6 k), sobre aprobación por el Patronato de su Reglamento de régimen interior, pues ello afecta a las facultades organizativas y de gestión de la Comunidad Autónoma.

F) El Letrado de la Junta de Andalucía se centra a continuación en la figura del Director-Conservador del Parque Nacional, afirmando que su regulación entra de lleno en el ámbito propio de la organización de la Comunidad Autónoma en cuanto a sus competencias de gestión y no encuentra justificación en los títulos competenciales que ostenta el Estado.

Sobre la existencia misma del órgano, es evidente que esa determinación corresponde a la Comunidad Autónoma, pues el Estado no puede imponerle un tipo determinado de órgano, unipersonal o colegiado, con una u otra denominación, para la administración de los Parques Nacionales. Por tanto, el art. 23.ter.1 y 3 que regulan, respectivamente, el modo de nombramiento del Director-Conservador y su condición de funcionario público infringen las competencias autonómicas. Ambos aspectos, y ello debe recordarse, no se exigen para un determinado Parque Nacional, que no se somete tampoco en estos aspectos a las previsiones comentadas, cuyo alcance general se supone necesario para el cumplimiento de los objetivos básicos.

G) Se impugna, asimismo, la Disposición final 2ª, que faculta al Gobierno para la modificación mediante Real Decreto de la composición de los Patronatos y órganos gestores de los Parques Nacionales integrados en la Red estatal y adaptarlos a las prescripciones de la Ley.

Se trata de una impugnación instrumental y complementaria de las ya expuestas. Según del Letrado de la Junta de Andalucía, la Disposición final 2ª pone de relieve que la Ley estatal tiene un carácter de regulación orgánica de los servicios de gestión de los Parques Nacionales, invadiendo con ello las competencias de la Comunidad Autónoma.

H) El siguiente bloque de preceptos a los que se extiende la impugnación es el relativo a la financiación de los Parques Nacionales, en concreto, al art. 22.3, segundo párrafo, y Disposición adicional 1ª.

El art. 22.3, segundo párrafo, establece que los Parques Nacionales serán financiados con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, junto con la posible aportación de las Comunidades Autónomas, previo acuerdo con el Estado. La Disposición adicional 1ª establece un plazo de dieciocho meses para la suscripción del mencionado acuerdo.

Puesto que el sistema de financiación de los Parques Nacionales no es sino reflejo o consecuencia del régimen sustantivo, las razones que justifican el rechazo de éste se extienden a aquél. Las potestades de gasto son accesorias de las sustantivas en cada materia y la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas está reconocida por el art. 156.1 CE en cuanto que se ordena al ejercicio de sus competencias. Dicha autonomía, en la faceta relativa al gasto, requiere el reconocimiento para disponer libremente de sus recursos financieros (STC 13/1992), estando la potestad de gasto del Estado limitada por el alcance de sus competencias.

El sistema de financiación de los Parques Nacionales no debe diferir, en principio, del general derivado de las previsiones de los arts. 156 y siguientes CE, 56 y siguientes y Disposiciones transitorias 2ª y 6ª EAA y art. 1.1 y 2 d) de la Ley Orgánica de Financiación Autónoma (LOFCA), que, en todo caso, implica el correspondiente traspaso en función del coste de los servicios.

En todo caso, a ello no se aviene la Ley estatal, pues se produce la elusión del sistema general de financiación autonómica con la simple previsión de las correspondientes partidas en los Presupuestos Generales del Estado. La concurrencia de competencias estatales básicas no justifica el apartamiento del sistema general de financiación, condicionando la potestad de gasto de las Comunidades Autónomas y, con ello, de sus competencias sustantivas.

En conjunto, el nivel de intervención financiera que la Ley 41/1997 asigna al Estado en relación con los Parques Nacionales, quedándole reservada también su gestión presupuestaria, altera el

régimen competencial sustantivo en la materia. En cualquier caso, el condicionamiento de las potestades autonómicas no se detiene ahí, pues el estrecho margen que se reconoce a las Comunidades Autónomas se somete a la existencia de un acuerdo previo con el Estado, lo que hace más absoluto aquel condicionamiento.

I) A continuación, el representante procesal del Gobierno de la Junta de Andalucía incide en los preceptos que regulan los Parques Nacionales que se extienden por más de una Comunidad Autónoma.

Como especificidades respecto del régimen jurídico general de los Parques Nacionales, en relación con los que tienen un alcance supraterritorial se atribuye al Estado la aprobación de los Planes Rectores de Uso y Gestión (art. 19.3), se establece una sola Comisión Mixta de Gestión y un único Patronato, con composición paritaria entre el Estado y el conjunto de las Comunidades Autónomas (arts. 23.2 y 23.bis.2) y se atribuye al Estado el nombramiento del Director-Conservador del Parque. Todo ello significa una alteración sustancial del régimen general y un incremento sustancial de la intervención estatal. Ello contraría claramente la doctrina del Tribunal Constitucional en lo relativo al reparto competencial que se deriva de la supraterritorialidad, a la cual ya se ha hecho referencia.

La competencia estatal de aprobación del Plan Rector de Uso y Gestión no encuentra ninguna justificación más allá de la supraterritorialidad aludida, pues el Estado dispone de instrumentos específicos, como el Plan Director de la Red de Parques Nacionales (art. 22.bis), además de la posibilidad de acudir a las técnicas generales de coordinación y colaboración (Disposición adicional 7ª), para subvenir peculiaridades de estos Parques.

En cuanto a la existencia de una única Comisión Mixta de Gestión para cada Parque de esta naturaleza, se consagra la intromisión de cada una de las Comunidades Autónomas en el ámbito de gestión de las otras, siendo asimismo rechazable la paridad establecida en la representación entre el Estado y el conjunto de las Comunidades Autónomas afectadas, otorgando al Estado una situación de preeminencia.

Lo propio ocurre con la figura del Patronato del Parque, que también es único, y con la representación paritaria en el mismo, todo lo cual adolece de los vicios expuestos.

Por último, el nombramiento por el Ministerio de Medio Ambiente del Director-Conservador del Parque, determina que el Estado se atribuya la potestad misma de administración, negando a las Comunidades Autónomas sus competencias de gestión.

J) El art. 22.bis regula el Plan Director de la Red de Parques Nacionales, Plan que incluye los grandes objetivos a alcanzar, así como las directrices para la realización de los Planes Rectores de Uso y Gestión.

En principio, nada cabe objetar al contenido del Plan como instrumento de coordinación para conseguir la coherencia interna del conjunto.

Sin embargo, el apartado 2 del precepto es objeto de reproche competencial en la medida que atribuye al Plan Director el carácter de directrices a los efectos del art. 8.1 de la Ley, pues siendo los destinatarios de estas directrices los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, la generalidad de sus previsiones se compagina mal con la previsión del art. 22.bis.1 de que el Plan Director también incluya la fijación de normas para la realización de los Planes Rectores de Uso

y Gestión. Ello permitiría al Estado establecer previsiones directas sobre el uso y gestión de los Parques Nacionales que excede del ámbito de lo básico.

Por tanto, se impugna el art. 22.bis.2 y, por la misma razón, el art. 22.ter.2.a).

El Letrado de la Junta de Andalucía termina sus alegaciones solicitando al Tribunal que se declare la inconstitucionalidad de los preceptos recurridos.

2. Por providencia de 18 de febrero de 1998, la Sección Cuarta acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme prevé el art. 34 LOTC, al Congreso de los Diputados, al Senado y al Gobierno, al objeto de que en el plazo de quince días puedan personarse en el proceso y formular alegaciones, así como publicar la incoación del recurso en el Boletín Oficial del Estado.

3. Mediante escrito registrado el día 27 de febrero de 1998, el Abogado del Estado, en la representación que ostenta, comparece en el proceso y solicita una prórroga del plazo para formular alegaciones.

4. La Sección Cuarta, por providencia de 2 de marzo de 1998, concede al Abogado del Estado una prórroga de ocho días para realizar sus alegaciones.

5. Mediante escrito de 6 de marzo de 1998, el Presidente del Senado comunica al Tribunal el acuerdo de la Mesa de dicha Cámara de personarse en el proceso y ofrecer su colaboración.

6. El Presidente del Congreso de los Diputados se dirige al Tribunal mediante escrito registrado el día 16 de marzo de 1998, comunicándole que la Cámara no se personará en el procedimiento ni realizará alegaciones.

7. El Abogado del Estado presenta sus alegaciones en el Registro del Tribunal el día 23 de marzo de 1998.

En dichas alegaciones se sostiene lo siguiente:

A) El recurso de inconstitucionalidad planteado por el Gobierno de la Junta de Andalucía se sustenta, en síntesis, en el criterio de que la Ley recurrida, lejos de reafirmar la Ley 4/1989 en el sentido ordenado por el Tribunal Constitucional en su STC 102/1995, se ha extralimitado, atribuyendo al Estado competencias de gestión sobre los Parques Nacionales que invaden las de la Comunidad Autónoma en materia de medio ambiente, espacios naturales protegidos, organización de sus instituciones de autogobierno y autonomía financiera [arts. 149.1.18ª y 23ª y 156.1 CE, en relación con los arts. 13.1 y 7, 15.1.7 y 56 y siguientes y Disposiciones transitorias 2ª y 6ª EAA; y arts. 1.1 y 2.1 D) de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas].

El Abogado del Estado, por el contrario, entiende que la Ley 41/1997 ha reafirmado la Ley 4/1989 en el sentido ordenado por el Tribunal en la Sentencia citada, configurando un modelo de gestión de los Parques Nacionales que garantiza las competencias de ambas Administraciones Públicas.

Para justificar la constitucionalidad de la Ley recurrida, el Abogado del Estado plantea examinar en primer lugar el alcance exacto de la STC 102/1995 en lo relativo a los Parques Nacionales y,

tras ello, atender a los planteamientos impugnatorios: extensión de las facultades de gestión del Estado; incidencia en las potestades de autoorganización de la Comunidad Autónoma; tratamiento legislativo del ámbito supraautonómico; régimen de financiación; e inclusión del Parque de Aigües Tortes y Estany de Sant Maurici en la Red de Parques Nacionales. Con posterioridad incidirá en la relación concreta de los preceptos impugnados.

B) La Ley 41/1997, en lo que aquí interesa, tiene como objeto fundamental, según su preámbulo, la adaptación del art. 22.1 de la Ley 4/1989, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestre, a la STC 102/1995. Dicho artículo fue declarado inconstitucional en la medida en que atribuía exclusivamente al Estado la gestión de los Parques Nacionales.

Para ello, la Ley recurrida da nueva redacción al Capítulo IV del Título III de la Ley 4/1989, disponiendo la gestión y financiación conjunta de los Parques Nacionales por el Estado y la Comunidad Autónoma en cuyo territorio se localicen aquéllos.

El pronunciamiento del Tribunal está recogido en el fundamento jurídico 21 de la citada Sentencia. Sintetizando el razonamiento del Tribunal, pueden sentarse los siguientes criterios:

* Se admite la existencia de Parques Nacionales por concurrir en esos espacios unas características que les hacen acreedores del interés general.

* La competencia del Estado al respecto (art. 149.1.23ª CE) incluye la apreciación del interés general y, en consecuencia, la declaración por Ley de Cortes Generales de un espacio natural como Parque Nacional, así como la determinación de su régimen jurídico.

* En lo relativo a estos últimos, la Sentencia ampara la intervención del Estado para regular la gestión de los Parques Nacionales y para participar en esta gestión. Así se desprende de la expresión « aunque uno sea éste » (FJ 22), que confirma que los Parques Nacionales configuran un supuesto en que es posible la intervención gestora del Estado, en línea con el FJ 8 en el que se exponen los supuestos en que es posible la actuación estatal como excepción al principio general de la gestión por las Comunidades Autónomas en materia de medio ambiente .

El criterio se confirma en el FJ 25, en lo relativo a las competencias que la Ley 4/1989 atribuye al Estado en relación con el Catálogo Nacional de especies amenazadas, sin olvidar la exigencia constitucional de coordinar la actividad de las Administraciones Públicas (art. 103 CE).

* Lo que la STC 102/1995 considera inconstitucional es la total exclusión de las Comunidades Autónomas de toda participación en la gestión de los Parques Nacionales, lo que no conlleva, como pretende la parte recurrente, que la única gestión constitucionalmente admisible sea la autonómica ni que los Parques Nacionales hayan de integrarse en la estructura orgánica de las Comunidades. Se exige, pues, articular la participación efectiva de aquéllas en la gestión de los Parques Nacionales.

* El Tribunal considera expresamente la figura del Patronato y la entiende conforme a la Constitución, subrayando el principio participativo de su composición como apropiado para colaborar en la gestión de los Parques Nacionales, principio este que la Ley 41/1997 extiende a la entera gestión de los Parques.

En congruencia con estos criterios jurisprudenciales, la Ley 41/1997 configura un sistema complejo para la gestión de los Parques Nacionales de modo conjunto por el Estado y las Comunidades Autónomas.

El principio general de participación está proclamado tanto en la Exposición de Motivos como en los arts. 22 y 23.1 de la Ley, partiendo de la consideración de que los Parques Nacionales constituyen espacios naturales de alto valor ecológico, lo cual se proyecta en la gestión y financiación conjunta. En este sentido, la Comisión Mixta de Gestión, de composición paritaria del Estado y de la correspondiente Comunidad Autónoma, asume las principales funciones de tipo ejecutivo (art. 23), junto con el Director-Conservador del Parque (art. 23.ter), nombrado a propuesta de dicha Comisión por la Comunidad Autónoma.

Finalmente, el Patronato se constituye como órgano de participación de las Administraciones Públicas para velar por el cumplimiento de las normas del Parque Nacional (art. 23.bis). La participación de ambas Administraciones, en suma, se materializa también en la elaboración y aprobación de los instrumentos de planificación, como son el Plan Director de la Red de Parques Nacionales, los Planes Rectores de Uso y Gestión de cada Parque (arts. 19 y 22.bis).

C) Expuesto sintéticamente el sistema legal, procede valorarlo a la luz de los criterios constitucionales.

Debe comenzarse subrayando la no impugnada existencia de los Parques Nacionales y de que éstos constituyan una Red, de acuerdo con la STC 102/1995, FJ 16. De aquí la constitucionalidad del Consejo de la Red, órgano integrado en la Administración General del Estado, en el que participan las Administraciones implicadas y representantes sociales. Se justifica también en el título básico sobre el medio ambiente la competencia del Gobierno para aprobar el Plan Director de la Red (Disposición adicional 2ª), instrumento de ordenación de la Red, que tampoco se impugna.

Descendiendo ya al ámbito de cada Parque Nacional, el Abogado del Estado manifiesta su coincidencia con los argumentos de la parte recurrente de que la intervención del Estado afecta a la gestión del espacio protegido. Sin embargo, ello no implica que se vulnere la competencia de autoorganización de las Comunidades Autónomas en la medida en que los preceptos correspondientes no regulan ningún órgano de aquéllas. Ya se ha argumentado que la participación del Estado tanto para determinar el régimen jurídico de los Parques Nacionales como para intervenir en la gestión son constitucionales.

La regulación de este último punto se inspira en el principio de colaboración en sentido amplio. No se trata de la acepción habitual de este principio, al modo, por ejemplo, de las Conferencias Sectoriales (art. 6 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común), que tienen por misión el ejercicio coherente y armónico de competencias que se mantienen en todo caso separadas. Lo que caracteriza a los órganos de la Ley 51/1997, fundamentalmente a la Comisión Mixta de Gestión, es el ejercicio de competencias cuya titularidad corresponde de manera concurrente a ambas Administraciones, sin que los órganos creados se incardinan funcional o jerárquicamente en la estructura de ninguna de las dos Administraciones. De modo, que el modelo no responde al principio de participación en las funciones del Estado o de la Comunidad Autónoma, en cuya estructura no se integra. Se trata de órganos de colaboración compuestos por varias Administraciones para el ejercicio de funciones que se sitúan con cierto carácter « flotante » respecto de ellas, guardando este supuesto analogía con el art. 140 de la citada Ley 30/1992.

La Comisión Mixta de Gestión es un órgano de gestión ejecutiva de composición paritaria que no depende de ninguna de las dos Administraciones que la constituyen. Aunque carece de personalidad jurídica, su naturaleza guarda una indudable analogía con la figura de los consorcios (art. 7 de la Ley 30/1992).

El caso del Patronato es ligeramente diferente. Su carácter es predominantemente consultivo y participativo, aunque algunas de sus funciones de menor trascendencia sean también gestoras. La adscripción al Ministerio de Medio Ambiente lo es « a los solos efectos administrativos », pero no hay en todo caso dependencia funcional.

D) A continuación, el Abogado del Estado se opone al argumento de la demanda de que los preceptos recurridos hayan vulnerado las competencias de la Comunidad Autónoma de Andalucía sobre « organización de sus instituciones de autogobierno » (arts. 148.1.1ª CE y 13.1 EAA).

En este sentido, rechaza que sea aplicable aquí la jurisprudencia del Tribunal (STC 227/1988) en relación con la figura del delegado del Gobierno en las Administraciones Hidráulicas Autonómicas [art. 16.1.c) de la Ley de Aguas], que el Tribunal consideró, efectivamente, que infringía la competencia autonómica.

Por el contrario, según el Abogado del Estado, se ha buscado una fórmula que fomenta la colaboración en el ejercicio de las competencias, sin que se condicione la estructura de la organización autonómica estableciendo una dependencia funcional u orgánica respecto a la del Estado en ninguno de los órganos que se cuestionan.

E) Entrando a valorar los razonamientos de la parte recurrente en lo relativo a los preceptos que regulan la gestión en los Parques Nacionales situados en varias Comunidades Autónomas, el Abogado del Estado aduce que el único Parque que se encuentra en tal supuestos es el de la Montaña de Covadonga.

Partiendo de este dato, la representación procesal del Estado señala que el Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía carece de legitimación para impugnar los artículos correspondientes (arts. 19.3, 23.2, 23.bis.2 y 23.ter.2), puesto que no existe ningún Parque de tal carácter en Andalucía y, por tanto, no existe ningún punto de conexión material entre la Ley estatal y las competencias autonómicas, no habiendo planteado recurso en tal sentido las Comunidades Autónomas implicadas (Asturias, Cantabria y Castilla-León).

En todo caso, por si el Tribunal rechaza este alegato, el Abogado del Estado indica que el diseño legal está justificado por el FJ 8 de la STC 102/1995, donde se justifica aquél en correspondencia con el carácter supraautonómico del fenómeno objeto de competencia y con el hecho de que no sea posible el fraccionamiento de la actividad pública ejercida sobre él, sin que sean suficientes los mecanismos de cooperación o coordinación. Todo ello supone que puedan emplearse formas de cooperación orgánica participativas entre las Administraciones implicadas.

F) Otro de los aspectos medulares del recurso de inconstitucionalidad es la consideración de que el art. 22.3 de la Ley 4/1989 y la Disposición adicional 1ª de la Ley 4/1997, al prever tanto la financiación a cargo del Estado de los Parques Nacionales como la colaboración en ella de las Comunidades Autónomas, vulneran el principio de autonomía financiera de estas últimas.

Este planteamiento de la demanda es rechazado por el Abogado del Estado, que sostiene que el Estado tiene competencia para comprometer sus recursos en esta materia. La STC 102/1995 apreció la constitucionalidad de la Disposición adicional 6ª de la Ley 4/1989, reiterando la doctrina de que la disponibilidad del gasto público no configura a favor del Estado un título competencial que pueda desconocer las competencias autonómicas (STC 237/1995, con cita de las TC SS 179/1985 y 96/1990), considerando dicha resolución, además, que el Estado tiene competencias en esta materia. En definitiva, las competencias del Estado sobre el medio ambiente justifican su intervención financiera, sin que ello suponga privar a las Comunidades Autónomas de todo margen para desarrollar una política propia.

G) El Abogado del Estado analiza seguidamente el caso, planteado por la demanda, del Parque de Aigües Tortes y Estany de Sant Maurici. Para este caso, la Ley 41/1997 da una nueva redacción a la Disposición adicional 1ª de la Ley 4/1989, integrando dicho Parque en la Red de Parques Nacionales, posibilitando la Disposición adicional 4ª de dicha Ley que se mantenga la gestión y organización que la normativa autonómica tiene establecida.

La Junta de Andalucía no recurre este precepto, cosa que sí hace el recurso planteado por las Cortes de Aragón, pero aquella denuncia que la excepción señalada produce una ruptura del carácter básico del sistema de gestión regulado por la Ley 41/1997.

Sobre este extremo, el Abogado del Estado sostiene que la remisión normativa no supone la alegada ruptura del régimen básico cuestionado, pues el Parque mencionado se integra en el sistema de la Red de Parques Nacionales de España, siéndole de aplicación los principios básicos de gestión conjunta, especialmente los arts. 11.bis, 22.ter y la Disposición adicional 2ª en lo relativo a la vinculación del Plan Director de la Red de Parques Nacionales y la integración de los representantes de la Comunidad Autónoma de Cataluña en el Consejo de la Red de Parques Nacionales (art. 22.ter).

Ciertamente, la norma establece un diferente tratamiento jurídico en lo relativo a su gestión, que se justifica en los avatares históricos que ese espacio natural ha experimentado: creación del Parque Nacional de Aigües Tortes y Lago San Maurici, por Decreto de 21 de octubre de 1955, Ley del Parlamento de Cataluña 12/1985, de 13 de junio, de Espacios Naturales y 7/1988, de 30 de marzo, de reclasificación como Parque Nacional (de Cataluña) el de Aigües Tortes y Lago de Sant Maurici, y Ley 22/1990, de 25 de diciembre.

Seguidamente, por Decreto 234/1996, de 5 de julio, de la Generalidad de Cataluña, se amplió dicho espacio incluyendo determinadas zonas previamente traspasadas por Real Decreto 1555/1994, de 8 de julio. Por último, la Ley 41/1997 ha determinado su incorporación a la Red de Parques.

Así pues, la especialidad de su sistema de gestión se deriva de las expuestas circunstancias históricas, sin que ello suponga ruptura del régimen básico de la norma impugnada.

H) El Abogado del Estado examina a continuación los concretos preceptos impugnados, siguiendo el orden establecido por el Letrado de la Junta de Andalucía.

En lo relativo a la impugnación del sistema que se denomina de « cogestión » (arts. 23, 23.bis y 23.ter) por vulneración de los arts. 13.1 y 7 y 15.1 y 7 EAA y arts. 149.1.18ª y 23ª CE, se remite a lo alegado en torno a la competencia estatal para regular los Parques Nacionales y para

participar en su gestión. Ambos aspectos tienen carácter básico y no invaden la competencia autoorganizativa autonómica al no regular órganos de su Administración.

En cuanto a las funciones de la Comisión Mixta de Gestión (arts. 19.7, 23.5 y 23.ter.1), procede reiterar aquí lo alegado sobre la competencia estatal para establecer el régimen jurídico de los Parques y para participar en su gestión con la Comunidad Autónoma. En relación con el Plan Rector de Uso y Gestión, debe recordarse que no se ha impugnado la colaboración entre el Estado y la Comunidad Autónoma para la gestión del Parque Nacional de Doñana, siendo aprobado el último Plan por Real Decreto 1772/1991, prorrogado por Orden de 29 de febrero de 1996, tampoco impugnada.

El reproche formulado al art. 23.bis, relativo a los Patronatos, es también rechazado. Teniendo en cuenta que la STC 102/1995 consideró constitucional este órgano, la Ley 41/1997 refuerza su carácter de órgano de colaboración en la gestión, con funciones de tipo principalmente consultivo. Su adscripción al Ministerio de Medio Ambiente tiene un carácter meramente formal, a « efectos administrativos », lo que no supone una vinculación jerárquica o funcional. En cuanto al nombramiento del Presidente, se encuentra condicionado por la propuesta de la Comisión Mixta de Gestión. En suma, no existe infracción de la competencia autonómica de autoorganización por no tratarse de un órgano autonómico.

La impugnación de la figura del Director-Conservador (art. 23.ter) se fundamenta en que la regulación inmiscuye en el ámbito propio de la organización autonómica. El Abogado del Estado remite a lo ya dicho y considera que el precepto se ampara en el art. 149.1.18ª CE.

La impugnación a la Disposición final 2ª, que habilita al Gobierno para desarrollar la Ley, carece de fundamento, pues la colaboración del Reglamento con la Ley no es inconstitucional, especialmente en materia organizativa.

También se rechazan las objeciones formuladas al art. 22.3, párrafo segundo y a la Disposición adicional 1ª, que regulan la financiación de los Parques. El Abogado del Estado reitera los argumentos ya expuestos acerca de la no vulneración por estos preceptos de la autonomía financiera de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

En lo atinente a los arts. 19.3, 23.2, 23.bis.2, y 23.ter.2, reguladores de los Parques Nacionales que se extienden por el territorio de más de una Comunidad Autónoma, se remite también a lo ya dicho, precisando que el carácter de directrices que otorga el art. 22.bis.2 al Plan Director encaja en la doctrina contenida en el FJ 13 de la STC 102/1995 que consideró constitucional el art. 8 de la Ley 4/1989.

Por todo lo aducido, el Abogado del Estado termina su escrito solicitando al Tribunal que desestime el recurso de inconstitucionalidad.

8. El día 6 de febrero de 1998, los letrados de las Cortes de Aragón, en la representación que legalmente ostentan interponen recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 19.3 y 7; 23; 23.bis; 23.ter; y Disposición adicional 1ª de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y la Fauna Silvestres, en la redacción dada a las mismas por la Ley 41/1997, de 5 de noviembre, así como contra la Disposición adicional 4ª y Disposición final 2ª de la propia Ley 41/1997.

El recurso de inconstitucionalidad se sustenta, seguidamente, en los siguientes criterios:

A) Los Letrados del Parlamento de Aragón comienzan señalando que el Tribunal Constitucional, desde la STC 84/1982, ha afirmado que la legitimación de las Comunidades Autónomas para interponer recursos de inconstitucionalidad contra leyes del Estado « se extiende objetivamente al ámbito de sus intereses peculiares que, evidentemente, se ven afectados por la regulación estatal de una materia acerca de la cual también la Comunidad Autónoma en cuestión dispone de competencias propias, aunque distintas de las Estado » .

Ahora bien, la esfera de interés de la Comunidad Autónoma, que justifica su legitimación, no se identifica con la defensa de sus competencias (TC SS 26/1987 y 74/1987). En consecuencia, la legitimación de las Comunidades Autónomas, de acuerdo con la STC 199/1987 no está al servicio de una competencia violada, sino de la depuración del ordenamiento jurídico y se extiende a todos los supuestos en que exista conexión material entre la Ley estatal y el ámbito competencial autonómico, lo cual, a su vez, no puede ser interpretado restrictivamente.

La regulación que la Ley recurrida hace de los Parques Nacionales excede el marco de la legislación básica en materia de « medio ambiente » (art. 149.1.23ª CE) que el Estado puede dictar, invadiendo, así, las competencias estatutariamente asumidas por Aragón, competencias que son de carácter exclusivo en materia de « espacios naturales protegidos » y de desarrollo legislativo y ejecución de la legislación básica en materia de protección de « medio ambiente » (arts. 35.1.15 y 37.3 EAAr.).

Los artículos impugnados chocan frontalmente con las competencias autonómicas, las cuales se materializan en una parte importante del territorio de Aragón, el Parque Nacional de Ordesa y Monte Perdido, declarado Parque Nacional por Real Decreto-Ley de 16 de Agosto de 1918 y reclasificado por Ley 52/1982, de 13 de julio.

La impugnación de las Disposiciones adicionales referentes al peculiar estatuto jurídico del Parque Nacional de Aigües Tortes y Estany de Sant Maurici en modo alguno es ajena al ámbito de intereses de la Comunidad Autónoma de Aragón, en razón de la discriminación que sufren los poderes públicos aragoneses con relación al Parque Nacional existente hoy en su territorio o respecto de los que pudieran declararse en el futuro. Además, no es indiferente a la Comunidad Autónoma de Aragón la inclusión de un nuevo Parque Nacional en la Red estatal, pues ello repercutiría en la asignación de fondos estatales a los Parques que ya estuvieron incluidos en aquella.

B) A continuación, los Letrados del Parlamento de Aragón hacen un planteamiento general de las tachas de inconstitucionalidad que aprecian en los preceptos impugnados y que, agrupados por bloques, son los siguientes:

Se rechaza, en primer lugar, el régimen jurídico-organizativo que la Ley 41/1997 establece para los Parques Nacionales al modificar la Ley 4/1989. A dicho régimen jurídico se le atribuye una doble infracción constitucional. Ante todo, una vulneración de las competencias normativas de la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de medio ambiente y de espacios naturales protegidos, puesto que la regulación estatal es sumamente exhaustiva y pormenorizada. Esta tacha se predica, en concreto, de la Comisión Mixta de Gestión (art. 23 de la Ley 4/1989), de la figura del Director-Conservador (art. 23.ter) y del Patronato (art. 23.bis). Ello se predica también de la Disposición final 2ª de la Ley 41/1997, que deslegaliza la estructura organizativa de los Parques Nacionales en beneficio del Gobierno de la Nación. Además, de la vulneración de las

competencias normativas autonómicas, se rechaza también la regulación concreta de los mencionados órganos en cuanto que no respeta las competencias de ejecución de Aragón en las mismas materias vulnerando su competencia de autoorganización.

En segundo lugar, se reprocha a la Ley 41/1997 el tratamiento que otorga a la supraterritorialidad de los Parques Nacionales, pues dicha supraterritorialidad se utiliza para reconocer al Estado competencias de gestión que corresponden a las Comunidades Autónomas, sin que los preceptos impugnados (arts. 19.3 y 23.ter) prevean mecanismos de cooperación entre las Comunidades Autónomas conciliables con sus competencias.

Por último, se combate la Disposición adicional 4ª de dicha Ley 41/1997 que establece un régimen jurídico diferenciado para el Parque Nacional de Aigües Tortes y Estany de Sant Maurici, reconociendo un ámbito normativo y ejecutivo en poder de la Generalidad que se desconoce para las restantes Comunidades Autónomas respecto de los Parques Nacionales de su territorio. Con ello se infringe el principio de igualdad (arts. 1, 14, 139.1 CE, etc.) y se establece, sin justificación, una legislación básica diferenciada entre distintos ámbitos territoriales, incompatible con la necesaria homogeneidad que debe caracterizar a dicha normativa básica. Es clara la conexión existente entre dicho régimen jurídico y los intereses de la Comunidad de Aragón, lo que justifica la legitimación de las Cortes de Aragón para plantear el recurso de inconstitucionalidad, de modo similar a lo ocurrido con la impugnación por la Junta de Galicia de un precepto relativo a las comarcas en la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local (STC 214/1989, FJ 13).

C) Los Letrados de las Cortes de Aragón precisan a continuación el alcance que tiene, según la jurisprudencia constitucional, la competencia estatal en materia de medio ambiente, como paso previo a la justificación de la vulneración de las competencias autonómicas en que incurrir los artículos objeto de recurso.

La precisión del alcance de la competencia estatal en materia de medio ambiente es tarea dificultosa, dado el carácter complejo y polifacético de las cuestiones propias de esa materia, que afecta a los más variados sectores del ordenamiento jurídico (STC 64/1982). De modo que dicha competencia estatal converge poliédricamente con muchas competencias autonómicas pero sin que de ello se pueda derivar que las competencias estatales básicas mermen las competencias autonómicas (STC 102/1995, FJ 7).

Lo básico se extiende a establecer un común denominador normativo (STC 48/1981), que se concreta, en esta materia, en el establecimiento de una política global de medio ambiente con contenido esencialmente normativo. El Tribunal Constitucional admite (STC 102/1995, FJ 8) que la legislación básica medioambiental venga marcada por normas legales o reglamentarias y que, incluso, pueda llegar al ámbito de la ejecución, si bien en este caso deben darse una serie de circunstancias que permitan hablar de situación de excepcionalidad en función del carácter extraordinario de la situación o por razones de grave y urgente necesidad.

Sin embargo, la posibilidad de dictar excepcionales actos de ejecución con el carácter de básicos no excluye el deber estatal de dejar un margen al desarrollo de la legislación básica por la normativa autonómica (STC 102/1995, FJ 8). El Estado no puede, bajo la rúbrica del interés general, absorber toda la materia, sino que para respetar las competencias de Aragón debe permitirle desarrollar una política propia.

El Tribunal ha afirmado rotundamente que la gestión en esta materia corresponde a las Comunidades Autónomas, no sólo en el ámbito entero de la protección del medio ambiente sino

también en lo relativo a los espacios naturales, dado que algunas de aquéllas, entre las que se encuentra Aragón, ha asumido estatutariamente, además del desarrollo legislativo y la ejecución de las bases estatales del « medio ambiente », la competencia exclusiva en materia de « espacios naturales protegidos » .

La regla de distribución competencial descrita, ha sido, sin embargo, excepcionada para los Parques Nacionales por la Ley recurrida.

La STC 102/1995 configura a los Parques Nacionales como una categoría de espacio natural que representa una realidad topográfica singular, a veces única, que justifica que se reserve al Estado un acto materialmente ejecutivo --la declaración-- en razón a su configuración como básico. Sin embargo, el Tribunal rechaza de forma tajante que se reserve al Estado en exclusiva la gestión de los Parques Nacionales, aun cuando las funciones estatales no se agoten en la declaración de interés general de ese espacio natural. En definitiva, el Tribunal señala que la gestión de los Parques Nacionales, sinónimo de administración, « se configuren como competencia normal o habitual de las Comunidades Autónomas y que sólo residualmente, en ciertos supuestos límite que no es necesario concretar ahora, aunque uno sea éste, pueda participar en ella el Estado » (STC 102/1995, FJ 22).

D) De acuerdo con ello, el Estado se ha extralimitado al adecuar la Ley 4/1989 a la STC 102/1995, extralimitación que se produce en los preceptos siguientes, reguladores de distintos órganos de gestión y administración de los Parques Nacionales.

En primer lugar, se rechaza el art. 23. El art. 22.3 de la Ley 4/1989, en la redacción dada por la Ley 41/1997 afirma que « los Parques Nacionales serán gestionados conjuntamente por la Administración General del Estado y de la Comunidad o Comunidades Autónomas en cuyo territorio se encuentren situados » . Pues bien, la Ley estatal opta por un modelo organizativo, la Comisión Mixta de Gestión (art. 23), que infringe las competencias autonómicas, porque, de un lado, debe ser la norma autonómica la que regule el concreto sistema organizativo de cada Parque y, de otro, porque no cabe admitir el carácter paritario de las representaciones estatal y autonómica, pues ello distorsiona la normal competencia de gestión, que corresponde a las Comunidades Autónomas, impidiendo que dicha competencia despliegue su eficacia. En conclusión, el art. 23 conculca los arts. 35.1.5 y 37.3 del EAAr. Y también el art. 39.2 del mismo, que regula la competencia de autoorganización de los servicios de gestión que corresponden a la Comunidad Autónoma.

También se impugna el art. 23.bis, salvo lo dispuesto en la primera parte de su apartado 1 y en su apartado 6. Este precepto regula la figura del Patronato, concibiéndolo como un órgano participativo y de coordinación de los colectivos y Administraciones con implicación en la gestión del Parque Nacional. Sin embargo, el art. 23.bis incluye una regulación sumamente pormenorizada que supera con creces el ámbito de lo básico.

Dado que la STC 102/1995 ha admitido que la figura del Patronato esté comprendida en el marco competencial del Estado no se impugna todo el precepto, pues se excluyen su noción legal (primer inciso del apartado 1) y el apartado 6, donde se relacionan las competencias del órgano. El resto del precepto es objeto de reproche competencial. Así, la composición paritaria del órgano (segundo inciso del apartado 1), se rechaza, con los mismos argumentos ya expuestos respecto de la Comisión Mixta de Gestión. Lo propio se mantiene respecto del apartado 2. Menor justificación aún tiene su apartado 3, que prevé el nombramiento por el Gobierno del Presidente del Patronato. Tampoco se admite su apartado 4, que dispone la

incorporación forzosa y ex lege del Director-Conservador del Parque al Patronato, ni tampoco la previsión de existencia en el seno de este último de una Comisión Permanente. Por último, también se considera inconstitucional el apartado 5, que dispone la adscripción del Patronato al Ministerio de Medio Ambiente, invadiendo así las competencias de Aragón para organizar sus servicios.

El art. 23.ter, que regula la existencia en el sistema organizativo de cada Parque Nacional de un Director- Conservador, imponiendo que sea nombrado por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma, previo acuerdo de la Comisión Mixta de Gestión, es asimismo objeto del recurso. La determinación del responsable de la administración y coordinación de las actividades del Parque Nacional no se incardina en el ámbito de lo básico sino en la potestad autonómica de autoorganización, según la representación de las Cortes de Aragón.

Por último, se impugna la Disposición final 2ª de la Ley 41/1997, que autoriza al Gobierno para alterar la composición y estructuras de los órganos de gestión del Parque Nacional, lo que conlleva reiterar lo ya dicho sobre la infracción de las competencias de la Comunidad Autónoma de Aragón, máxime cuando se configura como básica no ya una regulación legal, sino reglamentaria.

E) Los Letrados de las Cortes de Aragón se oponen también al régimen jurídico establecido por la Ley 41/1997 respecto de los Parques Nacionales que se sitúan en el territorio de más de una Comunidad Autónoma, dado que se atribuyen al Estado facultades que cuando se trata de Parques intraautonómicos corresponden a las Comunidades Autónomas.

Esta disparidad de régimen jurídico se opone a una consolidada doctrina del Tribunal Constitucional según la cual la supraterritorialidad no configura título competencial alguno en materia de medio ambiente y de espacios naturales protegidos (STC 102/1995, FJ 19), lo que determinó la anulación del art. 21.4 de la Ley 4/1989. El Tribunal consideró que esos supuestos de supraterritorialidad no cabe atribuir al Estado funciones gestoras de las que carece en ausencia del elemento supraterritorial, sino que lo procedente constitucionalmente ha de ser la habilitación de mecanismos de cooperación entre las Comunidades afectadas sin alterar la competencia ordinaria. Tal doctrina ya se plasmó en la STC 329/1993, que mantuvo la competencia autonómica en supuestos de supraterritorialidad relativos a declaraciones de Zonas de Atmósfera Contaminada, salvo en supuestos absolutamente excepcionales en que se justifique la intervención del Estado.

En el indicado vicio de inconstitucionalidad incurre el art. 19.3, que establece un distinto régimen de aprobación de los Planes Rectores de Uso y Gestión según el Parque Nacional sea intraautonómico o supraautonómico. Esta diferencia no se compadece con las competencias de la Comunidad Autónoma de Aragón. El Estado, habida cuenta del ámbito supracomunitario del Parque, puede habilitar mecanismos de cooperación para la aprobación de dicho Plan pero en modo alguno dicho ámbito le permite atribuirse tal competencia.

Reflexiones similares pueden hacerse sobre lo dispuesto en el art. 23.ter.2 de la Ley 4/1989, relativa al nombramiento del Director-Conservador de los Parques Nacionales supracomunitarios. Nuevamente se aprecia aquí que el legislador estatal renuncia a establecer mecanismos cooperativos entre diversas Comunidades Autónomas que permitiesen salvaguardar sus competencias ejecutivas.

F) Se impugna también la Disposición adicional 4ª de la Ley 41/1997 y la nueva redacción de la Disposición adicional 1ª de la Ley 4/1989. Ambas Disposiciones adicionales se impugnan en razón de la inclusión en la Red de Parques Nacional del Parque Aigües Tortes y Estany de Sant Maurici, pues dicha integración se produce respetándose la normativa catalana específica del Parque aludido (Ley 7/1998, de 30 de marzo, de reclasificación de dicho Parque, modificada por Ley 22/1990).

Los preceptos referidos de la Ley 41/1997 consagran una regulación distinta para los Parques Nacionales, distinguiendo entre el conjunto de todos ellos, salvo el de Aigües Tortes y Estany de San Maurici, que se someten a la Ley 4/1989, modificada por la Ley 41/1997, y dicho último Parque, que se somete a la Ley catalana específica, que reconoce un más amplio elenco de competencias normativas y ejecutivas a la Comunidad Autónoma. En lo relativo a estas últimas, las facultades ejecutivas son, prácticamente, absolutas.

La situación descrita es, en términos constitucionales, en todo punto inadmisibles. No obstante, debe notarse que las objeciones de inconstitucionalidad que las Cortes de Aragón plantean a ambas Disposiciones Adicionales no van dirigidas a combatir sus opciones materiales, sino que pretender hacer patente el distinto nivel de autogobierno que propician entre Aragón y Cataluña. No se discuten las competencias que el Estado reconoce a la Generalidad de Cataluña, sino que se demanda para Aragón un tratamiento legislativo idéntico, habida cuenta de la igualdad competencial entre los respectivos Estatutos de Autonomía. La desigualdad descrita, en suma, es incompatible con la naturaleza de la legislación básica.

La doctrina del Tribunal, a través de numerosas Sentencias ha insistido en la uniformidad de las normas básicas estatales desde la temprana STC 1/1982, siendo relevante al efecto la STC 25/1983 y, en la materia medioambiental la STC 16/1997, FJ 2.

Sólo en supuestos muy concretos, el Tribunal ha admitido la exceptuación del régimen jurídico básico de carácter general, como ha sido cuando existía una diferente atribución estatutaria, como en el supuesto de las comarcas, examinando en la STC 214/1989. Puesto que en este caso, no existe diferente atribución competencial entre Aragón y Cataluña (STC 102/1995, FJ 6), no se justifica la diferenciación del régimen jurídico aplicable.

No cabe alegar, en contra de lo expuesto, que el Parque Nacional de Aigües Tortes y Estany de Sant Maurici fue objeto de transferencia a la Generalidad de Cataluña, lo que supondría un elemento de diferenciación, pues el Tribunal, en reiterada doctrina (TC SS 25/1983, 143/1985 y 11/1986, entre otras muchas) ha insistido en que los Reales Decretos de traspaso no atribuyen competencias, las cuales sólo derivan de lo previsto en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía. Además, el Estado sólo ha considerado Parque Nacional a dicho Parque, a efectos de su inclusión en la Red Estatal, desde la Ley 41/1997, pues hasta ese momento no figuraba en dicha Red, lo que constituye una manifiesta arbitrariedad. Por último, tampoco concurre la diferenciación examinada en la STC 147/1991, que justifique la diferenciación de lo básico.

En definitiva, la disparidad de regímenes jurídicos debe ser considerada discriminatoria y contraria a los arts. 1, 9.3, 14 y 139.1, en relación con el art. 2, todos ellos de la Constitución.

En suma, podría decirse que la Disposición adicional 4ª de la Ley 41/1997 redefine el orden de competencias a través de un instrumento inidóneo, pues la ampliación del ámbito de autogobierno de una Comunidad Autónoma sin utilizar el instrumento del art. 150.2 o reformar el Estatuto de Autonomía infringe la Constitución.

Por todo ello, los Letrados de las Cortes de Aragón terminan sus alegaciones solicitando que se declare la inconstitucionalidad de los artículos impugnados.

9. La Sección Primera, mediante providencia de 18 de febrero de 1998, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad planteado por las Cortes de Aragón, dar traslado de la demanda y documentos presentados al Congreso de los Diputados, al Senado y al Gobierno de la Nación, al efecto de que, en el plazo de quince días, puedan personarse en el proceso y formular alegaciones, así como publicar la incoación del recurso en el Boletín Oficial del Estado.

10. Mediante escrito presentado el día 27 de febrero de 1998, el Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, comparece en el procedimiento y solicita una prórroga del plazo para realizar sus alegaciones.

11. La Sección Primera, por providencia de 2 de marzo de 1998, acordó prorrogar en ocho días el plazo otorgado al Abogado del Estado para formular alegaciones.

12. El Presidente del Senado, mediante escrito registrado el día 6 de marzo de 1998, se dirigió al Tribunal comunicándole que dicha Cámara se persona en el procedimiento y ofrece su colaboración.

13. Mediante escrito de 16 de marzo de 1998, el Presidente del Congreso de los Diputados, notifica al Tribunal el acuerdo de la Mesa de la Cámara de no personarse en el proceso.

14. El Abogado del Estado presenta sus alegaciones correspondientes al recurso núm. 469/1998 en el Registro del Tribunal el día 23 de marzo de 1998.

En dicho escrito sostiene lo siguiente:

A) El Abogado del Estado comienza señalando que las Cortes de Aragón entienden que la Ley 41/1997, al reformar la Ley 4/1989, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, atribuye al Estado, en lo relativo a la gestión de los Parques Nacionales, unas competencias que exceden de sus títulos habilitantes y vulneran las que son propias de la Comunidad Autónoma en materia de medio ambiente, espacios naturales protegidos y organización de sus instituciones de autogobierno.

El Abogado del Estado también manifiesta que el recurso de inconstitucionalidad planteado por las Cortes de Aragón contra diversos preceptos de la Ley 41/1997 coincide en buena parte con los argumentos de los recursos de inconstitucionalidad asimismo promovidos contra la misma Ley 41/1997 por la Junta de Andalucía (que se tramita con el núm. 460/1998) y de la Diputación General de Aragón (núm. 483/1998), por lo que se solicitará su acumulación en el lugar oportuno.

La expresada identidad de los argumentos contenidos en el recurso planteado por las Cortes de Aragón respecto de las formuladas en el recurso del Gobierno de la Junta de Andalucía determina que el Abogado del Estado se oponga a la demanda reproduciendo ahora las alegaciones presentadas en este último recurso de inconstitucionalidad, por lo que procede remitir al antecedente séptimo, en el que las mismas se recogen.

Únicamente debe hacerse referencia a tres aspectos en los que las alegaciones del Abogado del Estado presentan especificidad en este recurso, promovido por las Cortes de Aragón. En primer lugar, el escrito del Abogado del Estado nada aduce sobre la financiación de los Parques Nacionales, habida cuenta de que los preceptos correspondientes no han sido recurridos por las Cortes de Aragón. En segundo lugar, sus alegaciones contienen algunas precisiones específicas en relación al Parque Nacional de Aigües Tortes y Estany de Sant Maurici. Y, por último, lo propio acaece respecto al examen singularizado de los preceptos recurridos. A continuación, se recogen estos argumentos específicos.

B) En cuanto al caso del Parque Nacional de Aigües Tortes y Estany de Sant Maurici, el Abogado del Estado señala que las Cortes de Aragón impugnan expresamente la nueva redacción que la Ley 41/1997 otorga a la Disposición adicional 1ª de la Ley 4/1989 (integrando a dicho Parque en la Red de Parques Nacionales) y también la Disposición adicional 4ª de la misma Ley 41/1997 (que prevé que el citado Parque Nacional mantendrá el régimen de gestión y organización que se contiene en la normativa autonómica). La impugnación se justifica en que el legislador estatal ha establecido una excepción al régimen básico de carácter general que rompe dicho régimen, produciendo una inconstitucional transferencia de competencias sin utilizar el cauce del art. 150.2 CE. Con ello, se incurre en arbitrariedad (art. 9.2 CE) y se vulnera el principio de igualdad (art. 14 CE).

A ello opone el Abogado del Estado la falta de legitimación de las Cortes de Aragón para impugnar dichas Disposiciones pues no existe la conexión exigida por el Tribunal Constitucional para interpretar el art. 32.2 LOTC, habida cuenta de que el Parque Nacional de Aigües Tortes y Estany de Sant Maurici no se localiza en el territorio de Aragón, ni se acredita en que medida dichas Disposiciones afectan a las competencias de dicha Comunidad Autónoma. Por último, señala, no se impugna el contenido material de esas normas ni el régimen jurídico al que remiten, por lo que no se comprende el interés en obtener un pronunciamiento de inconstitucionalidad.

El Abogado del Estado también rechaza que estas Disposiciones vulneren el art. 14 CE, pues la STC 211/1996, FJ 4, recogiendo anterior jurisprudencia, ha determinado que los entes públicos no son titulares de derecho fundamental a la no discriminación recogido en el art. 14 CE, sin que sea de aplicación aquí la STC 302/1994, que se refería al supuesto contrario, la reclamación de un trato diferente.

C) En cuanto al examen concreto de las tachas planteadas a los preceptos impugnados, el Abogado del estado incide en primer lugar en los arts. 23, 23.bis y 23.ter.

Al respecto aduce que el Estado es competente tanto para regular el régimen jurídico de los Parques Nacionales como para participar en su gestión. El sistema de gestión que se establece es respetuoso con el reparto de competencias, pues la composición paritaria de los órganos regulados asegura la gestión conjunta sin imposición unilateral de una de las Administraciones. Al no regularse órganos autonómicos, no se han invadido las competencias de Aragón.

En cuanto al art. 23.bis, del cual se impugnan todos sus apartados salvo el primer inciso del apartado 1 y el apartado 6, el Abogado del Estado aduce que la STC 102/1995 ha considerado constitucional el Patronato del Parque, en cuanto órgano de cooperación entre Administraciones Públicas. Su adscripción al Ministerio de Medio Ambiente no supone vinculación orgánica o funcional, pues lo es sólo « a efectos administrativos ». Tampoco se transgrede la competencia autonómica de autoorganización al no ser aquél un órgano autonómico.

Se impugna también el art. 23.ter, que regula la figura del Director-Conservador del Parque Nacional. En defensa de su adecuación constitucional se reitera lo dicho sobre los anteriores preceptos.

Se rechaza que la Disposición final 2ª, que habilita al Gobierno para desarrollar la Ley, sea inconstitucional, pues la colaboración del Reglamento con la Ley ha sido admitida pacíficamente por el Tribunal Constitucional.

Sobre la impugnación de los arts. 19.3, 23.2, 23.bis y 23.ter.2, relativos a los Parques Nacionales supracomunitarios, se remite a lo aducido con carácter general al respecto, incidiendo en la falta de legitimación para promover la impugnación al no existir en Aragón un Parque de tal naturaleza. Sobre la regulación de fondo, se insiste en que la gestión estatal está condicional por la adopción de acuerdos en el seno de la Comisión Mixta de Gestión.

Por último, sobre la Disposición adicional 1ª de la Ley 4/1989 y la Disposición adicional 4ª de la Ley 41/1997, se remite a lo ya dicho.

15. El día 11 de marzo de 1998, el Letrado de la Generalidad de Cataluña, en representación de su Gobierno, presenta un escrito en el Registro del Tribunal en el que solicita que se le tenga por personado en el recurso de inconstitucional núm. 469/1998, en calidad de coadyuvante del Gobierno del Estado, y que se le dé traslado de la demanda para presentar sus alegaciones.

16. La Sección Primera del Tribunal, por providencia de 21 de abril de 1998, acordó dar traslado al Abogado del Estado y a la representación procesal de las Cortes de Aragón del escrito del Letrado de la Generalidad en el que solicita su personación en el proceso, con el fin de que, en el plazo de diez días, aleguen lo que corresponda.

17. El Abogado del Estado dirigió un escrito al Tribunal, registrado el día 5 de mayo de 1998, en el que manifiesta que no se opone a la personación del Gobierno de la Generalidad.

18. La Letrada de las Cortes de Aragón en escrito registrado el día 8 de mayo de 1998 se opuso a la personación del Gobierno de la Generalidad en el proceso y a la presentación de alegaciones.

19. Mediante Auto de 30 de junio de 1998, el Pleno de Tribunal acordó tener por comparecido en el proceso al Gobierno de la Generalidad de Cataluña, concediéndole un plazo de diez días para formular alegaciones en defensa de la Disposición adicional 4ª de la Ley 41/1997.

20. El Letrado de la Generalidad de Cataluña presentó sus alegaciones en el Registro del Tribunal el día 14 de julio de 1998. En las mismas sostiene lo siguiente:

A) El Letrado de la Generalidad de Cataluña comienza su escrito reproduciendo la Disposición adicional 4ª de la Ley 41/1997, que dispone lo siguiente:

« El Parque Nacional de Aigües Tortes y Estany de Sant Maurici se integra 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 y organización en los términos establecidos por la normativa autonómica » .

Dicha representación procesal manifiesta que una vez que ha conocido los argumentos y pretensiones de las Cortes de Aragón, ha apreciado que los reparos que se suscitan sobre la constitucionalidad de dicha Disposición no tienen que ver con su contenido material, esto es, con la integración del Parque Nacional de Aigües Tortes y Estany de Sant Maurici en la red de Parques Nacionales y con el mantenimiento del régimen de gestión y organización de dicho Parque que se contenía en la normativa autonómica (Ley catalana 7/1988, parcialmente modificada por la posterior Ley 22/1990).

De la demanda se desprende, en suma, que no se discuten las competencias normativas y gestoras de la Generalidad de Cataluña sobre el Parque Nacional de Aigües Tortes y Estany de Sant Maurici, sino que se reclama para Aragón en un trato idéntico. Por ello, cabe decir que lo que propiamente se impugna no es la Disposición adicional 4ª de la Ley 41/1997, sino lo que en el recurso se entiende como « el distinto nivel de autogobierno consagrado entre las Comunidades Autónomas de los Parques Nacionales situados en los correspondientes territorios» , o, en otras palabras, el « trato discriminatorio que el legislador estatal, permite entre Comunidades Autónomas » con un mismo nivel competencial en la materia.

Por razones de índole procesal, puesto que sólo se le permite a la representación de la Generalidad formular alegaciones sobre la Disposición adicional 4ª de la Ley 41/1997, aquélla rechaza que dicha Disposición adicional establezca un trato discriminatorio entre Comunidades Autónomas.

B) Si bien se aprecia, indica el Letrado de la Generalidad de Cataluña, la Disposición adicional impugnada no establece el régimen jurídico de los Parques Nacionales ubicados en Cataluña y en modo alguno pretende ser la regulación general especial para esta Comunidad Autónoma. Por el contrario, se refiere sólo a un Parque Nacional concreto, sobre el que decide que se mantenga el régimen de gestión y organización contenido en la normativa autonómica correspondiente.

Partiendo de ello, no puede imputársele a la Disposición recurrida un trato desigual entre Comunidades Autónomas o cualquier otra tacha de inconstitucionalidad, por varios motivos. En primer lugar, porque, como se ha dicho, no supone la aplicación a todos los Parques Nacionales de Cataluña de semejante régimen. En segundo lugar, porque la integración del mencionado Parque Nacional en la Red estatal manteniendo su propio régimen de gestión, encuentra justificación en razones históricas y jurídicas, que se expondrán. Y en tercer lugar, porque el régimen de gestión y organización al que remite la Disposición adicional 4ª recurrida es perfectamente acorde con el orden constitucional de competencias y con la doctrina del Tribunal Constitucional contenida en diversas Sentencias, en especial la STC 102/1995.

En cuanto al primer argumento, que la Disposición impugnada no concede régimen especial a los Parques Nacionales ubicados en Cataluña, es algo evidente, por su contenido y localización sistemática en la Ley.

Por otra parte, esa Disposición no implica dejación alguna por parte del Estado de sus competencias, pues es el Estado quien declara al espacio protegido Parque Nacional y no excluye que se le apliquen diversas figuras de nuevo cuño contenidas en la Ley 41/1997 (Plan Director o Consejo de la Red de Parques Nacionales). En definitiva, el sistema de gestión admitido para el Parque Nacional de Aigües Tortes y Estany Sant Maurici no impide que el mismo pueda extenderse a supuestos semejantes ni que comporte un sistema excepcional para todos los Parques de Cataluña.

En cuanto a su justificación histórica, responde a criterios de justicia por lo que el legislador estatal subsana el intencionado descuido y preterición que tuvo dicho Parque, situado íntegramente en territorio catalán.

El Parque fue creado por Decreto de 21 de octubre de 1955, de acuerdo con la antigua Ley de Parques de 1916 y reglamentado en 1957. En la actual etapa constitucional, fue reclasificado por la Ley del Parlamento de Cataluña 7/1988, de 30 de marzo, de acuerdo con la Ley catalana 12/1985, de 13 de junio, de Espacios Naturales.

La Ley estatal 15/1975, de 2 de mayo, de Espacios Naturales Protegidos, ordenaba al Gobierno en su Disposición final la reclasificación de los espacios naturales y el envío a las Cortes del correspondiente proyecto de Ley de cada uno de los Parques Nacionales entonces existentes. Tal mandato se aplicó para reclasificar otros muchos Parques Nacionales pero no el de Aigües Tortes.

Pese a que dicho Parque se reclasificó por la Ley catalana 7/1988, en ejercicio del art. 9.10 EAC, que nadie impugnó, tampoco se incluyó en la Red de Parques Nacionales aprobada por Ley 4/1989. Inexplicablemente, la Ley se olvidó de él, corrigiéndose la situación mediante enmiendas en la tramitación parlamentaria de la Ley 41/1997 (se acompaña fotocopia del Diario de Sesiones correspondiente del Congreso de los Diputados).

En esas circunstancias, era coherente que el legislador estatal no deshiciera el fructífero camino andado por la normativa autonómica y que se reconociese y respetase su régimen de organización y gestión.

Por último, en cuanto al tercer argumento que sostiene la adecuación de la Disposición adicional 4ª impugnada al orden constitucional de distribución de competencias, se recuerda por el Letrado de la Generalidad que el sistema autonómico de organización y gestión del Parque Nacional de Aigües Tortes y Estany de Sant Maurici es el reclamado por las Cortes de Aragón para los Parques Nacionales de su territorio, reconociéndose por la normativa autonómica la participación estatal en los órganos consultivos y ejecutivos de cada Parque, lo que constituye la mejor prueba de que las Cortes de Aragón consideran dicho sistema como perfectamente constitucional.

Y así resulta, efectivamente, de las competencias de Cataluña en materia de espacios naturales protegidos y de medio ambiente (art. 9.10 y 10.1.6 EAC), que le permiten gestionar y organizar los Parques de su territorio.

La STC 102/1995 interpretó con claridad estos aspectos, señalando que los Parques Nacionales conformaban uno de los supuestos límite en los que el Estado puede participar, sólo residualmente, en las funciones de gestión, pues su ejercicio es competencia normal o habitual de las Comunidades Autónomas (FJ 22).

Pues bien, la Ley catalana 22/1990 prevé la participación en el Patronato del Parque, de dos representantes de la Administración del Estado y de dos representantes de ICONA, reconociendo así expresamente la participación estatal en los órganos de gestión del Parque, según exige la STC 102/1995.

Este criterio coincide también con la doctrina contenida en las TC SS 161/1996, FJ 5 y 40/1998, FJ 42.

Por todo ello, el Letrado de la Generalidad solicita del Tribunal que desestime el recurso de inconstitucionalidad en cuanto se refiere a la Disposición adicional 4ª de la Ley 41/1997.

21. El día 6 de febrero de 1998, el Letrado de la Comunidad Autónoma de Aragón, en representación de la Diputación General de Aragón, presenta en el Registro del Tribunal recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 19.1, 3 y 7; 22.3, 23; 23.bis y 23.ter.1, 2 y 4 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, en la redacción dada a las mismas por el artículo único de la Ley 41/1997, 5 de noviembre; y también contra las Disposiciones adicionales 1ª, 2ª, 3ª, 5ª y 7ª y la Disposición final 2ª de la misma Ley 41/1997.

En el recurso se sostiene lo siguiente:

A) La Ley 41/1997, objeto de este recurso de inconstitucionalidad, tiene por objeto regular de nuevo la gestión de los Parques Nacionales, pretendiendo seguir la doctrina de la STC 102/1995, que declaró la nulidad de la Disposición adicional 5ª de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, en cuanto que considera básicos sus arts. 21.3 y 4 y 22.1, que atribuían exclusivamente al Estado la gestión de los Parques Nacionales.

La Exposición de Motivos de la Ley 41/1997 pone de manifiesto que la intención del legislador estatal es la de mantener su participación preeminente en la gestión de los Parques Nacionales, pero con la obligación de que participen también en la gestión las Comunidades Autónomas en cuyo territorio se ubiquen los Parques Nacionales. Con ello se rechaza de plano la posibilidad de que dicha gestión corresponda en exclusiva a las Comunidades Autónomas, sin perjuicio de las funciones de coordinación que pueda reservarse al Estado.

La Ley 41/1997 mantiene que la declaración de los Parques Nacionales se realice mediante Ley de las Cortes Generales e instaura la figura de un Plan Director, aprobado por el Estado, como instrumento básico de ordenación de la Ley de Parques Nacionales. Como órgano colegiado de carácter consultivo crea el Consejo de la Red de Parques Nacionales, bajo Presidencia estatal, que integra la representación de diversos intereses, entre ellos los de las Administraciones implicadas.

En cuanto a la gestión de cada Parque Nacional, se encomienda a una Comisión Mixta de Gestión, de composición paritaria de representantes de la Administración del Estado y de las Comunidades Autónomas.

Se mantiene la figura del Patronato para cada Parque Nacional, aunque su naturaleza de órgano consultivo queda eliminada y se constituye como órgano de control y gestión. Es un órgano de composición paritaria entre el Estado y las Comunidades Autónomas y está adscrito al Ministerio de Medio Ambiente .

La organización culmina con el Director-Conservador, que asume la administración y coordinación de cada Parque, siendo nombrado por la Comunidad Autónoma previo acuerdo de la Comisión Mixta de Gestión, salvo para los Parques supracomunitarios en los que será nombrado por el Ministerio de Medio Ambiente .

Para cerrar esta aproximación de la Ley 41/1997 el Letrado de la Comunidad Autónoma señala que la misma integra en la Red de Parques nacionales al Parque Nacional de Aigües Tortes y Estany de Sant Maurici, manteniendo para el mismo, en clara contradicción con el marco general de la Ley, el régimen de organización y gestión establecido en la normativa autonómica.

B) A continuación, el Letrado de la Diputación general de Aragón analiza las competencias del Estado y de la Comunidad Autónoma en la materia litigiosa, de acuerdo con la doctrina que proporciona la STC 102/1995.

Partiendo del reparto competencial en materia de « medio ambiente », el Estado es competente para dictar la legislación básica, sin perjuicio de las competencias de las Comunidades Autónomas para establecer normas adicionales de protección (art. 149.1.23ª CE). A la Comunidad Autónoma de Aragón le corresponde el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica estatal y el establecimiento de normas adicionales de protección (art. 37.3 EAAr.).

Sin embargo, el carácter complejo y polifacético de las cuestiones relativas al medio ambiente hace que las mismas afecten a los más variados sectores del ordenamiento jurídico (STC 64/1982), convergiendo con otras muchas autonómicas. En este caso, debemos destacar la competencia relativa a los « espacios naturales protegidos », en la que Aragón tiene la competencia exclusiva (art. 35.1.15 EAAr.).

Conviene profundizar en el alcance de la competencia básica estatal en materia de medio ambiente , para determinar su alcance concreto en relación con las competencias de Aragón con las que concurre.

Lo básico consiste en asegurar un común denominador normativo (STC 48/1981). Y en materia de medio ambiente ello se traduce en el establecimiento por el Estado de los parámetros necesarios, comunes e imprescindibles para todas las Comunidades Autónomas, lo que debe permitir a éstas la posibilidad de complementarlas haciendo posible vías diversas.

Lo básico también se podrá extender a las funciones ejecutivas. No obstante, su ámbito de actuación será mucho más acotado y excepcional, siendo necesaria una justificación que, por lo general, se manifestará por motivos supraautonómicos, lo que permitirá al Estado el establecimiento de fórmulas de coordinación pero no que suplante a las Comunidades Autónomas en el ejercicio de las competencias ejecutivas (TC SS 102/1995 y 29/1993). En la doctrina constitucional citada, se observa que la función ejecutiva estatal se debe limitar a supuestos realmente excepcionales, agotándose antes las fórmulas de coordinación y colaboración que no impliquen gestión.

Inciendo ahora en el ámbito competencial de los espacios naturales protegidos, la STC 102/1995 ha insistido en que las potestades de gestión de estos espacios, entre las que se incluye su declaración como tales áreas, debe corresponder a las Comunidades Autónomas, que han asumido, como Aragón, competencias exclusivas en dicha materia. De este planteamiento sólo se excluye a los Parques Nacionales, cuya declaración corresponde al Estado por Ley aprobada en Cortes, pero la gestión de las mismas deben realizarla las Comunidades Autónomas, salvo en ciertos casos límite, que el Tribunal no concreta, en los que el Estado puede participar en dicha gestión, sin que pueda deducirse que deba producirse una gestión compartida del Parque Nacional entre el Estado y la Comunidad Autónoma correspondiente, como pone de relieve el FJ 22 de la STC 102/1995.

El mismo criterio debe seguirse para los Parques Nacionales que se asientan sobre el territorio de dos o más Comunidades Autónomas, supuesto en el que sólo será necesario establecer fórmulas de coordinación o cooperación.

Por último, en lo relativo a la financiación de los Parques Nacionales, la STC 102/1995 declara abiertamente la posibilidad de que el Estado pueda conceder ayudas o subvenciones en la materia, pero ello no le habilita para crear un sistema general de financiación que se situara al margen de las competencias autonómicas de gestión y, por tanto, pudiera vaciarlas de contenido. Criterio que se reitera en la STC 16/1996.

C) A continuación, el Letrado de la Comunidad Autónoma de Aragón examina los preceptos a los que se extiende la impugnación, preceptos que se considera que no pueden tener carácter básico.

El primero de los preceptos que considera que infringe las competencias de la Comunidad Autónoma de Aragón es la nueva redacción que se da al art. 19 de la Ley 4/1989. En concreto, se objeta su apartado 1 y, por remisión, el apartado 3, en cuanto atribuyen a la Administración General del Estado la aprobación de los Planes rectores de Uso y Gestión de los Parques Nacionales ubicados en el territorio de más de una Comunidad Autónoma y en cuanto exige, en todo caso, el previo acuerdo favorable de la Comisión Mixta de Gestión, encargada de su elaboración.

La posibilidad de que la Administración del Estado apruebe los Planes Rectores de Uso y Gestión de los Parques Nacionales supracomunitarios contradice la doctrina de la STC 102/1995 a que se ha aludido en el anterior apartado. El Estado en supuestos como éste tan sólo debe establecer sistemas de coordinación y cooperación que permitan la actuación de las Comunidades interesadas.

Por lo que respecta al previo acuerdo favorable de la Comisión Mixta de Gestión, sin perjuicio de lo que se dice después, también debe entenderse contrario al orden al reparto de competencias en la materia. Estos Planes, como instrumento planificador de último escalón, constituyen una actuación ejecutiva que deben aprobar las Comunidades Autónomas competentes.

No resulta coherente que en relación con los Parques Nacionales la Ley atribuya al Estado la competencia para aprobar unas Directrices y un Plan Director y que, además, en el último escalón del sistema planificador, constituido, por los Planes Rectores de Uso y Gestión, dichos planes hayan de ser elaborados conjuntamente por el Estado y las Comunidades Autónomas.

El apartado 7 del art. 19 se considera, asimismo, contrario al reparto competencial. Que la Comisión Mixta de Gestión, previo informe del Patronato, haya de autorizar cualquier proyecto de obra, trabajo o aprovechamiento que no figure en el Plan Rector de Uso y Gestión, constituye una prueba de que se pretende reducir al mínimo las potestades autonómicas, que carecen así de capacidad para poner en marcha cualquier actuación, urgente o no, de restauración o conservación.

La nueva redacción del art. 22 de la Ley 4/1989 en su apartado 3, que prevé la gestión conjunta de los Parques Nacionales por la Administración del Estado y la Comunidad Autónoma correspondiente, también vulnera las competencias de Aragón en materia de espacios naturales protegidos.

La gestión conjunta de los Parques Nacionales no ha sido admitida por la STC 102/1995, pues la misma atribuye a las Comunidades dicha gestión, toda vez que la existencia del interés general del Estado para declarar los Parques no se extiende a su gestión. Ello se confirma por el hecho de que la Ley 41/1997 también considera de interés general que Cataluña gestione un determinado Parque Nacional (Disposición adicional 4ª), cuando dicha Comunidad tiene la misma competencia en la materia de Aragón.

En cuanto al sistema de financiación conjunta de los Parques Nacionales, previsto en el mismo art. 22.3, es consecuencia de la resistencia del Estado a transferir los servicios y créditos en esta materia, lo que perpetúa con esta Ley, incluso con el absurdo de que las Comunidades Autónomas no puedan participar en dicha financiación si no es con el acuerdo con el Estado. En contra de este criterio, es consustancial al ejercicio de las competencias la disposición de los recursos necesarios para su cumplimiento, pues, en caso contrario, la competencia resulta vacía de contenido.

Se impugna también el art. 23 en su integridad, por cuanto regula la Comisión Mixta de Gestión, piedra angular de la gestión conjunta Estado-Comunidades Autónomas de los Parques Nacionales. Dicho precepto infringe la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de « espacios naturales protegidos » y al mismo tiempo la de autoorganización (art. 35.1.1 y 15 EAAr.).

En cuanto a la vulneración de la competencia autonómica en materia de espacios naturales protegidos, la causa es la misma que la aducida sobre el art. 22.3 y a ello se remite. El carácter paritario de la Comisión, la Presidencia estatal o autonómica de la misma con carácter alternativo y el voto de calidad del Presidente ponen de manifiesto la injerencia estatal.

En cuanto a la vulneración de la competencia de autoorganización, se señala que ésta le corresponde a Aragón como consecuencia normal y habitual de su titularidad de la competencia anterior, no pudiendo intervenir sobre ello el Estado, pues sólo dispone de una competencia gestora de carácter excepcional y residual.

La regulación del Patronato en el art. 23 bis está afectada de similar tacha. La Ley 41/1997 modifica la anterior normativa del Patronato y lo configura no sólo como órgano colaborador sino también como órgano gestor, encargándole de la administración de las ayudas o subvenciones que se le otorgan, lo que invade las competencias de Aragón. Además, se aduce que aunque la competencia básica estatal le permitiría regular este órgano de colaboración, debería dejar el margen suficiente a las Comunidades Autónomas para desarrollar dicha regulación.

La Ley 41/1997 vuelve a conculcar las competencias autonómicas en las materias aludidas al instituir la figura del Director-Conservador en el art. 23.ter. El primer motivo de esa vulneración se produce cuando su apartado 1 prescribe que aquél sea nombrado por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma, pues tal especificación orgánica sólo puede realizarla la propia Comunidad Autónoma. La segunda vulneración se produce al ser necesario para dicho nombramiento el previo acuerdo de la Comisión Mixta de Gestión, que manifiesta una injerencia más del Estado en la organización autonómica. En tercer lugar, la reserva al Estado del nombramiento del Director-Conservador de los Parques Nacionales supracomunitarios, incurre en igual vicio de inconstitucionalidad, pues en estos casos el Estado sólo puede establecer mecanismos de cooperación y coordinación que permitan a las Comunidades Autónomas ejercer sus competencias (así, por ejemplo, propiciando el acuerdo entre ellas mediante la oportuna

fórmula de coordinación). Por último, son también inconstitucionales las referencias a la Comisión Mixta de Gestión incluidas en los apartados 3 y 4 de este art. 23.ter.

Entrando en el análisis de las Disposiciones adicionales de la Ley 41/1997, no se impugna la Disposición adicional 4ª, pues se considera conforme al reparto de competencias tanto la integración del Parque Nacional de Aigües Tortes y Estany de Sant Maurici en la Red de Parques nacionales como la admisión del régimen de gestión autonómica de dicho Parque. No obstante, ello prueba que el legislador estatal se ha excedido en lo básico.

Por el contrario, vulnera las competencias de Aragón la Disposición adicional 1ª de la Ley 41/1997, por idénticas razones que las apuntadas en relación con el art. 22.3.

Lo propio ocurre con la Disposición adicional 2ª, porque aunque se admite la existencia de un Plan Director de la Red de Parques Nacionales que regule, entre otros aspectos, las directrices para la redacción de los Planes Rectores de Uso y Gestión, se reprocha que sea aprobado unilateralmente por el Estado, son contar con la colaboración de las Comunidades Autónomas, siendo insuficiente su participación a través del previo informe del Consejo de la Red de Parques nacionales.

Se impugna la Disposición adicional 3ª, que habilita al Gobierno de la Nación a la ampliación unilateral de los Parques Nacionales. No se cuestiona dicha potestad del Gobierno cuando se hace a propuesta de las Comunidades Autónomas afectadas, sino tan sólo cuando se realiza sin este concurso, pues resultaría una ampliación ajena a las Comunidades Autónomas.

Se recurre la Disposición adicional 5ª por su conexión expresa con los arts. 23, 23.bis y 23.ter, por las mismas razones por las que se objetaron dichos preceptos.

También se recurre la Disposición adicional 7ª por prever acuerdos de cooperación con el carácter de complementarios a los mecanismos de gestión y administración establecidos en la Ley, lo que permite la subsistencia de éstos, respecto de los que se ha manifestado ya el rechazo.

Por último, se impugna la Disposición final 2ª, que faculta al Gobierno para modificar por Real Decreto la composición de los órganos gestores de los Parques Nacionales, lo que vacía aún más a la Comunidad de Aragón de sus competencias.

Tras todo ello, se solicita del Tribunal que en su día dicte Sentencia declarando la inconstitucionalidad de los artículos recurridos.

22. La Sección Tercera, por providencia de 18 de febrero de 1998, admitió a trámite el recurso de inconstitucionalidad núm. 483/1998, promovido por la Diputación General de Aragón, y dio traslado de la demanda y documentos presentados al Congreso de los Diputados, al Senado y al Gobierno para que, en el plazo de quince días, se personen en el proceso y formulen alegaciones. También acordó oír a las partes para que se pronuncien acerca de la acumulación de este recurso a los registrados con los números 460/1998 y 469/1998, promovidos, respectivamente por la Junta de Andalucía y las Cortes de Aragón.

También se acordó publicar la incoación del recurso en el Boletín Oficial del Estado.

23. Por escrito de 27 de febrero de 1998, el Abogado del Estado, en la representación que ostenta, compareció en el proceso y solicita una prórroga del plazo concedido para formular alegaciones.

24. La Sección Tercera, por providencia de 2 de marzo de 1998, prorrogó en ocho días el plazo concedido al Abogado del Estado para realizar alegaciones.

25. Mediante escrito de 16 de marzo de 1998, el Presidente del Congreso de los Diputados comunica al Tribunal que no se personará en el proceso ni formulará alegaciones.

26. El día 6 de marzo de 1998, el Presidente del Senado se dirige al Tribunal dando por personada a la Cámara en el proceso y ofreciendo su colaboración.

27. El Abogado del Estado presenta su escrito de alegaciones en el Registro del Tribunal el día 23 de marzo de 1998. Dicho escrito reproduce lo alegado en el recurso de inconstitucionalidad núm. 460/1998, promovido por el Gobierno de la Junta de Andalucía, que se ha recogido en el antecedente séptimo, al que nos remitimos, salvo en lo relativo a lo sostenido en relación con la impugnación de determinados preceptos, que se refleja a continuación.

En lo atinente a la Disposición adicional 2ª de la Ley 41/1997, señala que sólo se impugna que la aprobación por el Gobierno del Plan Director de la Red de Parques Nacionales se realice sin la participación de las Comunidades Autónomas. Al respecto, indica que la aprobación de un Plan de estas características corresponde al Estado por su carácter básico (como el Tribunal ha admitido en su STC 102/1995 sobre el art. 8 de la Ley 4/1989). Además, las Comunidades participan en su elaboración a través del Consejo de la Red, según determina esta Disposición adicional 2ª.

Acerca de la Disposición adicional 3ª, manifiesta que no constituye una vía torticera para alterar unilateralmente los límites de un Parque Nacional sin contar con la Comunidad Autónoma en la que se ubique. Es, por el contrario, una forma de cooperación entre ambas Administraciones para aumentar la extensión del Parque.

Sobre las Disposiciones adicionales 5ª y 7ª, alega la falta de legitimación de la Diputación General de Aragón, dado que la primera de ellas sólo sería aplicable a Canarias y la segunda a Asturias, Cantabria y Castilla y León, quedando fuera de su territorio, por tanto, los supuestos a que se refieren. Además, remite a lo aducido sobre los arts. 22 y concordantes.

Rechaza, por último, el reproche dirigido a la Disposición final 2ª con igual razonamiento que en el recurso núm. 460/1998, al que nos remitimos.

En consecuencia, tras solicitar la acumulación de este recurso con los registrados con los núms. 460/1998 y 469/1998, solicita del Tribunal su desestimación.

28. Con fecha 1 de octubre de 1998, el Letrado de la Junta de Andalucía manifiesta su conformidad a la acumulación al recurso de inconstitucionalidad núm. 460/1998 de los recursos núms. 469/1998 y 483/1998.

29. Con fecha 2 de octubre de 1998, la Letrada de las Cortes de Aragón manifiesta al Tribunal su no oposición a la referida acumulación.

30. Por Auto de 24 de noviembre de 1998, el Pleno del Tribunal acordó acumular los recursos de inconstitucionalidad núms. 469/1998 y 483/1998 al registrado con el núm. 460/1998.

31. Por providencia de 3 de noviembre de 2004, se señaló para deliberación y votación de los presentes recursos de inconstitucionalidad el día 4 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. En el presente proceso se acumulan tres recursos de inconstitucionalidad, registrados con los núms. 460/1998, 469/1998 y 483/1998, interpuestos, respectivamente, por el Gobierno de la Junta de Andalucía, las Cortes de Aragón y la Diputación General de Aragón.

Su objeto es dilucidar si, según alegan los sujetos promotores de los recursos, determinados preceptos 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, vulneran las competencias estatutariamente asumidas por las Comunidades Autónomas de Andalucía y Aragón en las materias de « medio ambiente » y « espacios naturales protegidos » .

En concreto la infracción del orden constitucional de competencias se atribuye a los arts. 19.1, 3, 5 y 7; 22.3; 22.bis.2; 22.ter.2; 23; 23.bis; 23.ter y Disposición adicional 1ª de la Ley 4/1989, en la redacción que les otorga el artículo único de la Ley 41/1997, así como a las Disposiciones adicionales 1ª, 2ª, 3ª, 4ª, 5ª y 7ª y Disposición final 2ª de la propia Ley 41/1997.

A estos preceptos se les imputa, en lo esencial, una doble tacha. De un lado, que establecen un sistema de gestión conjunta entre el Estado y las Comunidades Autónomas de los Parques Nacionales, usurpando con ello las competencias autonómicas de gestión de dichos Parques Nacionales que se derivan de sus habilitaciones estatutarias en materia de « medio ambiente » y de « espacios naturales protegidos » (art. 13.7 y 15.1.7ª EAA y 35.1.5 y 37.3 EAAr.). De otro, que la regulación misma del sistema de gestión de los Parques Nacionales no corresponde al Estado sino a dichas Comunidades Autónomas, en razón a sus competencias de organización de sus propios servicios (arts. 41.4 EAA y 39.2 EAAr.), corolario de las competencias sustantivas antedichas.

A ello se opone el Abogado del Estado, que aduce que todos los preceptos recurridos tienen el carácter de legislación básica dictada en materia de « medio ambiente » (art. 149.1.23ª CE), competencia que permite al Estado en determinados casos intervenir a través de medidas de ejecución, según reiterada doctrina constitucional y, en concreto, de la contenida en la STC 102/1995, de directa aplicación a este caso. El Abogado del Estado alega, asimismo, que los preceptos recurridos son manifestación de los principios de coordinación y cooperación entre Administraciones Públicas.

2. Antes de entrar en el examen de fondo de las cuestiones que se suscitan en el proceso, es necesario abordar otras de carácter procesal que resultan imprescindibles para delimitar el objeto de enjuiciamiento.

a) La primera de dichas cuestiones, planteada por el Abogado del Estado, se refiere a la falta de legitimación en que incurren los tres sujetos recurrentes al impugnar los preceptos relativos a los Parques Nacionales que se extienden por el territorio de más de una Comunidad Autónoma. Se trata de los arts. 19.3; 23.2; 23.bis.2; y 23.ter.2 de la Ley 4/1989, recurridos por todos los

promotores de estos recursos de inconstitucionalidad. También es el caso de la Disposición adicional 7ª de la Ley 41/1997, sólo impugnada por la Diputación General de Aragón.

El Abogado del Estado sustenta la carencia de legitimación en la inexistencia en el momento de la impugnación de ningún Parque Nacional de esas características ni en Andalucía ni en Aragón, por lo que no se produce la conexión material entre los preceptos antedichos y las competencias autonómicas, conexión que resulta necesaria para recurrir de acuerdo con el art. 32.2 LOTC.

Igual planteamiento realiza el Abogado del Estado sobre la Disposición adicional 5ª de la Ley 41/1997, impugnada por la Diputación General de Aragón, si bien en este caso con el argumento de que aquella regula un supuesto concerniente sólo a Comunidades Autónomas que incluyan en su territorio dos o más Parques Nacionales, lo que tampoco es el caso de Aragón.

El alegato del Abogado del Estado que se ha expuesto no puede encontrar acogida, toda vez que a ello se opone nuestra reiterada doctrina acerca del art. 32.2 LOTC, que regula, en desarrollo del art. 162.1 CE, la legitimación exigible a los órganos colegiados ejecutivos y de las Asambleas de las Comunidades Autónomas para recurrir leyes estatales. Según dicha doctrina:

« Este Tribunal viene entendiendo, desde la STC 84/1982, de 23 de diciembre, que la legitimación de las Comunidades Autónomas para interponer recursos de inconstitucionalidad contra las leyes del Estado "se extiende objetivamente al ámbito de sus intereses peculiares que, evidentemente, se ven afectados por la regulación estatal de una materia acerca de la cual también la Comunidad Autónoma en cuestión dispone de competencias propias, aunque distintas de las del Estado. El haz de competencias de la Comunidad Autónoma, plasmación positiva de su ámbito propio de autonomía es, simplemente, el lugar en donde ha de situarse el punto de conexión entre el interés de la Comunidad y la acción que se intenta, pero el objetivo que ésta persigue, la pretensión a que da lugar no es la preservación o delimitación del propio ámbito competencial, sino la depuración objetiva del ordenamiento mediante la invalidación de la norma inconstitucional". Esta misma doctrina ha sido después aplicada reiteradamente en otras decisiones de este Tribunal (TC SS 63/1986, de 21 de mayo; 99/1986, de 11 de julio; 26/1987, de 27 de febrero, y 74/1987, de 25 de mayo), en las que se señala que "no cabe confundir con el conjunto de las competencias de la Comunidad recurrente" aquella afectación a que alude el art. 32.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

De acuerdo, pues, con esta doctrina del Tribunal Constitucional, la legitimación de las Comunidades Autónomas para interponer el recurso de inconstitucionalidad no está al servicio de la reivindicación de una competencia violada, sino de la depuración del ordenamiento jurídico, y en este sentido, dicha legitimación se extiende a todos aquellos supuestos en que exista un punto de conexión material entre la Ley estatal y el ámbito competencial autonómico, lo cual, a su vez, no puede ser interpretado restrictivamente tanto por el propio interés en la constitucionalidad que prima a la hora de habilitar la acción frente a las leyes estatales, como por el hecho de que el art. 32.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional contiene una precisión sobre el alcance de la legitimación para los recursos de inconstitucionalidad frente a leyes estatales que establece el art. 162.1 de la Constitución. Por ello, la exigencia específica de posible afectación "a su propio ámbito de autonomía" no puede ser interpretada de forma restrictiva, sino a favor del reconocimiento de la legitimación.

En definitiva, la Comunidad Autónoma que recurre contra una Ley del Estado, está legitimada para actuar no sólo en defensa de su propia competencia en la materia, sino también para la depuración objetiva del orden jurídico que regula, en la medida en que el ejercicio o despliegue de las funciones que le correspondan pueda verse afectado --como textualmente dispone el art.

32.2 de la Ley Orgánica de este Tribunal-- por la norma recurrida » (STC 199/1987, de 16 de diciembre, FJ 1).

Aplicando a este caso la jurisprudencia reproducida, es clara la capacidad que tienen los Gobiernos y la Asamblea de las Comunidades Autónomas recurrentes para instar ante este Tribunal el enjuiciamiento de los preceptos que estamos examinando, dado que existe una estrecha conexión entre las competencias de Andalucía y Aragón en las materias de « medio ambiente » y de « espacios naturales protegidos » y los preceptos que estamos considerando, puesto que no resulta exigible para la promoción de los recursos que dichos preceptos se refieren a supuestos que tengan materialización concreta en el momento de la promoción, bastando con que puedan tenerla y ello afecte a su acervo competencial, como es el caso.

En conclusión, los órganos promotores de estos recursos de inconstitucionalidad están legitimados para recurrir los artículos a que hemos hecho referencia.

b) El Abogado del Estado también denuncia la falta de legitimación de las Cortes de Aragón para impugnar la Disposición adicional 1ª de la Ley 4/1989, en la redacción que le otorga la Ley 41/1997, y la Disposición adicional 4ª de la misma Ley 41/1997. Ambas Disposiciones adicionales se refieren al Parque Nacional de Aigües Tortes y Estany de Sant Maurici.

Respecto de ellas, el Abogado del Estado aduce que toda vez que dicho Parque Nacional se localiza en el territorio de Cataluña, no se produce tampoco aquí la conexión material que debe darse, por exigencia del art. 32.2 LOTC, entre el contenido normativo de dichas Disposiciones adicionales y las competencias de la Comunidad Autónoma de Aragón. Cumple, pues, examinar este alegato.

En cuanto a la Disposición adicional 1ª de la Ley 4/1989, incluye en la Red de Parques Nacionales al Parque Nacional de Aigües Tortes y Estany de Sant Maurici. Por su parte, la Disposición adicional 4ª de la Ley 41/1997 determina que el Parque Nacional de Aigües Tortes y Estany de Sant Maurici se integrará en la Red de Parques Nacionales, manteniendo el actual régimen de gestión y organización en los términos establecidos por la normativa autonómica.

Profundizando en el análisis de la impugnación de estas Disposiciones adicionales, se advierte que la misma no conlleva en modo alguno un reproche de invasión competencial. Por el contrario, la impugnación realizada por las Cortes de Aragón tiene un alcance meramente retórico, conducente a reforzar su argumentación de fondo en el recurso, que se dirige a que sea la norma autonómica la que regule la gestión de los Parques Nacionales que se localicen en su territorio, en concordancia, precisamente, con lo establecido en estas Disposiciones adicionales.

Por tanto en la medida en que la impugnación, en los términos en que se plantea, no presenta mayor alcance que el expuesto, ha de concluirse que no procede realizar su enjuiciamiento.

3. Para la mejor comprensión del objeto de estos recursos de inconstitucionalidad acumulados conviene realizar una descripción normativa, según bloques temáticos, de los aspectos que se controvierten. Los referidos bloques o agrupaciones temáticos se refieren a las siguientes cuestiones: Instrumentos de planificación de los Parques Nacionales; sistema de organización y gestión de los Parques Nacionales situados en el territorio de una sola Comunidad Autónoma; sistema de planificación, organización y gestión de los Parques Nacionales cuando los mismos se extiendan por el territorio de más de una Comunidad Autónoma; y financiación de los Parques Nacionales. Conviene advertir desde este momento que la controversia en cada uno de esos

bloques se concreta, más que en cuestiones de orientación sustantiva de las cuestiones relacionadas, en las facultades que al respecto se atribuyen a las distintas Administraciones, esto es, al Estado y a las Comunidades Autónomas.

a) Comenzando por los instrumentos de planificación de los Parques Nacionales, son dos los instrumentos previstos y objeto de impugnación: el Plan Director de la Red de Parques Nacionales y el Plan Rector de Uso y Gestión de cada Parque Nacional.

El Plan Director de la Red de Parques Nacionales es el instrumento básico de ordenación de dicha Red y está integrado por los objetivos de diversa naturaleza que deben alcanzarse y las actuaciones y directrices correspondientes (art. 22.bis.1 de la Ley 4/1989). Sólo son objeto de impugnación su periodo de vigencia y los efectos de su contenido (art. 22.bis.2 de la Ley 4/1989) y el mecanismo de su elaboración, atribuido al Organismo Autónomo Parques Nacionales, y aprobación, que corresponde al Gobierno a propuesta del Ministro de Medio Ambiente (Disposición adicional 2ª de la Ley 41/1997).

En cuanto al Plan Rector de Uso y Gestión, resulta obligada su existencia en todo tipo de Parques y, en concreto, en los Parques Nacionales. Se impugna el art. 19.1, 3, 5 y 7 de la Ley 4/1989, que regula, entre otros extremos, el procedimiento, elaboración y aprobación de dicho Plan en los Parques Nacionales intraautonómicos. La aprobación corresponde a la Comunidad Autónoma correspondiente, previo acuerdo favorable de la Comisión Mixta de Gestión (Comisión con representación paritaria del Estado y de la Comunidad Autónoma).

b) El sistema de organización y gestión de los Parques Nacionales intraautonómicos. Dicho sistema se estructura a partir del criterio general, que es el centro del reproche de la invasión competencial, de que « los Parques Nacionales serán gestionados conjuntamente por la Administración General del Estado y la Comunidad o Comunidades Autónomas en cuyo territorio se encuentran situados » (art. 22.3, primer párrafo, de la Ley 4/1989).

Partiendo de este principio general, se configuran cuatro órganos que intervienen en la gestión de los Parques Nacionales intraautonómicos: el Consejo de la Red de Parques Nacionales, la Comisión Mixta de Gestión, el Director-Conservador y el Patronato.

El Consejo de la Red de Parques Nacionales es un órgano colegiado de carácter consultivo, esto es, limitado al ejercicio de funciones de informe y propuesta, que está integrado por representantes de la Administración General del Estado y de cada una de las Comunidades Autónomas en cuyo territorio se ubiquen Parques Nacionales (art. 22.ter de la Ley 4/1989). Este precepto no se impugna, salvo un aspecto colateral incluido en el anterior epígrafe [art. 22.ter.2.a)].

Descendiendo ya a la consideración de los Parques Nacionales singularizados, se configuran tres órganos para cada Parque. En primer lugar, como figura clave, la Comisión Mixta de Gestión (art. 23 de la Ley 4/1989), encargada de la « gestión » e « integrada por el mismo número de representantes de la Administración General del Estado, designados por el Ministerio de Medio Ambiente , que de la Comunidad Autónoma » . Se impugna la totalidad del precepto, que regula aspectos complementarios a los ya señalados.

En segundo lugar, se prevé la existencia de un Director-Conservador en cada Parque Nacional, a quien incumbe « la responsabilidad de la administración y coordinación » , siendo nombrado « por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma correspondiente, previo acuerdo de la Comisión Mixta de Gestión » (art. 23.ter). Se impugna todo el artículo.

Y, en tercer lugar, se establece la existencia de un Patronato « como órgano de participación de la sociedad » , en el que están representadas « las Administraciones Públicas y aquellas instituciones, asociaciones y organizaciones relacionadas con el Parque » . Lo relevante, desde la perspectiva de este proceso, radica en el carácter paritario de la representación en el mismo del Estado y de la Comunidad Autónoma correspondiente y en la relación de funciones que se le atribuyen, que, salvo alguna excepción, son de informe y propuesta. Se impugna todo el precepto.

c) La regulación sobre la planificación física y también de la orgánica y funcional relativa a los Parques Nacionales cuyo ámbito se extiende por el territorio de más de una Comunidad Autónoma constituye otro de los bloques que ha recibido la tacha de infracción del orden constitucional de competencias por parte de los recurrentes. Dicha regulación guarda homogeneidad con la propia de los Parques intracomunitarios, esto es, se sustenta en la cogestión del Estado y de las Comunidades Autónomas implicadas, si bien incorpora alguna peculiaridades.

Así, en cuanto a la planificación física, se mantiene el instrumento del Plan Rector de Uso y Gestión, pero su aprobación corresponde, en este caso, no a la Comunidad Autónoma, sino a la Administración del Estado (art. 19.3 de la Ley 4/1989).

En lo relativo a los órganos de gestión, se establece asimismo una regulación específica de los mismos.

Así, en cuanto a la Comisión Mixta de Gestión, la paridad en su composición se establece entre la representación del Estado, por un lado, y la de todas las Comunidades Autónomas implicadas, de otro (art. 23.3). Por su parte, el Director-Conservador del Parque Nacional supracomunitario será nombrado en este caso por el Ministerio de Medio Ambiente a propuesta de la Comisión Mixta de Gestión (art. 23.ter.2). Por último, los Patronatos tienen paridad de representantes del Estado y de las Comunidades afectadas (art. 23.bis.2). Todos estos preceptos han sido objeto de recurso, extendiéndose también a algún otro aspecto puntual (Disposición adicional 7ª de la Ley 41/1997).

d) Por último, hay que referirse a la financiación de los Parques Nacionales. Según el art. 22.3 de la Ley 4/1989 dichos Parques « serán financiados con cargo a los Presupuestos Generales del Estado y, previo acuerdo con las Comunidades Autónomas afectadas, con las aportaciones de los recursos financieros que éstas realicen » . La Disposición adicional 1ª de la Ley 41/1997 desarrolla la previsión legal expuesta mediante la fijación de un plazo de dieciocho meses para alcanzar el correspondiente acuerdo. A ambas previsiones se oponen los recurrentes.

4. Llegados a este punto y antes de proceder al examen de fondo debemos poner de manifiesto que la Disposición adicional 4ª de la Ley 15/2002, de 1 de julio, que declara el Parque Nacional marítimo-terrestre de las Islas Atlánticas ha modificado puntualmente algunos de los preceptos impugnados en estos recursos. Otro tanto lleva a cabo el art. 126 de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social. En ambos casos las modificaciones afectan a aspectos secundarios de los preceptos objeto de este proceso, habiendo sido también recurridos de inconstitucionalidad por el Gobierno de la Junta de Andalucía y la Diputación General de Aragón (recursos de inconstitucionalidad núms. 5573-2002, 5590-2002, 2004-2004 y 2144-2004).

Debemos plantearnos los efectos que dichas modificaciones legales pudieran tener sobre la pervivencia del objeto de los recursos de inconstitucionalidad acumulados que estamos examinando.

A tal fin, debemos tener en cuenta nuestra doctrina, según la cual « en el ámbito del recurso de inconstitucionalidad recurso abstracto y orientado a la depuración objetiva del ordenamiento, la pérdida sobrevenida de la vigencia del precepto legal impugnado habrá de ser tenida en cuenta por el Tribunal para apreciar si la misma conlleva... la exclusión de toda aplicabilidad de la Ley [pues], si así fuera, no habría sino que reconocer que desapareció, al acabar su vigencia, el objeto de este proceso constitucional... Por ello carece de sentido, tratándose de un recurso de inconstitucionalidad, pronunciarse sobre normas que el mismo legislador ha expulsado ya de dicho ordenamiento... de modo total, sin ultraactividad (TC SS 160/1987, FJ 6; 150/1990, FJ 8 y 385/1993, FJ 2) » (STC 196/1997, de 13 de noviembre, FJ 2). Sin embargo en esta misma Sentencia y fundamento jurídico también manifestamos que « constituyen una excepción a esta regla general aquellos supuestos en los que a través de un recurso de inconstitucionalidad lo que se traba en realidad es una controversia en el ámbito de las competencias respectivas del Estado y de las Comunidades Autónomas » , de modo que este Tribunal « sólo está llamado a pronunciarse sobre la titularidad de una competencia en la medida en que se trate de una competencia controvertida o de que la disputa esté todavía viva, debiendo inevitablemente resolver los términos de un conflicto mientras la esfera respectiva de competencias no resulte pacífica y aunque la disposición sobre la que se trabó el conflicto resulte luego derogada o modificada. En definitiva, la función de preservar los ámbitos respectivos de competencias no puede quedar enervada por la sola derogación o modificación de las disposiciones cuya adopción dio lugar al litigio, cuando aquella preservación exige aún, porque así lo demandan las partes, o al menos una de ellas, una decisión jurisdiccional que declare, constatando si se verificó o no la extralimitación competencial denunciada, su definición constitucional o estatutaria (TC SS 182/1988, FJ 1; 248/1988, FJ 2 y 167/1993, FJ 2; 329/1993, FJ 1 y 165/1994, FJ 2 » (STC 196/1997, FJ 2, y en igual sentido, STC 109/2003, de 5 de junio, FJ 2).

Complementariamente, debemos tener también en consideración nuestro criterio de que cuando « la normativa en relación con la cual se trabó el conflicto no es simplemente derogada, sino parcialmente sustituida por otra que viene a plantear en esencia los mismos problemas competenciales, la doctrina de este Tribunal avala la conclusión de la no desaparición del objeto de conflicto (TC SS 87/1993, 329/1993 y 155/1996 » (STC 147/1998, de 2 de julio, FJ 5).

Igual criterio hemos postulado para el caso de recursos de inconstitucionalidad en los que « las tachas de inconstitucionalidad que se oponen... son, a la vez, de orden competencial y no competencial, sin que la vindictio potestatis haya sido aplacada por la nueva regulación, por lo que la modificación no ha hecho que el recurso pierda su objeto, lo que exige que nos pronunciemos al respecto » (STC 109/2003, FJ 2).

En el presente caso, teniendo en cuenta lo indicado acerca del carácter secundario de las modificaciones realizadas, que las mismas también han sido recurridas y, por último, que algunas de dichas modificaciones se incluyen en una Ley de Medidas, en la que se recurren, además de aquéllas, numerosos preceptos de muy diferente naturaleza material, lo que desaconseja la acumulación, procede que resolvamos estos recursos.

5. Abordando, por tanto, el examen de las discrepancias de fondo que se debaten en este proceso, debemos, en primer lugar, proceder a incardinar dichas discrepancias en la materia o materias que resulten procedentes, de acuerdo con el sistema de distribución de competencias

entre el Estado y las Comunidades Autónomas establecido en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía.

Acerca de esta operación de encuadramiento, no existe discrepancia entre las partes litigantes, que, acertadamente, consideran que la regulación relativa a los Parques Nacionales que se debate se incardina en las materias relativas a los « espacios naturales protegidos » y al « medio ambiente » , lo cual fue confirmado por nuestra STC 102/1995, de 26 de junio, FF.JJ. 2 y 3, que enjuició la Ley 4/1989, que ha sido modificada por la Ley 41/1997, objeto de estos recursos. En definitiva, los Parques Nacionales constituyen una modalidad de espacios naturales que gozan del máximo nivel de protección dentro del sistema establecido en aquella Ley por su especial relevancia para la preservación del entorno ambiental, lo que justifica dicho encuadramiento.

Pues bien, el art. 149.1.23ª CE ha atribuido al Estado la competencia para dictar la legislación básica en materia de « protección del medio ambiente , sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección » .

Por su parte, las dos Comunidades recurrentes, Andalucía y Aragón, han asumido la competencia exclusiva, si bien de acuerdo con lo establecido en el art. 149.1.23ª CE, en materia de « espacios naturales protegidos » (arts. 13.7 EAA y 35.1.15ª EAAr.). A ello debe añadirse que ambas Comunidades ostentan la competencia exclusiva en relación con el « tratamiento especial de zonas de montaña » (arts. 13.7 EAA y 35.1.14ª EAAr.) y también la de desarrollo legislativo y ejecución de las normas básicas estatales en materia de « medio ambiente » (arts. 15.1.7ª EAA y 37.3 EAAr.).

Tales son las materias más directamente implicadas en esta controversia, sin olvidar que, de modo subordinado, pueden incidir otros títulos competenciales dado que « el carácter complejo y polifacético que tienen las cuestiones relativas al medio ambiente determina precisamente que afecte a los más variados sectores del ordenamiento jurídico (STC 64/1982) » (STC 102/1995, FJ 3). Partiendo de esta incidencia, habremos de ponderar la relevancia que pudieran tener en relación con los diversos artículos impugnados las competencias de Andalucía y Aragón en relación con la organización de los servicios propios (arts. 41.4 EAA y 39.2 EAAr.), competencias que los recurrentes consideran transgredidas.

Sin necesidad de calificar ahora la naturaleza de los órganos de gestión en los términos en que se pronuncia el Abogado del Estado, es lo cierto que en este caso la denunciada invasión de las facultades de autoorganización de las Comunidades Autónomas es pura consecuencia de la denuncia relativa a la invasión de las competencias autonómicas en materia de gestión, pues éstas se habrían visto lesionadas, además, por el expediente de la creación de órganos estatales de cogestión. Es, por tanto, la función gestora de esos órganos, antes que la competencia para organizarlos, lo que configura el núcleo de la queja competencial y ha de constituir el de nuestro análisis.

Una vez efectuada la operación de encuadramiento competencial de los artículos que se debaten en este proceso, iniciaremos su análisis según la agrupación antes realizada (planificación de los Parques Nacionales; sistema de organización y gestión de los Parques Nacionales intraautonómicos; planificación y gestión de los Parques Nacionales supraautonómicos y financiación de dichos Parques Nacionales), si bien por conveniencias de la argumentación adelantaremos la consideración del sistema de organización y gestión, pues este aspecto también constituye parte central de los preceptos recurridos de los restantes bloques temáticos.

6. El sistema de organización y gestión de los Parques Nacionales intraautonómicos ha sido descrito en líneas generales en el anterior fundamento jurídico 3 B). Ahora conviene recordar, simplemente, que dicho sistema se sustenta en el criterio de la gestión conjunta por la Administración General del Estado y la correspondiente Comunidad Autónoma del Parque Nacional de que se trate (art. 22.3, primer párrafo, de la Ley 4/1989). Este criterio se traslada al principal órgano gestor, la Comisión Mixta de Gestión, integrado paritariamente por representantes de ambas Administraciones. A su vez, este órgano propone a la Comunidad Autónoma el nombramiento del Director-Conservador del Parque. El esquema se completa con la figura del Patronato, órgano consultivo, deliberante y (salvo alguna excepción) carente, por ello, de competencia ejecutiva, que integra a representantes de las Administraciones y de los distintos sectores e intereses sociales afectados.

Para los representantes procesales de los recurrentes este sistema de organización y gestión ignora que la gestión de los espacios naturales protegidos está atribuida a las Comunidades Autónomas y que, por tanto, a ellas les compete establecer el correspondiente modelo organizativo. El sistema de cogestión o gestión conjunta establecido desconoce, en opinión de dichas representaciones, la doctrina de la STC 102/1995, FJ 22, según la cual la gestión de los Parques Nacionales se inscribe en las competencias exclusivas propias de las Comunidades Autónomas en materia de « espacios naturales protegidos », de manera que al Estado le corresponde la declaración por Ley de dichos Parques y, excepcionalmente, las singulares medidas de gestión que, por ser imprescindibles para garantizar el efectivo cumplimiento de la legislación básica, puedan tener tal carácter. La gestión conjunta entre el Estado y las Comunidades Autónomas de los Parques Nacionales tampoco puede sustentarse en los principios de coordinación y colaboración, pues dichos principios no permiten distraer competencias de las Comunidades Autónomas ni permiten a los órganos correspondientes el ejercicio de funciones gestoras. Por último, también aducen aquellas representaciones que la manifestación más patente de que el sistema de cogestión no es básico es la apreciación de que la Disposición Adicional 4ª de la Ley 41/1997 (no impugnada por los Gobiernos de Andalucía y de Aragón pero sí por las Cortes de esta última Comunidad, aunque no será enjuiciada en este proceso, pues, como hemos visto, dichas Cortes carecen de legitimación para impugnarla) tolera un distinto régimen, de exclusiva gestión autonómica, para el Parque Nacional de Aigües Tortes y Estany de Sant Maurici.

El Abogado del Estado, por su parte, rechaza este planteamiento. Al respecto, manifiesta que la STC 102/1995 declaró inconstitucional que el Estado retuviera toda la gestión de los Parques Nacionales, pues ello vaciaba las Comunidades Autónomas de sus competencias en la materia, pero admitió su participación en la gestión en razón a la relevancia de estos espacios. Con ello no se menoscaban las competencias de autoorganización de las Comunidades Autónomas, pues los órganos que intervienen en la gestión de los Parques Nacionales no son órganos autonómicos. En definitiva, este sistema de cogestión no sólo tiene carácter básico sino que es una manifestación sui generis de los principios de coordinación y cooperación que permiten integrar las competencias estatales y autonómicas, competencias que, de acuerdo con la STC 102/1995 son concurrentes entre ambas Administraciones.

Tales son, resumidos, los diferentes planteamientos de las partes, expuestos con detalle en los antecedentes y a los cuales nos remitimos.

Centrando el objeto de la controversia que debemos resolver, se aprecia que el núcleo de la misma consiste dilucidar si el sistema de organización y gestión conjunta de los Parques

Nacionales regulado en la Ley 41/1997 se sustenta de modo legítimo, esto es, de acuerdo con el marco constitucional y estatutario de distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas, en las competencias de aquél.

Teniendo en cuenta que la cuestión controvertida se incardina de modo indubitado en las materias de « medio ambiente » y de « espacios naturales protegidos » , de un lado, y que las competencias del Estado en aquella (art. 149.1.23ª CE) se superponen y condicionan las de las Comunidades Autónomas en ambas materias (arts. 13.7 y 15.1.7ª EAA y 35.1.5 y 37.3 EAAR), es claro que el sistema de gestión conjunta resultará conforme con el sistema de distribución competencial si pudiera reputarse de básico, de acuerdo con lo que al respecto dijimos en la STC 102/1995, FJ 8, o, alternativamente, si respondiera a los criterios constitucionales que caracterizan, según nuestra doctrina, a las potestades de coordinación del Estado o al principio de cooperación entre Administraciones Públicas en que, como reiteradamente hemos sostenido, se apoya nuestro sistema constitucional de distribución territorial del poder.

Este enunciado general del marco competencial aplicable debe ser completado con el fin de precisar la ratio decidendi de las cuestiones que aquí se debaten.

7. En cuanto a la posibilidad de que el sistema de organización y gestión conjunta de los Parques Nacionales intraautonómicos que se impugna pueda ser configurado como normativa básica, debemos recordar que dicha normativa, para ser tal, debe satisfacer unos requisitos determinados, de orden formal, de un lado, y de orden material, de otro. Requisitos ambos que hemos configurado como « canon de constitucionalidad » de dicha normativa (STC 109/2003, de 5 de junio, FJ 4) y que se concreta, según esta misma Sentencia, del modo siguiente:

« En cuanto a los requisitos materiales, como dijimos en la STC 197/1996, de 28 de noviembre, la noción de bases o de normas básicas ha de ser entendida como noción material y, en consecuencia, esos principios básicos, estén o no formulados como tales, son los que racionalmente se deducen de la legislación vigente; y que si bien las Cortes deberán establecer qué es lo que haya de entenderse por básico, en caso necesario será este Tribunal el competente para decidirlo, en su calidad de intérprete supremo de la Constitución (TC SS 32/1981, FJ 6, y 1/1982, FJ 1). Y en este sentido material y no formal de las bases se ha insistido en la doctrina posterior (TC SS 48/1988, 49/1988, 13/1989, 147/1991, 135/1992 y 225/1993, entre otras).

En relación con esta noción material, cuya delimitación por este Tribunal tiene como finalidad esencial procurar que la definición de lo básico no quede en cada caso a la libre disposición del legislador estatal, pues ello permitiría dejar sin contenido las competencias autonómicas (TC SS 69/1988 y 80/1988), cabe agregar que lo que ha de considerarse como bases o legislación básica es el común denominador normativo necesario para asegurar la unidad fundamental prevista por las normas del bloque de la constitucionalidad que establecen la distribución de competencias (STC 48/1988, FJ 3). Esto es, un marco normativo unitario, de aplicación a todo el territorio nacional (STC 147/1991), dirigido a asegurar los intereses generales y dotado de estabilidad --ya que con las bases se atiende a aspectos más estructurales que coyunturales (STC 1/1982, FJ 1)--, a partir del cual pueda cada Comunidad, en defensa de su propio interés, introducir las peculiaridades que estime convenientes dentro del marco competencial que en la materia correspondiente le asigne su Estatuto (STC 49/1988, FJ 16) [STC 197/1996, FJ 5 a)].

Por lo que a los requisitos formales respecta, afirmamos también entonces que este Tribunal no ha dejado de prestar atención a una exigencia que puede calificarse de formal de la noción de

bases y cuya finalidad esencial es la de excluir la incertidumbre jurídica que supondría que el Estado pueda oponer como norma básica a las Comunidades Autónomas, sin previa advertencia, cualquier clase de precepto, legal o reglamentario, al margen de cual sea su rango y estructura (TC SS 80/1988 y 227/1988). Por ello, ya se consideró tempranamente que dado el carácter fundamental y general de las normas básicas, el instrumento para establecerlas con posterioridad a la Constitución es la Ley (STC 1/1982, FJ 1). Y hemos precisado que la justificación de esta exigencia de Ley formal se encuentra en que sólo a través de este instrumento normativo se alcanzará, con las garantías inherentes al procedimiento legislativo, una determinación cierta y estable de los ámbitos respectivos de ordenación de las materias en las que concurren y se articulan las competencias básicas estatales y las legislativas y reglamentarias autonómicas. De suerte que la propia Ley puede y debe declarar expresamente el carácter básico de la norma o, en su defecto, venir dotada de una estructura que permita inferir, directa o indirectamente, pero sin especial dificultad, su vocación o pretensión básica (STC 69/1988, FJ 5. Reiterada, entre otras, en las TC SS 80/1988, 13/1989 y 179/1992). En suma, la claridad y certeza normativa, la propia estabilidad de una materia y el equilibrio del sistema de fuentes son los elementos determinantes de la forma que han de adoptar las bases (STC 132/1989).

Este Tribunal, cierto es, ha admitido que la exigencia aquí considerada no es absoluta; y consecuentemente ha estimado que excepcionalmente pueden considerarse básicas algunas regulaciones no contenidas en normas con rango legal e incluso ciertos actos de ejecución cuando, por la naturaleza de la materia, resultan complemento necesario para garantizar la consecución de la finalidad objetiva a que responde la competencia estatal sobre las bases [STC 48/1988, FJ 3 c). Asimismo, TC SS 69/1988, 80/1988, 132/1992 y 179/1992]. Sin embargo, no cabe olvidar, en contrapartida, que la atribución de carácter básico a normas reglamentarias, a actos de ejecución o incluso a potestades administrativas ha sido entendida por este Tribunal como una dispensa excepcional. Y, de otro lado, que esta excepción venía impuesta por una situación de transición, en la que era necesario adecuar la legislación preconstitucional a situaciones nuevas derivadas del orden constitucional, como ya se dijo en la STC 69/1988 » (STC 109/2003, FJ 4).

De tan larga cita, que ha convenido traer aquí, debemos extraer dos corolarios cuyo cumplimiento resulta imprescindible para garantizar la preservación de los respectivos acervos competenciales del Estado y de las Comunidades Autónomas.

El primero de ellos es dejar sentado que la intervención de carácter ejecutivo o aplicativo que el Estado puede desempeñar con carácter básico debe tener carácter puntual y concreto, esto es, ha de dirigirse a la puesta en práctica de medidas específicas, puesto que la aplicación ordinaria y general de la normativa básica deben realizarla las Comunidades Autónomas.

El segundo de dichos corolarios se singulariza en que incluso el ejercicio por el Estado de medidas puntuales y concretas deben tener carácter excepcional, de modo que sólo se produzca cuando la aplicación por las Comunidades Autónomas de las medidas de que se trate no garanticen de modo suficiente la preservación de la norma básica, esto es, su efectividad homogénea en el conjunto del territorio nacional.

En definitiva, « el contenido normativo de lo básico en esta materia no significa la exclusión de otro tipo de actuaciones que exijan la intervención estatal, solución ciertamente excepcional a la cual sólo podrá llegarse cuando no quepa establecer ningún punto de conexión que permita el ejercicio de las competencias autonómicas o cuando además del carácter supraautonómico del

fenómeno objeto de la competencia, no sea posible el fraccionamiento de la actividad pública ejercida sobre él y, aun en este caso, siempre que dicha actuación tampoco pueda ejercerse mediante mecanismos de cooperación o de coordinación y, por ello, requiera un grado de homogeneidad que sólo pueda garantizar su atribución a un único titular, forzosamente el Estado, y cuando sea necesario recurrir a un ente supraordenado con capacidad de integrar intereses contrapuestos de sus componentes parciales, sin olvidar el peligro inminente de daños irreparables, que nos sitúa en el terreno del estado de necesidad » . (STC 102/1995, FJ 8).

8. Acerca de las potestades de coordinación de que el Estado dispone y que pudieran fundamentar el sistema de cogestión controvertido, hay que partir, para fijar su alcance, de la noción y sentido propios de la función coordinadora.

Así, nuestra STC 32/1983 determinó ya el significado de la coordinación, precisando que la misma « persigue la integración de la diversidad de las partes o subsistemas en el conjunto o sistema, evitando contradicciones y reduciendo disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían la realidad misma del sistema » (STC 32/1983, de 28 de abril, FJ 2).

A continuación, la misma Sentencia incide en la competencia estatal de coordinación general, señalando al respecto « las siguientes precisiones: a) Aunque constituye un reforzamiento o complemento de la noción de bases, es una competencia distinta a la fijación de bases... b) la competencia de coordinación general presupone lógicamente que hay algo que debe ser coordinado, esto es, presupone la existencia de competencias de las Comunidades Autónomas, ..., competencias que el Estado, al coordinarlas, debe obviamente respetar ...; c) la competencia estatal de coordinación general significa no sólo que hay que coordinar las partes o subsistemas, ..., sino que esa coordinación general le corresponde hacerla al Estado; d) en consecuencia, la coordinación general debe ser entendida como la fijación de medios y de sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las autoridades ... estatales y comunitarias en el ejercicio de sus respectivas competencias de tal modo que se logre la integración de actos parciales en la globalidad del sistema » (STC 32/1983, FJ 2).

Como complemento de la noción general de coordinación que se acaba de exponer, debemos hacer hincapié en tres ideas.

La primera de ellas es que la coordinación es una facultad que guarda estrecha conexión con las competencias normativas, de modo que el titular de estas últimas ostenta aquella facultad como complemento inherente. Así lo hemos declarado en la STC 32/1983, en el fundamento jurídico reproducido, señalando a la vez la distinción y complementariedad entre normativa básica y coordinación.

Y en nuestra STC 104/1988 matizamos aún más, conectando la facultad de coordinación con las competencias normativas en general y no sólo con las bases. Así, señalamos que « no puede reducirse ni confundirse las manifestaciones específicas de coordinación que aparecen en nuestra Constitución (art. 149.1, 13, 15, 16, etc.) como competencia adicional a una competencia normativa limitada, con las funciones generales de coordinación que corresponden al Estado cuando sus competencias normativas son plenas, dado que aquél no puede desentenderse en absoluto de la ejecución autonómica de la legislación estatal. Resultan así posibles formas de intervención normativa que establezcan reglas que cumplan una función coordinadora de las Administraciones Autonómicas entre sí y con el Estado » (STC 104/1988, de 8 de junio, FJ 2).

La segunda idea es que la coordinación « conlleva un cierto poder de dirección. Consecuencia de la posición de superioridad en que se encuentra el que coordina respecto al coordinado » [STC 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 20 f)].

Por último, hay que destacar, por su relevancia, que la facultad de coordinación no otorga a su titular competencias que no ostente y, en concreto, facultades de gestión complementarias. En la reproducida STC 32/1983 ya señalábamos que la coordinación se materializa en la fijación de medios y sistemas de relación entre distintas autoridades para propiciar el ejercicio de « sus respectivas competencias », de manera que « tal coordinación no supone, sin embargo una sustracción o menoscabo de las competencias de las entidades sometidas a la misma » (STC 27/1987, de 27 de febrero, FJ 2). En definitiva, « ni la competencia en materia de coordinación ni la competencia sobre las bases de la planificación autorizan al Estado para atraer hacia su órbita de actividad cualquier competencia de las Comunidades Autónomas por el mero hecho de que su ejercicio pueda incidir en el desarrollo de las competencias estatales sobre determinadas materias. La coordinación no supone una sustracción o menoscabo de las competencias de las entidades sometidas a la misma: antes bien, presupone lógicamente la titularidad de las competencias en favor de la entidad coordinada (STC 27/1987), por lo que no puede servir de instrumento para asumir competencias autonómicas, ni siquiera respecto de una parte del objeto material sobre el que recaen [STC 227/1988, de 29 de noviembre, F.J. 20 e)].

9. Procede, por último, determinar el alcance constitucional que hay que otorgar al principio de cooperación. Dicho principio, « que no es menester justificar en preceptos concretos, se encuentra implícito en la propia esencia de la forma de organización territorial del Estado que se implanta en la Constitución » (STC 18/1982, de 4 de mayo, FJ 14), pues entronca con « la necesidad de hacer compatibles los principios de unidad y autonomía » [STC 214/1989, FJ 20 e)].

En cuanto a su caracterización, conviene, como primer paso, distinguir el principio de cooperación de la coordinación, a la que antes nos hemos referido. En este sentido, en nuestra doctrina hemos conectado la cooperación con la idea de la voluntariedad y la coordinación con la de la imposición. Así, hemos dicho que « la voluntariedad en el caso de la cooperación frente a la imposición en la coordinación es, por sí mismo, un elemento diferenciador de primer orden, lo que explica y justifica que, desde la perspectiva competencial distintas hayan de ser las posibilidades de poner en práctica unas y otras fórmulas » [STC 214/1989, F.J. 20 f)].

El segundo criterio a tener en cuenta para caracterizar a la cooperación es que su instrumentación y puesta en práctica no permite alterar las competencias de los sujetos llamados a cooperar. Así, hemos insistido con reiteración en la necesidad de fomentar « la cooperación entre las Administraciones Públicas implicadas mediante la búsqueda o creación de instrumentos que permitan articular su actuación, aunque sin alterar la titularidad y el ejercicio de las competencias propias de los entes en relación (TC SS 77/1984, FJ 3; 76/1983, FJ 13; 227/1998, FJ 20 y 214/1984 (sic), FJ 20) » (STC 118/1998, FJ 12).

En cuanto a las técnicas propias del principio de cooperación, hemos dicho que « por lo general no prejuzga cuál debe ser la correcta técnica a través de cuya mediación dicha coparticipación se articule (STC 68/1996, fundamento jurídico 10), si bien hemos entendido que el mismo puede satisfacerse generalmente, ya dando entrada a representantes o comisionados de las Comunidades Autónomas en los órganos del Estado, ya integrando a las Comunidades Autónomas en el curso de los procedimientos públicos que ejecuten la legislación estatal (STC 146/1992, fundamento jurídico 4º). Así pues, este Tribunal ha venido reconociendo un margen de

discrecionalidad en la determinación de los específicos mecanismos cooperativos, lo que no implica que dicho margen se conciba como un espacio totalmente inmune al control jurisdiccional, pues la, en principio, amplia esfera de libertad aludida puede eventualmente comprimirse en función de la relevancia del ámbito de la política autonómica concernido en cada caso (STC 68/1996, fundamento jurídico 10) » (STC 118/1998, FJ 12).

En todo caso, conviene resaltar que la doctrina constitucional recaída sobre los diversos instrumentos de cooperación ha reiterado el criterio aludido de que su puesta en práctica no permite alterar las competencias propias de las Administraciones actuantes. Así, respecto de los convenios de cooperación (STC 13/1992, de 6 de febrero, FJ 7 y 10, con cita de la STC 95/1986, de 10 de julio, FJ 5), las Conferencias Sectoriales (STC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 13) o los Reales Decretos de Traspasos (STC 11/1986, de 28 de enero, FJ 3), entre otras figuras.

La idea de que la cooperación no habilita para ejercer competencias ajenas ha sido confirmada por el Tribunal incluso en relación con la única competencia que los Estatutos de Autonomía imponen que se ejercite mediante tal técnica; se trata de la competencia exclusiva asumida por las Comunidades Autónomas en materia de « denominaciones de origen », la cual ha de ser ejercitada « en colaboración con el Estado » (arts. 10,27 EAPU, 12.1.5 EAC, 30.5 EAG, etc.). Al respecto declaramos:

« La competencia comunitaria, es, pues, la de « denominaciones de origen en colaboración con el Estado » . Aunque en términos de pura lógica, la calificación estatutaria de tal competencia como « exclusiva » no guarda entera coherencia con la locución « en colaboración con el Estado » , jurídicamente es forzoso el entendimiento compatible de aquel adjetivo y de esta locución, que deben ser objeto de una interpretación integradora. La competencia comunitaria no es de las que comparten una materia determinada entre el Estado (al que se reservan las bases) y la Comunidad (titular del desarrollo de aquéllas y/o de la ejecución); no estamos tampoco ante competencias concurrentes en el sentido descrito en el art. 149.2 C.E. a propósito de la cultura, materia en la que, sin perjuicio de las competencias asumidas por cada Comunidad en su Estatuto, el Estado conserva otras suyas porque considera « el servicio de la cultura como deber y atribución esencial » suyo (arts. 149.2 C.E. y STC 49/1984, de 5 de abril, fundamento jurídico 6.º) de tal manera que el Estado y tal o cual Comunidad pueden ejercer competencias sobre cultura con independencia el uno de la otra, aunque de modo concurrente en la persecución de unos mismos objetivos genéricos o, al menos, de objetivos culturales compatibles entre sí. Tampoco se trata aquí de que el Estado se haya reservado una competencia de coordinación entre unas competencias suyas y otras competencias comunitarias para lograr « la integración de actos parciales en la globalidad » de un conjunto, como dijimos en la STC 32/1983, fundamento jurídico 2.º, a propósito del sistema sanitario y de la competencia estatal del 149.1.16 C.E. La competencia exclusiva en colaboración no implica una previa diferenciación de competencias parciales que el Estado haya de coordinar, sino una actuación que debe ser realizada bilateralmente en régimen de cooperación específica sobre una materia, que en este caso es la de denominaciones de origen. La colaboración implica que lo que puede realizar uno de los entes colaboradores no lo debe hacer el otro, de manera que sus actuaciones no son intercambiables, sino complementarias » . (STC 11/1986, de 28 de enero, FJ 3).

10. Una vez expuesto el canon de constitucionalidad para el enjuiciamiento de los preceptos recurridos que regulan el sistema de organización y gestión de los Parques Nacionales intracomunitarios, podemos ya iniciar dicho enjuiciamiento, recordando que los artículos implicados son los siguientes: 22.3, párrafo primero; 22,ter.2; 23; 23; 23.bis y 23 ter de la Ley

4/1989, en la redacción que les otorga la Ley 41/1997, y las Disposiciones adicional 5ª y final 2ª de la propia Ley 44/1997). Comenzaremos por el primero de ellos.

El art. 22.3, párrafo primero dispone:

« Los Parques Nacionales serán gestionados conjuntamente por la Administración General del Estado y la Comunidad o las Comunidades Autónomas en cuyo territorio se encuentren situados» .

El precepto establece, pues, el principio de gestión conjunta del Parque Nacional por el Estado y la Comunidad Autónoma en cuyo territorio se localiza dicho Parque (en su momento enjuiciaremos el supuesto de los Parques supracomunitarios).

Ya hemos expuesto en los antecedentes cómo las partes discrepan acerca de la acomodación de este artículo a la doctrina de nuestra STC 102/1995, FF 22 y 23, pues mientras para los demandantes se ha ignorado dicha doctrina por parte del legislador estatal, invadiendo así las competencias autonómicas de gestión de los espacios naturales protegidos, para el Abogado del Estado se ha producido una asunción completa de la misma, de manera que el sistema de gestión conjunta de los Parques Nacionales tiene, de acuerdo con dicha Sentencia, carácter básico y se sustenta, además, en los principios de coordinación y cooperación.

Para centrar la polémica, debemos recordar que al enjuiciar en nuestra STC 102/1995 los arts. 22 y 23 de la Ley 4/1989, manifestamos que « los Parques Nacionales son una realidad singular, por muchas razones, de este tipo de espacios naturales dignos de protección ..., que clava la más honda raíz en su carácter simbólico por tratarse de una realidad topográfica singular, a veces única, característica del conjunto, con lo que podría llamarse pluralidad ecológica, y signo distintivo en suma que identifica a un país » , añadiendo que « la posibilidad, pues, de su mera existencia reúne todos los rasgos de lo básico por su carácter selectivo y primario en la materia ... A esta calificación material se une y exige, cumpliendo así el mandato constitucional, la vestidura formal de una Ley de las Cortes Generales ... 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 » (STC 102/1995, FJ 21).

Asimismo, debemos recordar que el art. 22.1 de la Ley 4/1989, entonces enjuiciado, fue declarado inconstitucional por el hecho de que « 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 y que sólo residualmente, en ciertos supuestos límite que no es necesario concretar ahora, aunque uno sea este, pueda participar en ella el Estado. No es admisible en cambio la exclusión de las Comunidades Autónomas en cuyo territorio esté enclavado el Parque Nacional, como hace el texto en tela de juicio » (STC 102/1995, FJ 22).

Es claro que este pronunciamiento no concretó el alcance de la gestión que pueda corresponder al Estado en relación con los Parques Nacionales, debiéndose observar que en aquella ocasión la perspectiva de análisis era el cuestionamiento de la inexistencia de competencias gestoras de las Comunidades Autónomas y es en esa perspectiva en que deben interpretarse las alusiones a las competencias gestoras del Estado, que en aquella oportunidad no se cuestionaban. En el

caso actual, sin embargo, se parte de una perspectiva distinta, que es, precisamente, la del cuestionamiento de las competencias gestoras del Estado, lo que nos obliga a avanzar en su valoración.

En definitiva, tras lo expuesto, procede ya dilucidar si el sistema de gestión conjunta regulado en el art. 22.3, párrafo primero, puede ser calificado como básico y sustentado en los principios de coordinación y cooperación, de acuerdo con el canon antes expuesto sobre estos extremos.

11. En cuanto a la consideración del art. 22.3, párrafo primero, como norma básica y, por tanto, al cumplimiento de las exigencias formales que resultan exigibles para ello, es obvio que el precepto las satisface, pues tiene rango legal y atribuido expresamente tal carácter básico.

En lo atinente a la dimensión material, ya hemos indicado al formular el canon aludido que la intervención básica del Estado de carácter ejecutivo sólo puede ser así configurada cuando tenga, de un lado, carácter concreto o puntual y, de otro, que se aprecie que deba llevarla a cabo excepcionalmente el Estado porque no pueda garantizarse que la ejecución autonómica preserve el efectivo cumplimiento de la norma básica de que se trate.

En este caso, el precepto examinado no cumple ninguno de ambos requisitos y, por tanto, no puede ser calificado como básico.

En efecto, en cuanto al primero de los requisitos, es obvio que el establecimiento de un sistema de gestión conjunta entre el Estado y la correspondiente Comunidad Autónoma de los Parques Nacionales no se manifestará a través de actuaciones concretas y puntuales del Estado para administrar determinada actividad, sino que, por el contrario, en los términos en que el precepto se redacta, determina una intervención genérica u horizontal que se proyecta sobre toda la función gestora, intervención para la que el Estado no está habilitado constitucionalmente.

En cuanto al segundo de los requisitos, la atribución al Estado de una intervención general en el ámbito de la gestión, aun en coparticipación, nada tiene que ver con la actuación excepcional para la que le habilitaría la Constitución, con el agravante de que la propia formulación del artículo impide al Tribunal apreciar si la medida hubiera podido ser aplicada por las Comunidades Autónomas sin perturbar el cumplimiento de algún criterio básico de carácter normativo.

Enlazando lo dicho con el hilo argumental iniciado en nuestra STC 102/1995 sobre las competencias básicas del Estado en la materia, debemos recordar que allí admitíamos como básica la declaración de los Parques Nacionales, pero tal declaración por ley, dijimos, « es un acto netamente ejecutivo que consiste en aplicar la legalidad, individualizándola y, por tanto, es también un acto materialmente administrativo » (STC 102/1995, FJ 18). Este criterio, acorde absolutamente con la dimensión puntual que demanda lo básico, en modo alguno se encuentra en el precepto ahora examinado, que generaliza la actividad gestora del Estado, lo que nos lleva a concluir que carece de dicho carácter básico.

12. Descartada la naturaleza básica de este artículo, debemos valorar si el mismo puede responder a las facultades de coordinación que la Constitución reconoce al Estado.

Ya hemos puesto de relieve en el anterior fundamento jurídico 8 que la coordinación persigue integrar elementos diversos en el conjunto del sistema, evitando las disfunciones que pudieran derivarse de la pluralidad de elementos en presencia, configurando sistemas de relación que hagan posible la acción conjunta de las autoridades implicadas y la homogeneidad técnica.

Partiendo de esta concepción general, resaltábamos la vinculación entre la competencia normativa en una materia y la facultad coordinadora, aunque ambas no se identifiquen. También hemos afirmado la capacidad de dirección de quien goza de la potestad coordinadora. Y, por último, como nota esencial, hemos constatado que dicha potestad coordinadora no conlleva ninguna competencia adicional a las que se atribuyan al coordinador por el bloque de la constitucionalidad, quedando vedado que el ejercicio de la coordinación disminuya las competencias de los sujetos coordinados.

A partir de estos presupuestos, se pone de relieve que el Estado, titular de una competencia normativa de carácter básico, puede propiciar el establecimiento de mecanismos de integración de autoridades diferentes, como son, en este caso, las propias estatales y las autonómicas, mecanismos que, en principio, pudieran responder a lo que es propio del instituto de la coordinación. Sin embargo, en absoluto guarda concordancia con dicho instituto el hecho de que el órgano de integración se enderece a la gestión conjunta de los Parques Nacionales por las autoridades que lo constituyen, pues con ello, de un lado, el Estado interviene en la esfera de la gestión administrativa de aquéllos careciendo de título competencial habilitante y, además, lo hace, según los términos del precepto, con un grado de intensidad que produce una alteración considerable de las competencias de gestión de los « espacios naturales protegidos » que ostentan Andalucía y Aragón, cuya esencia, y conviene insistir en ello, es su ejercicio autónomo. En definitiva, no es propio de la potestad coordinadora del Estado el establecimiento de unos mecanismos de coordinación que le otorgan competencias de gestión de las que carece, pues ya hemos dicho que la coordinación consiste en el establecimiento de sistemas y procedimientos que propicien la integración de las partes del conjunto, pero ello debe realizarse de modo que en dicha integración cada parte realice las funciones para las que está constitucionalmente habilitado.

En suma, la gestión conjunta por el Estado y las Comunidades Autónomas de los Parques Nacionales no se compadece desde la perspectiva constitucional con las potestades de coordinación del Estado en relación con dichos Parques.

13. Resta por analizar si este art. 22.3, párrafo primero, responde al principio de cooperación entre distintas Administraciones Públicas.

Ya hemos señalado que dicho principio de cooperación puede materializarse a través de técnicas muy diferentes, una de las cuales puede ser la del establecimiento de órganos que incluyan en su seno a representantes de las Administraciones llamadas a cooperar, siendo consustancial a este principio la voluntariedad en la participación en el instrumento de que se trate y la salvaguardia de las competencias de las Administraciones afectadas.

De acuerdo con estos criterios, es obvio que la gestión conjunta que nos ocupa no responde en términos constitucionales a las exigencias del principio de cooperación, toda vez que el requisito de la voluntariedad no se satisface, puesto que la gestión conjunta la impone el precepto, y tampoco se salvaguardan las competencias de gestión de las Comunidades Autónomas recurrentes, que se ven obligadas a ejercitarlas conjuntamente con el Estado que, así, interviene en un ámbito en el que no ostenta competencias.

Cumple, por tanto, confirmar con esta declaración de inconstitucionalidad que los órganos de cooperación ajustados a las previsiones del bloque de la constitucionalidad se dirigen a optimizar el ejercicio de las competencias de las distintas Administraciones con el fin de evitar la dispersión de esfuerzos, pero garantizando los diferentes ámbitos competenciales. Ya señalábamos antes

que ello se manifiesta en nuestra doctrina al declarar que incluso cuando, por excepción, el específico título competencial (« denominaciones de origen »), impone el ejercicio de la competencia autonómica « en colaboración con el Estado » , ello no puede suponer el ejercicio conjunto por el Estado y la Comunidad Autónoma de dicha competencia sino, por el contrario, su ejercicio separado aunque complementario, de manera que lo que puede realizar una de las Administraciones no lo debe hacer la otra, sin perjuicio de los posibles mecanismos de cooperación.

Como consecuencia de todo lo expuesto, procede declarar que el art. 22.3, párrafo primero, es inconstitucional.

14. Debemos ahora continuar con el examen de los restantes preceptos de este bloque normativo, relativo al sistema de organización y gestión de los Parques Nacionales intracomunitarios.

a) El art. 22, ter, 2, que sólo ha sido recurrido por el Gobierno de la Junta de Andalucía, dispone lo siguiente:

« Corresponde al Consejo informar:

a) El Plan Director de la Red de Parques Nacionales, en el que se formularán las directrices generales para la gestión coordinada de los Parques Nacionales.

b) La normativa de carácter general aplicable a los Parques de la Red de Parques Nacionales.

c) La propuesta de declaración de nuevos Parques Nacionales.

d) Los criterios de distribución de los recursos económicos y de financiación que se asignen para la gestión de los Parques Nacionales » .

Debe apreciarse que el apartado 1 de este mismo artículo, que no ha sido impugnado por ninguno de los recurrentes, regula la composición del Consejo de la Red de Parques Nacionales, al que define como « órgano colegiado de carácter consultivo » . Está integrado por representantes del Estado, de las Comunidades Autónomas, de los Municipios y de los Patronatos y Asociaciones relacionadas con los Parques Nacionales existentes en el conjunto del territorio nacional. A este órgano, la Ley le atribuye las funciones relacionadas en el apartado 2 del precepto, que son, precisamente, las que se impugnan.

Pues bien, teniendo en cuenta que la composición del órgano no ha sido impugnada, que ninguna de las funciones que se le atribuyen tiene carácter decisorio y que ni siquiera condicionan las que corresponda adoptar a las Comunidades Autónomas competentes para la gestión de los Parques, ninguna tacha puede oponerse a que el legislador estatal haya creado un órgano de cooperación en la materia, integrando los diversos intereses en presencia y propiciando, en suma, que de dicho órgano puedan surgir recomendaciones o propuestas sobre los temas descritos que coadyuven a una mejor prestación de los servicios de gestión por parte de las Comunidades Autónomas.

En definitiva, no se aprecia vulneración alguna de las competencias de Andalucía por parte de este art. 22.ter.2

b) El art. 23 dispone:

« 1. 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.

2. Si el Parque Nacional se extiende por dos o más Comunidades Autónomas, se mantendrá la composición paritaria entre la Administración General del Estado y el conjunto de las Comunidades Autónomas interesadas.

3. Asimismo, cuando en una Comunidad Autónoma se hayan declarado dos o más Parques Nacionales, existirá una Comisión Mixta común para la totalidad de los Parques ubicados en el territorio de dicha Comunidad.

4. La Comisión Mixta quedará válidamente constituida en el momento en el que las Administraciones interesadas designen a sus representantes y se haya reunido por primera vez, a iniciativa del Ministerio de Medio Ambiente .

La presidencia de esta Comisión recaerá cada año, alternativamente, en uno de los representantes de la Administración General del Estado o de las Administraciones Autonómicas.

El Presidente dirimirá con su voto los empates a efectos de adoptar acuerdos que se deriven del ejercicio de las funciones reguladas en la letra j) del apartado 5 de este artículo.

5. Las Comisiones Mixtas de Gestión tienen asignadas las siguientes funciones:

a) Elaborar el proyecto del Plan Rector de Uso y Gestión y de sus revisiones periódicas.

b) Aprobar el plan anual de trabajo e inversiones, que contendrá el orden de prioridad de las diferentes actividades a realizar.

c) Elaborar los planes sectoriales que, en su caso, desarrollen el Plan Rector de Uso y Gestión, y su posterior remisión al Patronato para su aprobación.

d) Proponer a las Administraciones públicas competentes los convenios de colaboración que se estimen necesarios para ejecutar el plan anual de trabajo e inversiones y los planes sectoriales.

e) Proponer al órgano competente por razón de la materia los proyectos de obras, trabajos o aprovechamientos que se considere necesario realizar y no figuren en el Plan Rector de Uso y Gestión.

f) Aprobar los pliegos de condiciones técnicas relativos a concesiones de servicios, adjudicaciones de aprovechamientos y autorizaciones de uso a terceros.

g) Establecer el régimen de funcionamiento de las instalaciones y servicios del Parque Nacional, velando por el correcto uso de sus signos externos identificativos.

h) Realizar, a la vista del preceptivo informe del Patronato, la propuesta de distribución de ayudas y subvenciones en el área de influencia socioeconómica del Parque Nacional.

i) Prestar conformidad a la memoria anual de actividades y resultados que el Director-Conservador del Parque Nacional ha de elevar al Patronato.

j) Supervisión y tutela de la dirección, administración y conservación del Parque.

k) El informe sobre las propuestas de financiación provenientes de aportaciones o donaciones de personas físicas o jurídicas destinadas a mejorar el espacio protegido y su área de influencia socioeconómica.

l) Todas aquellas actuaciones que se consideren necesarias para el mejor cumplimiento de los objetivos del Parque Nacional.

6. A las reuniones de las Comisiones Mixtas asistirán, con voz pero sin voto, los Directores-Conservadores de los respectivos Parques Nacionales que actuarán como Secretarios. Cuando en la Comunidad Autónoma se hayan declarado dos o más Parques Nacionales, la Secretaría se desempeñará periódicamente por cada uno de los Directores-Conservadores » .

Inmediatamente se aprecia que la Comisión Mixta de gestión tiene una composición que consagra el principio de cogestión o gestión conjunta por el Estado y las Comunidades Autónomas de los Parques Nacionales. También se desprende que dicha Comisión Mixta constituye el órgano encargado de la gestión ordinaria de los Parques Nacionales, ostentando diversas funciones que se dirigen a este cometido.

Por tanto, de acuerdo con la doctrina que hemos expuesto en los anteriores fundamentos jurídicos, el precepto (dejando para más adelante la consideración de su apartado 2, en su conexión con los restantes apartados en lo que se refiere a los Parques Nacionales supracomunitarios), excede de la competencia básica del Estado (art. 149.1, 23ª CE) y de sus facultades de coordinación o de cooperación, invadiendo con ello las competencias propias de las Comunidades recurrentes en relación con estos espacios naturales.

Frente a ello no pueden prevalecer los argumentos del Abogado del Estado, sustentados en los arts. 7 y 140 de la Ley 30/1992, de Bases del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, pues aparte de que dichos preceptos no constituyen en absoluto canon de constitucionalidad, en nada tienen que ver con el precepto recurrido ni los consorcios, que derivan de un Convenio de colaboración autónomamente suscrito (art. 7.1 de dicha ley 30/1992), ni tampoco las fórmulas colegiadas del art. 140 de la misma Ley, que por su carácter abstracto no sintonizan con el precepto examinado.

En conclusión los apartados 1, 3, 4, 5 y 6 del art. 23 son inconstitucionales.

c) El art. 23.bis determina:

« 1. Para velar por el cumplimiento de las normas establecidas en interés de los Parques Nacionales, y como órgano de participación de la sociedad en los mismos, se constituirá un Patronato para cada uno de ellos, en el que estarán representados las Administraciones públicas y aquellas instituciones, asociaciones y organizaciones relacionadas con el Parque, o cuyos fines concuerden con los principios inspiradores de la presente Ley. El número de los representantes designados por el Gobierno de la Nación y por las Comunidades Autónomas será paritario.

2. Si el Parque Nacional se extiende por dos o más Comunidades Autónomas se mantendrá la composición paritaria del número de representantes designados por el Gobierno de la Nación y el conjunto de las Comunidades Autónomas interesadas.

3. Los Presidentes de los Patronatos serán nombrados por el Gobierno de la Nación, a propuesta del Ministerio de Medio Ambiente , previo acuerdo de la Comisión Mixta de Gestión.

4. Los Directores-Conservadores de los Parques Nacionales formarán parte de los Patronatos.

5. Los Patronatos, que a efectos administrativos estarán adscritos al Ministerio de Medio Ambiente, podrán constituir en su seno una Comisión Permanente de acuerdo con las normas que rijan su funcionamiento interno.

6. Serán funciones de los Patronatos:

a) Velar por el cumplimiento de las normas que afecten al Parque Nacional.

b) Promover y realizar cuantas gestiones considere oportunas en favor del espacio protegido.

c) Informar el Plan Rector de Uso y Gestión, sus subsiguientes revisiones y aprobar los planes sectoriales específicos que le proponga la Comisión Mixta.

d) Aprobar la memoria anual de actividades y resultados, proponiendo las medidas que considere necesarias para corregir disfunciones o mejorar la gestión.

e) Informar los planes anuales de trabajo e inversiones a realizar.

f) Informar los proyectos y propuestas de obras y trabajos que se pretendan realizar no contenidos en el Plan Rector o en el plan anual de trabajos e inversiones.

g) Informar los proyectos de actuación a realizar en el área de influencia socioeconómica, estableciendo los criterios de prioridad.

h) Promover posibles ampliaciones del Parque Nacional.

i) Administrar las ayudas o subvenciones que se otorguen al Patronato.

j) Proponer normas para la más eficaz defensa de los valores del Parque Nacional.

k) Aprobar y modificar su propio Reglamento de Régimen interior » .

En nuestra STC 102/1995 consideramos plenamente constitucional la primitiva redacción del art. 23 de la ley 4/1989, que se limitaba a diseñar « un Patronato para cada uno de los Parques Nacionales con las funciones de proponer, informar o vigilar, y en ningún caso, decisorias, 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 objetivas o secundarias respeta la participación de las Comunidades Autónomas » (STC 102/1995, FJ 22).

Sin embargo, el precepto ahora recurrido va más allá, introduciendo prescripciones organizativas que deban ser valoradas en su alcance.

En cuanto a su apartado 1, resulta todo él plenamente constitucional. Su primer inciso se limita a determinar la necesaria existencia del Patronato y su integración en el mismo de las distintas Administraciones implicadas, así como de otras instituciones, asociaciones y organizaciones relacionadas con el Parque. Es claro que a partir de este enunciado general, la Comunidad Autónoma competente en la materia podrá desarrollar normativamente el contenido del precepto adecuándolo a las peculiaridades de cada caso. En cuanto a la previsión del segundo inciso del apartado 1 de que la representación estatal y autonómica en el Patronato sea paritaria, tampoco admite reproche de invasión competencial, puesto que, de un lado, aquél no ha de tener funciones decisorias y, de otro, la paridad subviene a la necesidad de que en estos órganos consultivos quede asegurada una presencia relevante de la Administración del Estado, que, en caso contrario, pudiera no quedar suficientemente resaltada, toda vez que es éste, el Patronato, un órgano adecuado para que se materialice la participación estatal en la gestión de los Parques Nacionales a que aludíamos en nuestra STC 102/1995, FJ 22. De igual manera, resulta constitucional su apartado 4, pues la presencia en el Patronato de los Directores-Conservadores se justifica por su propio cometido.

En cuanto al apartado 2, relativo al Patronato de los Parques supracomunitarios, será analizado en su momento.

Los apartados 3 y 5 son inconstitucionales, pues regulan aspectos atinentes a la organización interna de los Patronatos, organización que, como competencia adjetiva a la competencia exclusiva en materia de « espacios naturales protegidos » de que gozan las Comunidades recurrentes, corresponde regular a ellas mismas.

Por último, el apartado 6 regula las funciones de los Patronatos. Ya hemos dicho que dichas funciones, en la medida en que no conlleven medidas concretas de ejecución sustantiva o condicionen la misma, serán conformes con nuestro sistema de distribución competencial. Es el caso de las letras a), b), c) [salvo la aprobación de « planes sectoriales específicos »], d), e), f), g) [salvo su inciso « estableciendo los criterios de prioridad »], h) y j).

Lo propio ocurre con aquellas funciones que, aun teniendo carácter decisorio, se refieren al mero funcionamiento interno del órgano y, por ello, sin relieve alguno en la gestión del Parque. Ello se patentiza en las letras i) y k).

Por el contrario resultan inconstitucionales, por lo ya dicho el inciso « aprobar los planes sectoriales específicos que le proponga la Comisión Mixta » , de la letra c) y el inciso « estableciendo los criterios de prioridad » de la letra g), ambos de este apartado 6 del art. 23 bis.

d) Por su parte, el art. 23.ter establece:

« 1. La responsabilidad de la administración y coordinación de las 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. »

La lectura del artículo nos manifiesta que, de nuevo, estamos en presencia de la regulación de un órgano, el Director-Conservador del Parque Nacional, que está directamente relacionado con la gestión del mismo.

Dejando para un momento posterior el examen de su apartado 2, relativo a los Parques Nacionales supracomunitarios, tenemos que reiterar los criterios que estamos afirmando y, con ello, declarar que los apartados 1, 3 y 4 de este art. 23.ter vulneran las competencias de ejecución de las Comunidades Autónomas recurrentes.

e) La Disposición adicional 5ª de la Ley 41/1997 establece:

« La Administración del Estado y las Comunidades Autónomas en las que se ubiquen dos o más Parques Nacionales podrán suscribir convenios de colaboración para constituir entidades mixtas de las previstas en el artículo 7 de la Ley 39/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, a las que, en los términos establecidos en los artículos 23, 23 bis y 23 te de la presente Ley, se les encomiende la administración y conservación de los Parques, con la asignación de los medios materiales y personales necesarios » .

Toda vez que esta Disposición prevé la creación de entidades mixtas, según lo previsto en el art. 7 de la Ley 30/1992, esto es, de consorcios para « la administración y conservación de los Parques » , pero lo hace de modo imperativo, imponiendo su adecuación a lo previsto en los arts. 23, 23 bis y 23.ter de la Ley 4/1989, cuyas tachas de constitucionalidad hemos afirmado, y no en el marco de los posibles convenios de colaboración ajustados al orden constitucional de distribución competencial, la misma resulta inconstitucional.

f) Por último, la Disposición final 2ª de la Ley 41/1997 prevé:

« Se faculta al Gobierno para modificar, mediante Real Decreto, la composición de los Patronatos y órganos gestores de los Parques Nacionales integrados en la Red para adaptarlos a las prescripciones de esta Ley » .

Esta Disposición resulta inconstitucional, pues el Gobierno carece de competencia para desarrollar reglamentariamente, de acuerdo con cuanto hemos señalado hasta aquí, prescripciones relativas a los órganos administrativos encargados directamente de la gestión de los Parques Nacionales o de la participación en dicha gestión.

15. El segundo bloque de preceptos que hemos de enjuiciar es el concerniente a los Parques Nacionales que se extienden por el territorio de más de una Comunidad Autónoma y está integrado por los arts. 23.2, 23 bis 2 y 23.ter.2 de la Ley 4/1989 y por la Disposición adicional 7ª de la Ley 41/1997. El art. 19.3 relativo a la aprobación de los Planes Rectores de Uso y Gestión de los Parques supraautonómicos será valorado en el seno del bloque de preceptos concernientes a los instrumentos de planificación de los Parques Nacionales.

De la descripción del sistema de organización y gestión de los Parques Nacionales intraautonómicos nos hemos ya ocupado en el precedente fundamento jurídico 3 c). Ahora debemos sólo poner de relieve que se prevén los mismos órganos de gestión que para el caso de los Parques Nacionales intraautonómicos: Comisión Mixta de Gestión, Director-Conservador y Patronato. Si bien con la peculiaridad de que, en este caso, la paridad de la representación en la Comisión Mixta y en el Patronato se establece entre el Estado y el conjunto de las Comunidades Autónomas en cuyo territorio se asienta el Parque Nacional. También se aprecia que el Director-Conservador del Parque es nombrado no por las Comunidades Autónomas sino por el Estado.

Para las Comunidades Autónomas recurrentes la intervención del Estado en la gestión de estos Parques Nacionales es aún más intensa que la que se le atribuye respecto de los Parques intraautonómicos, pues, como hemos indicado, se establece una única Comisión Mixta de Gestión y un solo Patronato, con composición paritaria en ambos casos entre la representación estatal y el conjunto de las representaciones autonómicas, atribuyéndose también al Estado el nombramiento del Director-Conservador del Parque.

Este incremento de la intervención estatal, según los recurrentes, es inapropiado desde la perspectiva constitucional, pues la supraterritorialidad no determina título competencial alguno a favor del Estado, siendo lo procedente el establecimiento de mecanismos de coordinación y cooperación entre las Comunidades en cuyo territorio se sitúa el Parque con el fin de que aquéllas puedan ejercer sus respectivas competencias.

A ello se opone el Abogado del Estado, que manifiesta que, de acuerdo con lo razonado en la STC 102/1995, FJ 8, está justificada la intervención ejecutiva estatal cuando se produce una situación de carácter supraautonómico y no resulta posible el fraccionamiento de la actividad pública correspondiente, fraccionamiento que no se paliaría por el empleo de mecanismos de cooperación o coordinación.

16. Para la resolución de la controversia expuesta debemos dilucidar si en este caso, como en el de los Parques Nacionales intraautonómicos, la modalidad de organización y gestión adoptada por el legislador estatal encuentra apoyo suficiente en las competencias básicas del Estado, en sus potestades de coordinación o en el principio de cooperación que aquél también puede instrumentar.

A estos efectos, debemos reiterar aquí los criterios de nuestra ratio decidendi expuestos en los fundamentos jurídicos 7, 8 y 9, aunque dado que en este caso la controversia sobre la función ejecutiva del Estado se plantea en relación con un supuesto de supraterritorialidad debemos exponer nuestro canon sobre este punto determinante.

A tal fin, hay que tener en cuenta que en nuestra STC 329/1993, de 12 de noviembre, abordamos el enjuiciamiento de un precepto de un reglamento estatal que, atribuía al Estado la declaración de « zona atmosférica contaminada » cuando dicha zona se extendiera por más de una Comunidad Autónoma. En aquel caso, centrando el objeto litigioso, pusimos de relieve que el precepto impugnado « desconoce toda posibilidad de tal ejercicio coordinado y paralelo de las competencias autonómicas para tratar cualquier tipo de problemas de contaminación de dimensión supraautonómica. Adopta como criterio único y exclusivo la actuación directa del Estado mediante una decisión única, con la consiguiente exclusión de la competencia ejecutiva de la Comunidad Autónoma » (STC 329/1993, FJ 4).

Al respecto, señalamos que « es cierto que la defensa del interés general y del derecho a un medio ambiente adecuado puede requerir la intervención del Estado, para evitar daños irreparables, pero ello ha de realizarse asegurando un adecuado equilibrio entre el respeto de las autonomías territoriales y la necesidad de evitar que éstas conduzcan a separaciones o compartimentaciones que desconozcan la propia unidad del sistema. Ello al igual que justifica la facultad de coordinación, puede permitir además que, en ocasiones excepcionales, el Estado, titular de la legislación básica, pueda realizar actos de ejecución que sean precisos por la naturaleza de la materia, para evitar daños irreparables y para asegurar la consecución de la finalidad objetiva que corresponde a la competencia estatal sobre las bases (STC 48/1988), y que en este caso además se conectan con la garantía del derecho de todos a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona (art. 45.1 C.E.) » (STC 329/1993, FJ 4).

Planteada así la cuestión, entonces indicamos « que no es adecuada a la Constitución la solución ofrecida en la disposición recurrida: una decisión unitaria acerca de la declaración por parte de los órganos del Estado por el mero hecho de que las zonas atmosféricas contaminadas puedan sobrepasar o incluir el territorio de varias Comunidades Autónomas. Esta solución sólo sería constitucionalmente legítima en aquellos casos excepcionales en que la intervención separada de las diversas Comunidades Autónomas no permitiera salvaguardar la eficacia de las medidas a tomar, y resulte necesaria una decisión unitaria del Estado a causa de poderosas razones de seguridad y grave y urgente necesidad que justifican la utilización estatal sobre bases de la dependencia en materia de protección del medio ambiente y para evitar daños irreparables. En la medida en que el art. 5 del Real Decreto 1.613/1985 reconoce competencia al Estado más allá de estos excepcionales supuestos, invade y desconoce la competencia de la Comunidad Autónoma de Cataluña » (STC 329/1993, FJ 4).

Esta doctrina resultó confirmada por nuestra STC 102/1995, FF.JJ 8 y 19, señalando en este último respecto de los ciertos espacios naturales supracomunitarios que « es evidente que la supraterritorialidad no configura título competencias alguno en esta materia, como ya se dijo con ocasión de las zonas atmosféricas contaminadas (STC 329/1993). Ciertamente los espacios naturales tienden a no detenerse y mucho menos a coincidir con los límites de las Comunidades Autónomas. Pero ello no es suficiente para desplazar la competencia de su declaración y gestión al Estado, so pena de vaciar o reducir la competencia autonómica en la materia » (STC 102/1995, FJ 19).

Este criterio, en fin, constituye hoy doctrina reiterada, pues « venimos insistiendo en que las actuaciones autonómicas, por el hecho de que generen consecuencias más allá del territorio de las Comunidades Autónomas que hubieren de adoptarlas, por estar así previsto en sus Estatutos de Autonomía, no revierten al Estado como consecuencia de tal efecto supraterritorial, pues a este traslado de la titularidad, ciertamente excepcional, tan sólo puede llegarse, como se apuntó en la STC 329/1993 (FJ 4), cuando, además del alcance territorial superior al de una Comunidad Autónoma del fenómeno objeto de la competencia, la actividad pública que sobre él se ejerza no sea susceptible de fraccionamiento y aun en este caso, dicha actuación no pueda llevarse a cabo mediante mecanismos de cooperación y coordinación, sino que requiera un grado de homogeneidad que sólo pueda garantizar su atribución a un solo titular, que forzosamente deba ser el Estado, o cuando sea necesario recurrir a un ente con capacidad de integrar intereses contrapuestos de varias Comunidades Autónomas (TC SS 243/1994, FJ 6 y 175/1999, FJ 6) » (STC 223/2000, de 21 de septiembre, FJ 11).

17. Expuesto el canon de constitucionalidad al que habremos de atenernos, podemos proceder al enjuiciamiento de los preceptos impugnados de este bloque normativo.

a) El art. 23.2 se refiere a la Comisión Mixta de Gestión de los Parques Nacionales supracomunitarios y determina que en estos casos « se mantendrá la composición paritaria entre la Administración General del Estado y el conjunto de las Comunidades Autónomas interesadas».

De acuerdo con la doctrina constitucional reproducida en el anterior fundamento jurídico, este precepto vulnera las competencias de Aragón y Andalucía en materia de « espacios naturales protegidos » y de « autoorganización de sus servicios » . Teniendo en cuenta que la Comisión Mixta de Gestión de los Parques Nacionales supracomunitarios tiene asignadas las mismas funciones que la de los Parques intraautonómicos (art. 23.5), ello supone que aquel órgano se encarga de la gestión ordinaria y habitual del Parque, transgrediendo así nuestro criterio de que la gestión centralizada sólo puede justificarse para aquellos casos concretos y excepcionales en los que la intervención separada de las Comunidades Autónomas no evitara el fraccionamiento de las medidas y la consiguiente quiebra de la normativa básica.

En definitiva, el legislador estatal, debió simplemente, con sustento en las facultades de coordinación del Estado, instrumentar mecanismos que permitieran a las Comunidades Autónomas afectadas realizar la gestión del Parque en sus respectivos territorios, integrando su actividad del modo que resulte más adecuado, sin que a este Tribunal le corresponda señalar ni el alcance ni la intensidad de los mecanismos que deben ponerse en marcha al efecto.

Por el contrario, nuestra labor de enjuiciamiento se concreta en insistir de nuevo en el principio de que la eficacia supraautonómica de las medidas o actuaciones no justifica, en sí misma, su carácter básico, pues « sería suficiente extender los efectos de una medida de carácter ejecutivo a todo el territorio nacional para que se generase, sin mayor justificación, una modificación del orden constitucional de competencias [STC 197/1997, FJ 17 a)] » (STC 223/2000, FJ 11).

En conclusión, el art. 23.2 es inconstitucional, en la medida en que no se limita al ejercicio de la aludida coordinación y atribuye al estado la gestión ordinaria, aún en cogestión, del Parque.

b) El art. 23.bis.2, regulador del Patronato, dispone que « si el Parque Nacional se extiende por dos o más Comunidades Autónomas se mantendrá la compensación paritaria del número de representantes designados por el Gobierno de la Nación y el conjunto de las Comunidades interesadas » .

El Patronato de los Parques Nacionales supraautonómicos desarrolla las mismas funciones que el de los Parques intraautonómicos [art. 23.bis.6)], que, como hemos visto en el precedente fundamento jurídico 14 c), son fundamentalmente consultivas. Una vez que hemos declarado inconstitucionales las funciones de dicho apartado que tienen carácter aplicativo o decisorio, lo que conlleva que el órgano se configure exclusivamente como deliberante y consultivo, el art. 23.bis.2 es plenamente constitucional. El interés que asiste al Estado en colaborar en la gestión de los Parques Nacionales justifica su paridad en la representación con la del conjunto de las Comunidades Autónomas por cuyo territorio se Parque, pues permite hacer llegar a éstas, con suficiente grado de intensidad, los criterios del Estado que atiendan a la aplicación efectiva y homogénea de la normativa básica y ello sin interferir en la gestión autonómica ni atraer hacia él medidas aplicativas que no son de su competencia.

c) El art. 23.ter.2 dispone que « 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 » .

Puesto que los Directores-Conservadores de los Parques Nacionales tienen atribuida « la responsabilidad de la Administración y coordinación de las actividades del Parque Nacional » , la aplicación de la doctrina que estamos considerando conduce también a la inconstitucionalidad del precepto. El Estado carece de competencia para intervenir en el ámbito de la función ejecutiva, de competencia autonómica, para designar al titular de un órgano que realiza un papel relevante en la gestión y administración del Parque Nacional. La dimensión supracomunitaria de éste no le atribuye al Estado competencia adicional alguna, salvo propiciar los mecanismos de coordinación y cooperación con las Comunidades Autónomas implicadas para que se instrumente la oportuna designación. Tampoco aquí le corresponde a este Tribunal ir más allá en lo relativo a la determinación de aquellos mecanismos.

En conclusión, el art. 23.ter.2 es inconstitucional.

d) Por último, en lo relativo a este grupo de preceptos debemos enjuiciar la Disposición adicional 7ª de la Ley 41/1997, que prevé lo siguiente:

« Para los supuestos de Parques Nacionales que se ubiquen en dos o más Comunidades Autónomas, el Gobierno de la Nación y los órganos de Gobierno de dichas Comunidades podrán suscribir acuerdos para establecer fórmulas complementarias de gestión y administración a las establecidas en la presente Ley en relación con los territorios de cada una de las Comunidades Autónomas afectadas » .

Ya hemos puesto de relieve que en las materias en que se encuadran estos litigios el Estado puede establecer normas básicas y que a las Comunidades Autónomas les corresponde desarrollar y ejecutar dichas bases. Partiendo de ello, se aprecia que esta Disposición adicional, en la medida en que se limita a prever la posibilidad de suscripción voluntaria de acuerdos entre el Gobierno de la Nación y los Gobiernos de las Comunidades Autónomas en cuyo territorio existan Parques Nacionales supracomunitarios, para, así favorecer la gestión de los mismos, resulta constitucional, ello sin perjuicio de la inconstitucionalidad de las modalidades de gestión y organización sobre las que ya nos hemos pronunciado.

En efecto, la idea de voluntariedad, ínsita en el precepto, constituye una idea esencial del principio de cooperación que, a su vez, se configura como un pilar esencial del Estado Autonómico siempre que se materialice respetando el orden constitucional y estatutario de distribución de competencias, sin poderlo alterar. (STC 95/1986, de 10 de julio, FJ 5; criterio reiterado, entre otras resoluciones, en la STC 13/1992, de 6 de febrero, FF.JJ. 7 y 10).

En conclusión, la Disposición adicional 7ª es constitucional.

18. El tercer grupo de preceptos objeto de estos recursos de inconstitucionalidad es el relativo a la planificación del espacio físico en que se asientan los Parques Nacionales y está integrado por los arts. 19.1, 3, 5 y 7; 22.bis.2 y 22.ter. 2 a) de la Ley 4/1989 y por la Disposición adicional 2ª de la Ley 41/1997.

En el fundamento jurídico 3 a) exponíamos que el sistema de planificación física de los Parques Nacionales se estructura sobre dos ejes: el Plan Director de la Red de Parques Nacionales, como instrumento básico de ordenación de toda la Red, que aprueba el Gobierno a propuesta

del Ministerio de Medio Ambiente , y el Plan Rector de Uso y Gestión, que aprueba la Comunidad Autónoma correspondiente, previo acuerdo de la Comisión Mixta de Gestión.

La impugnación relativa al Plan Director de la Red de Parques Nacionales se centra en « el carácter de directrices a los efectos del art. 8.1 de esta Ley » que dicho Plan Director ostenta [arts. 22.bis.2 y 22.ter. a) de la Ley 4/1989]. También se reprocha que dicho Plan lo apruebe el Gobierno sin contar con la colaboración de las Comunidades Autónomas, salvo la participación de éstas en el Consejo de la Red de Parques, que emite su informe, lo cual se estima insuficiente (Disposición adicional 2ª de la Ley 41/1997).

En cuanto al Plan Rector de Uso y Gestión, son varias las objeciones. En primer lugar, que sea aprobado por la Administración General del Estado cuando se refiera a Parques supracomunitarios (art. 19.1 y 3). En segundo lugar, que su aprobación por la Comunidad Autónoma requiera el previo acuerdo favorable de la Comisión Mixta de Gestión (art. 19.3). En tercer lugar, se objeta la necesidad de que el Patronato informe dicho Plan (art. 19.5) y, por último, también se rechaza que todo proyecto de obra, trabajo o aprovechamiento que no figura en el Plan Rector de Uso y Gestión deba ser autorizado por la Comisión Mixta de Gestión (art. 19.7).

19. Las tachas de inconstitucionalidad que se formulan a este grupo de preceptos inciden, según se desprende de lo expuesto, en dos aspectos. De un lado, en reproches conectados con las intervenciones administrativas derivadas del sistema de cogestión que se establece. Al respecto, es innecesario ahora reproducir de nuevo los criterios que seguiremos en nuestro enjuiciamiento. De otro lado, también se formulan reproches sustantivos, es decir, atinentes al alcance de la planificación misma. En este segundo aspecto, nuestra ratio decidendi tomará en cuenta algunas de las consideraciones que ya hicimos al respecto en nuestra STC 102/1995.

Hay que indicar que el planeamiento de los recursos naturales, se regula en el Título II de la Ley 4/1989, que recoge los instrumentos de planificación que el legislador ha considerado necesarios para « adecuar la gestión de los recursos naturales, y en especial de los espacios naturales y de los espacios a proteger, a los principios inspiradores señalados en el art. 2 de la presente Ley » (art. 4.1).

Para precisar la controversia relativa a los aspectos sustantivos del planteamiento hay que tener en cuenta que los instrumentos impugnados (Plan Director de la Red de Parques Nacionales y Plan Rector de Uso y Gestión de cada Parque Nacional) se conectan, a su vez, con otras dos figuras de la planificación: el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales, regulado en los arts. 4 a 7 de la Ley 4/1989, y las Directrices para la Ordenación de los Recursos Naturales, que se recogen en el art. 8 de la misma Ley.

Pues bien, sobre todo este entramado planificador debemos recordar que en la STC 102/1995, FJ 13, dejamos sentados los siguientes criterios:

a) « 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 y en su ámbito encuentra su sede propia la determinación de los objetivos así como del contenido mínimo de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales »

b) « Atención aparte merece la individualización del planificador. Se nos dice al respecto que lo serán las Administraciones públicas competentes (art. 4.1), norma nada ambigua si se conecta

con lo ya dicho, reflejado en la exposición de motivos de la Ley, donde puede leerse que se ofrece así a las Comunidades Autónomas un importante instrumento para la implementación de sus políticas territoriales. Serán ellas, por tanto, quienes hayan de elaborar y aprobar, con rango legal o reglamentario, los Planes de Ordenación cuanto tengan asumidos el desarrollo legislativo y la ejecución. Por otra parte, la naturaleza normativa de todos los planes, permite que esta función pueda entrar en la órbita de la competencia estatal legiferante (sic) en tanto cumpla el requisito exigido constitucionalmente al respecto, su contenido básico y mínimo » .

c) « En esta misma línea se sitúan por su naturaleza intrínseca y su función las Directrices para la Ordenación de los Recursos Naturales (art. 8º) que se configuran materialmente como el escalón superior de la planificación ecológica y por tanto, de los Planes homónimos, cuyo ámbito espacial puede ser una zona concreta o el territorio entero, por qué no, de la Comunidad Autónoma correspondiente. Son el vértice de la estructura piramidal que termina, por abajo en los Planes Rectores de Uso y Gestión » .

20. A partir de estas puntualizaciones de nuestra doctrina podemos proceder al enjuiciamiento de los artículos impugnados de este bloque:

a) El art. 19.1 y 3 se impugnan por su conexión. Disponen lo siguiente:

« 1. 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. Las Administraciones competentes en materia urbanística informarán preceptivamente dichos Planes antes de su aprobación.

En estos Planes, que serán periódicamente revisados, se fijarán las normas generales de uso y gestión del Parque.

3. Los Planes Rectores de Uso y Gestión de los Parques Nacionales serán aprobados por la Comunidad Autónoma correspondiente, o por la Administración General del Estado en el caso de Parques Nacionales ubicados en el territorio de más de una Comunidad, previo acuerdo favorable de la Comisión Mixta de Gestión, encargada de su elaboración » .

El reproche se reduce a la aprobación por la Administración General del Estado, previo acuerdo de la Comisión Mixta de Gestión, de los Planes Rectores de Uso y Gestión de los Parques supraautonómicos.

El reproche debe ser admitido, pues han de ser las Comunidades Autónomas competentes quienes, al igual que para los Parques intracomunitarios, aprueben dichos Planes, previa articulación por el Estado de los mecanismos e instrumentos de coordinación y cooperación que sean necesarios para alcanzar este objetivo.

Por tanto, el inciso « salvo en lo establecido en el apartado 3 para los Parques Nacionales » , del art. 19.1 y el inciso « o por la Administración General del Estado en el caso de Parques Nacionales ubicados en el territorio de más de una Comunidad, previo acuerdo favorable de la Comisión Mixta de Gestión » , del art. 19.3, en los que se concreta la tacha, son inconstitucionales.

b) El art. 19.5 establece:

« En el procedimiento de elaboración de los Planes Rectores de Uso y Gestión de los Parques Nacionales será preceptivo un período de información pública y el informe del Patronato a que hace referencia el artículo 23 bis.

Los Planes Rectores de Uso y Gestión se desarrollarán a través de los planes anuales de trabajos e inversiones y, cuando la entidad de las actuaciones a realizar lo requiera, a través de los planes sectoriales específicos » .

A este precepto se le achaca exclusivamente la intervención del Patronato, a través de un informe preceptivo, en el proceso de elaboración de los Planes Rectores de Uso y Gestión.

El planteamiento de los recurrentes no puede prosperar, pues se aviene perfectamente con la naturaleza del Patronato, como órgano de cooperación sin funciones decisorias, la emisión por su parte de un informe que no vincula a la Comunidad Autónoma, competente, por tanto, para elaborar y aprobar dicho Plan.

c) El art. 19.7 dispone:

« Todo proyecto de obra, trabajo o aprovechamiento que no figure en el Plan Rector de Uso y Gestión o en sus revisiones, y que se considere necesario llevar a cabo en un Parque Nacional, deberá ser debidamente justificado, teniendo en cuenta las directrices de aquél, y autorizado por la Comisión Mixta de Gestión, previo informe favorable del Patronato » .

Las partes recurrentes aducen que vulnera las competencias autonómicas de gestión la intervención aprobatoria de la Comisión Mixta de Gestión de los proyectos a que se refiere el precepto.

La tacha aducida ha de ser admitida, con el matiz de que la vulneración se limita a la intervención preceptiva de la Comisión Mixta, pues el resto de la regulación contiene una prescripción normativa materialmente básica por enderezarse a la mejor conservación del espacio natural.

Por tanto, el inciso « y autorizado por la Comisión Mixta de Gestión » , del art. 19.7, es inconstitucional.

d) El art. 22.bis.2 establece:

« El Plan Director tendrá una vigencia mínima de cinco años y máxima de diez años y su contenido tendrá el carácter de directrices a los efectos del artículo 8.1 de esta Ley » .

Se objeta que el Plan Director tenga el carácter de « directrices » con el alcance que a las mismas les otorga el art. 8.1 de la Ley. Este último precepto dispone, a su vez, que el Gobierno aprobará « directrices » , a las que deben ajustarse los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales de las Comunidades Autónomas.

Como señalamos en la doctrina reproducida en el anterior fundamento jurídico 18 c), las Directrices son el vértice de la estructura piramidal que termina por debajo en los Planes Rectores de Uso y Gestión. Pues bien, acerca de la eficacia normativa de las mismas, hay que partir de que la precisamos también entonces, manifestando que « la necesidad de que existan esas Directrices, básica en sí misma, no puede conllevar el carácter básico anticipado de las

reglas concretas que se dicten al amparo del precepto, cuya impugnación, en su día, queda abierta » (STC 102/1995, FJ 13).

Esta doctrina debe ser mantenida también aquí. 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 existentes en el territorio nacional. Es por ello claro que, en principio, cabe otorgar carácter básico a un instrumento como éste, que tiene una finalidad conservacionista de primera magnitud, cuyos objetivos, regulados en el apartado 1 del mismo artículo, no han sido impugnados y en cuya elaboración participa el Consejo de la Red de Parques Nacionales, « órgano colegiado de carácter consultivo » en el que participan las Comunidades Autónomas (art. 22.ter.1), el cual tampoco ha merecido tacha alguna de inconstitucionalidad por parte de los recurrentes.

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.

e) Del art. 22.ter.2, se impugna su apartado a), que prevé lo siguiente:

« Corresponde al Consejo informar:

a) El Plan Director de la Red de Parques Nacionales, en el que se formularán las directrices generales para la gestión coordinada de los Parques Nacionales » .

Esta función del Consejo de la Red de Parques Nacionales no vulnera las competencias de las Comunidades recurrentes, pues, como acabamos de indicar, el informe que aquél emita no tiene dimensión decisoria o aplicativa y se proyecta sobre un instrumento planificador de carácter básico.

f) Por último, en lo relativo a este bloque de artículos, debemos incidir en la Disposición adicional 2ª de la Ley 41/1997, que dispone:

« El Plan Director de la Red de Parques Nacionales será elaborado por el Organismo Autónomo Parques Nacionales en el plazo de un año a partir de la entrada en vigor de esta Ley, correspondiendo su aprobación al Gobierno, a propuesta del Ministro de Medio Ambiente , previo informe del Consejo de la Red de Parques Nacionales »

El contenido de esta Disposición es una mera consecuencia de cuanto hemos examinado en los preceptos precedentes, con la determinación de un plazo para su aprobación, por lo que hemos de confirmar también su carácter plenamente constitucional.

21. El siguiente bloque de preceptos a enjuiciar es el integrado por el art. 22.3, párrafo segundo, de la Ley 4/1989 y por la Disposición adicional 1ª de la Ley 41/1997, relativos ambos a la financiación de los Parques Nacionales.

Como expusimos en el fundamento jurídico 3 d), dichos preceptos prevén, respectivamente, que los Parques Nacionales se financien con cargo a los Presupuestos Generales del Estado y con las aportaciones de las Comunidades Autónomas que las mismas decidan, previo acuerdo con el Estado, y que dicho acuerdo se alcance en determinado plazo.

Los Gobiernos de Andalucía y Aragón reprochan a estos preceptos que eludan incluir a los Parques Nacionales en el sistema general de financiación autonómica, inclusión que debería producirse toda vez que las potestades de gasto son accesorias a las sustantivas y a dichas Comunidades Autónomas les corresponde la gestión de dichos Parques. En suma, la regulación de la financiación por el legislador estatal busca eludir, en criterio del representante procesal del Gobierno de Aragón, la realización de la transferencia a las Comunidades Autónomas de los Parques Nacionales.

El Abogado del Estado, por el contrario, considera que ambos preceptos son constitucionales, puesto que el Estado tiene competencia para comprometer sus recursos en esta materia, lo que fue confirmado por la STC 102/1995, en su FJ 33, que afirmó que las competencias del Estado en materia de « medio ambiente » le permiten, de acuerdo con la doctrina constitucional (STC 237/1995, con cita de las STC 179/1985 y 96/1990), que intervenga financieramente en los aspectos que se refieran a dicha materia.

22. Conviene, pues, entrar a valorar el alcance de los preceptos impugnados.

El art. 22.3, párrafo segundo de la Ley 4/1989 dispone lo siguiente: « Los Parques Nacionales serán financiados con cargo a los Presupuestos Generales del Estado y, previo acuerdo por las Comunidades Autónomas afectadas con las aportaciones de los recursos presupuestarios que éstas realicen » .

Por su parte, la Disposición adicional 1ª de la Ley 41/1997 establece: « En el plazo de dieciocho meses a partir de la entrada en vigor de esta Ley se suscribirá el correspondiente acuerdo de financiación entre el Estado y las Comunidades Autónomas en cuyo ámbito territorial se encuentre ubicado un Parque Nacional, para dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 22.3 de la Ley 4/1989 » .

Es sobradamente conocida nuestra doctrina acerca de las potestades de gasto de los Poderes Públicos y su estrecha conexión con las competencias sustantivas que se ostenten en la materia de que se trate, siendo determinante recordar, acerca de esa conexión, desde la perspectiva del Estado, que su poder de gasto no puede ejercerse al margen del sistema de distribución de competencias, pues no existe una « competencia subvencional diferenciada resultante de la potestad financiera del Estado. La subvención no es un concepto que delimite competencias (TC SS 39/1982 y 179/1985) ni el solo hecho de financiar puede erigirse en núcleo que atraiga hacia sí toda competencia sobre los variados aspectos a que pueda dar lugar la actividad de financiación (TC SS 39/1982, 144/1985, 179/1985 y 146/1986), al no ser la facultad de gasto público en manos del Estado título competencial autónomo (TC SS 179/1985, 145/1989) » (STC 13/1992, de 6 de febrero, FJ 4). Esta es, en suma, la doctrina que mantuvimos en la STC 102/1995, FJ 33, y a la cual se refiere el Abogado del Estado.

Sin embargo, si bien se aprecia, esta doctrina no es aplicable al debate que ahora nos ocupa. En efecto, el referido FJ 33 de la STC 102/1995 examinó la Disposición Adicional 6ª de la Ley 4/1989, que se refiere exclusivamente a determinadas subvenciones que puede otorgar el Estado para diversas finalidades conectadas con dicha Ley, considerándola constitucional al enmarcarla en la doctrina que se ha reproducido.

Sin embargo, el supuesto que examinamos ahora no se relaciona en modo alguno con las subvenciones estatales, sino con un aspecto ciertamente distinto cual es la financiación

correspondiente a la gestión ordinaria y habitual de los Parques Nacionales, lo que trasciende el ámbito subvencional aludido.

La precisión realizada acerca del objeto de debate se deriva, sin lugar a dudas, de la interpretación sistemática de los dos párrafos del art. 22.3 de la Ley 4/1989. El primer párrafo del mismo, ya enjuiciado más arriba, establece el criterio de la gestión conjunta de los Parques Nacionales por el Estado y las Comunidades Autónomas. Y el segundo párrafo, que corresponde enjuiciar ahora, en concordancia con el primero, determina la financiación, asimismo conjunta, de la referida gestión.

Sentado lo anterior, podemos descartar la aplicación de la doctrina de la STC 102/1995, FJ 33, al art. 22.3, párrafo segundo, de la Ley 4/1989 y a la Disposición adicional 1ª de la Ley 4/1997.

Matizado lo cual, procede que afirmemos que la doctrina constitucional aplicable a ambos preceptos es la contenida en nuestra STC 128/1999, de 1 de julio, que reitera anterior jurisprudencia, singularmente la contenida también en la antes citada STC 13/1992. En dicha Sentencia declaramos:

« La autonomía financiera de las Comunidades Autónomas se configura como una garantía que exige la plena disposición de medios financieros para poder ejercer sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, las competencias propias, en especial las que se configuran como exclusivas (STC 201/1988, fundamento jurídico 4º). Este criterio se reiteró en las TC SS 96/1990, fundamento jurídico 14º, 13/1992, fundamento jurídico 7º) y 237/1992, fundamento jurídico 6º. En concreto, la STC 13/1992 declaró que la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas ... se vincula al desarrollo y ejecución de las competencias que, de acuerdo con la Constitución, le atribuyen los respectivos Estatutos y las Leyes (art. 156.1 C.E. y art. 1.1 L.O.F.C.A.). Y en la STC 68/1996, fundamento jurídico 10, dijimos que el principio de autonomía financiera de las Comunidades Autónomas en su vertiente de gasto, no entraña sólo la libertad de sus órganos de gobierno en cuanto a la fijación del destino y orientación del gasto público, sino también para la cuantificación y distribución del mismo dentro del marco de sus competencias (STC 13/1992, fundamento jurídico 7º) ». (STC 128/1999, FJ 8).

Considerando esta doctrina, los dos preceptos ahora analizados resultan inconstitucionales, pues del mismo modo que la gestión conjunta de los Parques Nacionales no respeta las competencias de Andalucía y Aragón en materia de « espacios naturales protegidos », tampoco lo hacen estos preceptos que constituyen su correlato financiero, al disponer, respectivamente, la cofinanciación de dichos Parques (art. 22.3, párrafo segundo, de la Ley 4/1989) y la fijación de un plazo para convenir la misma (Disposición adicional 1ª de la Ley 41/1997).

En conclusión, ambos preceptos son inconstitucionales.

23. Resta por examinar la Disposición adicional 3ª de la Ley 41/1997, impugnada sólo por el Gobierno de Aragón, que no ha sido incluida en ninguno de los bloques de preceptos ya enjuiciados.

Dicha Disposición determina:

« La habilitación al Gobierno, existente en las leyes reguladoras de los Parques Nacionales integrados en la Red para incorporar en su ámbito territorial terrenos colindantes, se entenderá hecha en los siguientes términos:

El Gobierno de la Nación, a propuesta del Ministro de Medio Ambiente o de la Comunidad o Comunidades Autónomas interesadas, podrá incorporar a éste terrenos colindantes de similares características, cuando concurra en ellos alguna de las siguientes circunstancias:

- a) Sean patrimoniales del Estado.
- b) Sean expropiados por causa de los fines declarados en sus leyes reguladoras.
- c) Sean aportados por sus propietarios para el logro de dichos fines.
- d) Sean de dominio público del Estado.

Asimismo, el Gobierno de la Nación a propuesta de la Comunidad o Comunidades Autónomas donde se halle ubicado el Parque Nacional, podrá, igualmente, incorporar a éste terrenos colindantes de similares características, cuando sean patrimoniales o de dominio público de aquélla o aquéllas » .

Para el Gobierno de la Diputación General de Aragón el precepto no respeta las competencias autonómicas en la medida en que en el primer inciso de la habilitación realizada al Gobierno para incorporar a los Parques Nacionales terrenos colindantes dispone que dicha incorporación podrá realizarse por « el Gobierno de la Nación, a propuesta del Ministro de Medio Ambiente o de la Comunidad o Comunidades Autónomas interesadas » , esto es, sin el concurso necesario de la Comunidad Autónoma.

El Abogado del Estado considera que el precepto no constituye un expediente torticero para ampliar los Parques Nacionales en contra de la voluntad de las Comunidades Autónomas afectadas, sino que consagra la cooperación y el acuerdo al respecto.

Para valorar la objeción formulada, podemos señalar que el primer inciso de este precepto, que es el objeto de la tacha, pudiera, en principio, abonar la tesis autonómica en razón a la conjunción disyuntiva (« o ») que se emplea. Sin embargo, hay que valorar que los cuatro supuestos implicados en este planteamiento determinan que la ampliación del Parque Nacional se realice a expensas de bienes patrimoniales o de dominio público del Estado o privativos de terceros, aportados por éstos o expropiados, pero que en ningún caso se tratará de bienes autonómicos, en cuyo caso siempre se exige la conformidad de la Comunidad Autónoma para la ampliación, según dispone el último párrafo del precepto.

Por tanto, el precepto puede ser interpretado en el sentido de que mientras que la ampliación con bienes autonómicos conllevará siempre la iniciativa autonómica, en el supuesto de que la ampliación se realice con bienes estatales o de terceros, la iniciativa podrá ser de la Comunidad o del Ministro de Medio Ambiente , pero que, aún en este caso, no podrá obviarse la conformidad autonómica, como señala el Abogado del Estado. En suma, así interpretada la Disposición adicional 3ª de la Ley 41/1997 es constitucional.

24. Por último, es necesario que precisemos el alcance del fallo de esta Sentencia, ya que la declaración de inconstitucionalidad de algunos de los preceptos enjuiciados podría producir graves perjuicios a los recursos naturales de los Parques Nacionales si dicha declaración de inconstitucionalidad conllevara la nulidad inmediata de los preceptos correspondientes.

En este sentido, hay que partir de nuestra doctrina, según la cual « en los procesos constitucionales como el presente en los que se dirimen conflictos competenciales entre el Estado y una Comunidad Autónoma, el objeto primordial de la Sentencia radica en la determinación de la titularidad de la competencia controvertida. Por ello, una vez alcanzada esta conclusión fundamental, deben evitarse al máximo los posibles perjuicios que esta declaración puede producir en el entramado de bienes, intereses y derechos afectados por la legislación que ha resultado objeto de la controversia ... Desde la perspectiva constitucional no pueden resultar indiferentes los efectos perjudiciales que, de forma transitoria pero no menos irreparable, pudiera tener su decisión sobre esta zona protegida » (STC 195/1998, de 1 de octubre, FJ 5; doctrina reiterada en STC 97/2002, de 25 de abril, FJ 11).

En este caso, procederemos igual que en la STC 195/1998, en cuyo FJ 5 señalamos también que la inmediata nulidad de los preceptos declarados inconstitucionales « podría provocar una desprotección medioambiental de la zona con graves perjuicios y perturbaciones a los intereses generales en juego y con afectación de situaciones y actuaciones jurídicas consolidadas », de manera que la declaración de inconstitucionalidad de algunos preceptos no lleva aparejada su inmediata declaración de nulidad, la cual se difiere hasta el momento en el que las Comunidades Autónomas regulen las modalidades de gestión de los Parques Nacionales de su competencia.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Estimar parcialmente los recursos de inconstitucionalidad núms. 460/1998, 469/1998 y 483/1998, interpuestos, respectivamente por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, las Cortes de Aragón y el Gobierno de la Diputación General de 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, y en consecuencia:

1º. Declarar que son inconstitucionales, con los efectos que se indican en el FJ 24, los arts. 19.1, en su inciso « salvo lo establecido en el apartado 3 para los Parques Nacionales », 3, en su inciso « o por la Administración General del Estado en el caso de Parques Nacionales ubicados en el territorio de más de una Comunidad, previo acuerdo favorable de la Comisión Mixta de Gestión encargada de su elaboración », y 7, en su inciso « y autorizado por la Comisión Mixta de Gestión » ; 22.3; 23; 23 bis. 3, 5 y 6 c), en su inciso « aprobar los planes sectoriales específicos que le proponga la Comisión Mixta », y g), en su inciso « estableciendo criterios de prioridad » ; 23.ter; todos ellos de la Ley 4/1989 en la redacción dada por la Ley 41/1997; y las Disposiciones adicionales 1ª, 5ª y 7ª y Disposición final 2ª de la Ley 41/1997.

2º. Declarar que la Disposición adicional 3ª de la Ley 41/1997 es constitucional interpretada de acuerdo con el fundamento jurídico 23.

3º. Desestimar los recursos de inconstitucionalidad en todo lo demás.

Voto particular que formula la Presidenta doña María Emilia Casas Baamonde a la Sentencia recaída en los recursos de inconstitucionalidad núms. 460/98, 469/98 y 483/98, acumulados.

Con el debido respeto a la opinión mayoritaria de los Magistrados, debo expresar mi discrepancia del carácter básico que la Sentencia reconoce al apartado 4 del art. 23 bis de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, añadido por el artículo único de la Ley 41/1997, de 5 de noviembre, referido a la figura del Director- Conservador y su incorporación al Patronato, pues considero que se aparta de nuestra consolidada doctrina sobre el carácter de lo básico, sentada, entre otras resoluciones y a propósito precisamente de la composición de los órganos colegiados, en nuestra STC 50/1999, de 6 de abril, FJ 3.

Se dijo entonces, en efecto, que « no cabe atribuir a las bases estatales la misma extensión e intensidad cuando se refieren a aspectos meramente organizativos internos que no afectan directamente a la actividad externa de la Administración y a los administrados, que en aquellos aspectos en los que se da esta afectación » . La incorporación del Director-Conservador al Patronato no es, con toda claridad, cuestión que incida de manera inmediata en la actividad de la Administración frente a los administrados, de manera que su calificación como básica supone romper con la idea de común denominador normativo que tradicionalmente venimos incorporando al concepto material de norma básica.

En palabras de la misma STC 50/1999, « el Estado, al establecer el común denominador normativo que encierran las bases, y a partir del cual cada Comunidad Autónoma con competencias de desarrollo legislativo puede regular la materia con arreglo a sus peculiaridades e intereses (por todas, TC SS 49/1988, fundamento jurídico 3º; 225/1993, fundamento jurídico 3º y 197/1996, fundamento jurídico 5º), no puede hacerlo con un grado tal de detalle y de forma tan acabada o completa que prácticamente impida la adopción por parte de las Comunidades Autónomas de políticas propias en la materia mediante el ejercicio de sus competencias de desarrollo legislativo. Como se afirma, entre otras, en la STC 147/1991 "la definición de las bases, en el ámbito de la legislación compartida, tiene por objeto crear un marco normativo unitario, de aplicación a todo el territorio nacional, dentro del cual las Comunidades Autónomas dispongan de un margen de actuación que les permita, mediante la competencia de desarrollo legislativo, establecer los ordenamientos complementarios que satisfagan sus peculiares intereses, por ello, en principio, debe entenderse que excede de lo básico toda aquella ordenación que, por su minuciosidad y detalle, no deja espacio alguno a la competencia autonómica de desarrollo legislativo, produciéndose en tal caso, por regla general, un resultado de vulneración competencial que priva a lo presentado como básico de su condición de tal" (fundamento jurídico 5º) » (FJ 3).

La calificación con la que discrepo, en suma, parece confundir lo básico con lo razonable o lo conveniente desde un subjetivismo que nos está vedado, olvidando que el criterio que debe definirlo es sólo el de lo necesario para el aseguramiento de un mínimo normativo sobre el que no sea imposible alguna actividad de desarrollo.

Madrid, a diez de noviembre de dos mil cuatro.

Publíquese esta Sentencia en el « Boletín Oficial del Estado » .

Dada en Madrid, a cuatro de noviembre de dos mil cuatro.