

(Sentencia extraída de [www.ecoiurislapagina.com](http://www.ecoiurislapagina.com))

## SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (Pleno, Sentencia 81/2005 de 6 Abril de 2005)

Nº de sentencia: 81/2005

Nº de recurso: 1504/1999

### Texto

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

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 1504/99, interpuesto por el Parlamento de Andalucía, representado por su Presidente, contra los arts. 3.3, 4.2 a), 6, 7, 8, 9.3, 10.5 y disposición final primera de la Ley 3/1999, de 11 de enero, por la que se crea el Parque Nacional de Sierra Nevada. Ha sido parte el Gobierno de la Nación, representado por el Abogado del Estado.

Ha sido Ponente el Magistrado D. Vicente Conde Martín de Hijas, quien expresa el parecer del Tribunal.

### I. Antecedentes

1. Con fecha 9 de abril de 1999, el Presidente del Parlamento Andalucía, en representación de la Cámara, presentó un escrito en el registro general del Tribunal, mediante el cual interpone recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 3.3, 4.2 a), 6, 7, 8, 9.3, 10.5 y disposición final primera de la Ley 3/1999, de 11 de enero, por la que se crea el Parque Nacional de Sierra Nevada.

2. Según resulta del mencionado escrito, los términos del recurso de inconstitucionalidad y su fundamentación son, resumidamente, los siguientes:

a) El Presidente del Parlamento de Andalucía señala, en primer lugar, que resulta conveniente, teniendo en cuenta el carácter conflictual del recurso, determinar el marco constitucional de distribución de competencias en la materia regulada por la Ley 3/1999, recurrida.

Dicha Ley no recoge de forma expresa el título competencial en virtud del cual se dicta. Pero su Exposición de Motivos afirma que la declaración del Parque Nacional de Sierra Nevada es la primera que se produce tras la modificación de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales protegidos y de la flora y fauna silvestres, por la Ley 41/1997, de 5 de noviembre, para adaptarla a la STC 102/1995. De ello ha de deducirse que el título competencial en el que se amparó el Estado para dictar la Ley recurrida es el mismo que sirve de apoyo a la Ley 4/1989, es decir, el art. 149.1.23 CE, deduciéndose lo mismo de las remisiones expresas que se hacen por la Ley recurrida a aquella Ley, de manera que se trata de una aplicación singular al Parque Nacional de Sierra Nevada del régimen de gestión de los parques nacionales.

En esta materia de medio ambiente al Estado le corresponde la competencia sobre la legislación básica, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas para dictar normas adicionales de protección (art. 149.1.23 CE) y a la Comunidad Autónoma de Andalucía para el desarrollo legislativo y la ejecución. (art. 15.1.7 EAAAnd).

La competencia estatal en esta materia se circunscribe, pues, al establecimiento de la normativa básica. Esta competencia tiene, ante todo, una limitación intrínseca, que se materializa en que la STC 102/1995, FJ 9, ha señalado, corrigiendo a la STC 149/1991, que lo básico cumple más bien una función de ordenación mediante mínimos, que posibilita que las Comunidades Autónomas establezcan niveles de protección más altos. Ello significa además que esta competencia estatal tiene un contenido esencialmente normativo, integrado, en principio, por normas legales (STC 102/1995, FJ 8), siendo admisible la potestad reglamentaria cuando ello sea imprescindible y se justifique por su contenido técnico y coyuntural, admitiéndose también con carácter excepcional actuaciones de tipo ejecutivo, si bien esto último procederá sólo cuando no sean posibles las actuaciones de coordinación y cooperación que integren la ejecución realizada por las Comunidades Autónomas, y sea necesario recurrir a la gestión del Estado como ente supraordenado. De otro lado esta competencia estatal básica ha de respetar las competencias de desarrollo legislativo de la Comunidad Autónoma de Andalucía, permitiendo a ésta desarrollar políticas propias (SSTC 102/1995, FJ 8, y 156/1995, FJ 4) y permitir, salvo los supuestos excepcionales aludidos, que la Comunidad Autónoma ejercite las funciones de ejecución (STC 102/1995, FJ 18).

De otro lado en el presente caso concurre otro título competencial más específico que el de medio ambiente, cual es el relativo a los « espacios naturales protegidos », diferenciado de aquél, y sobre el cual la Comunidad Autónoma de Andalucía ostenta competencia exclusiva (art. 13.7 EAAAnd). Ambos títulos tienen un contenido distinto (SSTC 69/1982, FJ 1, y 102/1995, FJ 16), siendo el primero una intersección genérica de la competencia específica. Esta competencia se define en relación con dos elementos: el ámbito físico, esto es el soporte geográfico sobre el que recae aquélla, y el elemento funcional, relativo al conjunto de potestades públicas que conlleva, y que se traduce en una lista de prohibiciones o limitaciones (SSTC 62/1984 y 102/1995).

En relación con esta última materia la competencia de la Comunidad Autónoma de Andalucía no se limita al desarrollo legislativo y ejecución de la legislación estatal, sino que es exclusiva, es decir, abarca la potestad normativa en su conjunto y la ejecución de la misma. En definitiva, según la doctrina constitucional (SSTC 69/1982, FJ 1, 102/1995, FJ 3, y 22/1999, FJ 4), aunque el Estado puede dictar normas básicas medioambientales, de acuerdo con el art. 149.1.23 CE, relativas a los espacios naturales protegidos, la extensión e intensidad de estas bases es mucho menor que cuando se refieren a la protección del medio ambiente en sentido estricto.

Finalmente el esquema de distribución competencial en materia de espacios naturales protegidos se completa con la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma sobre organización y estructura de sus instituciones de autogobierno (art. 13.1 EAAnd), que implica la competencia para dictar las normas de organización y funcionamiento de los servicios administrativos a los que se encomiende la realización de la función ejecutiva correspondiente (STC 243/1994, FJ 4), y que goza de inmunidad frente a la legislación básica de protección del medio ambiente .

b) El Presidente del Parlamento de Andalucía se extiende a continuación en la consideración de que la regulación estatal sobre los parques nacionales y, en particular, el de Sierra Nevada, se inscribe en la materia de « espacios naturales protegidos » , sobre la cual la Comunidad Autónoma de Andalucía ha asumido la competencia exclusiva.

Así, sostiene que la Ley 3/1999 tiene por objeto la creación de un nuevo parque nacional y la configuración del régimen de protección y administración del mismo. Los parques nacionales han sido configurados históricamente al tiempo de la entrada en vigor de la Constitución y de la Ley 4/1989 como una modalidad más de espacios naturales protegidos, siendo declarados como tales, cuando su conservación se considere de interés general de la Nación, por tratarse de un espacio representativo del patrimonio natural español (art. 22.1 de la Ley 4/1989).

Se trata, por tanto, de acotar, como en el resto de los espacios naturales protegidos, uno de los elementos del medio ambiente para su protección, por resultar representativo de los principales sistemas naturales españoles. Lo cual no permite sustraer a estos parques nacionales del régimen general de distribución de competencias, incluso aunque se hayan declarado de « interés general de la Nación » , pues la doctrina constitucional ha descartado desde el principio la teoría de los intereses respectivos (SSTC 37/1981, 146/1986 y 75/1989), pues dichos intereses ya se han tenido en cuenta en el sistema de reparto competencial, reconocimiento que explicita para los espacios naturales el fundamento jurídico 20 de la STC 102/1995. De hecho la creación de un parque nacional mediante ley estatal confirma el criterio expuesto, pues de este modo el Estado, mediante una actuación básica, asegura la intervención en un espacio, sin excluir las competencias autonómicas para alcanzar su preservación.

c) A partir del marco expuesto el Presidente del Parlamento andaluz aduce que la Ley 3/1999 se extralimita en su contenido del reparto competencial aludido, pues, además de que ni siquiera contiene un pronunciamiento expreso sobre su carácter básico, no se limita a crear un parque nacional o a establecer el régimen jurídico especial de protección del mismo, entendido como mínimo de protección, sino que Tribunal Constitucional, Pleno, Sentencia 81/2005 de 6 Abr. 2005, rec. 1504/1999 aborda aspectos como la gestión y administración del parque nacional, que entran de lleno en el ámbito competencial de la Comunidad Autónoma.

Basta una lectura de la Ley recurrida para comprobar, que el espíritu que la preside consiste en considerar que la competencia sobre los parques nacionales corresponde en exclusiva al Estado, y que las competencias de la Comunidad Autónoma se respetan, restringiendo su participación a funciones de administración o gestión del espacio natural, en concordancia con el modelo introducido por la Ley 41/1997, de modificación de la Ley 4/1989. Sin embargo la interpretación dada por la Ley 41/1997 a dicha Sentencia desconoce que la intervención del Estado en los parques nacionales sólo puede producirse por la vía de la legislación básica.

Alude también en este punto a que fue el Parlamento de Andalucía quien propuso la creación del Parque Nacional de Sierra Nevada, remitiendo a las Cortes la correspondiente Proposición de

Ley, de modo que los preceptos que ahora se impugnan son aquellos en los que se desconoce la voluntad unánime de la Cámara, manifestada a través de dicha Proposición.

d) A continuación examina los preceptos recurridos, comenzando por el art. 3.3, precepto que establece que, con el fin de asegurar el desarrollo sostenible de la comarca y mejorar la calidad de vida de sus residentes, las Administraciones públicas interesadas elaborarán coordinadamente un plan de desarrollo sostenible, plan que deberá ser aprobado por el Gobierno mediante Real Decreto.

Si se tiene en cuenta la localización sistemática de este precepto, así como la remisión que el apartado 2 del mismo hace al art. 22 quater de la Ley 4/1989, se comprueba que el plan de desarrollo sostenible se dirige a la ordenación de ayudas técnicas, económicas y financieras que pueden conceder la Administración del Estado y la Administración autonómica en el área de influencia socioeconómica del parque nacional, con el fin de viabilizar económicamente las actividades tradicionales compatibles con la conservación del medio ambiente. La finalidad del precepto es imponer la planificación de la actividad de fomento en dicha área, de modo que su inconstitucionalidad se manifiesta en la atribución al Gobierno de la competencia para la aprobación del citado Plan, usurpando así la competencia autonómica para realizarla.

Abunda en lo anterior el hecho de que aunque sea admisible que el Estado destine fondos a cumplir los fines específicos de protección del medio ambiente (SSTC 102/1995, FJ 33, y 16/1996, FJ 2), no por ello puede condicionar la actividad de fomento de la Comunidad Autónoma mediante la aprobación por el Gobierno del Plan que las incluye.

Por último se aduce que el condicionamiento de la actividad autonómica de fomento no puede apoyarse en este caso en el art. 149.1.13 CE, pues esta cobertura no ampara cualquier acción de naturaleza económica, si no tiene una incidencia directa y significativa sobre la actividad económica general (SSTC 186/1988 y 133/1997), y en este caso ello no se produce, pues el espacio físico al que se afecta (determinados municipios de deprimidos de Granada y Almería, detallados en el anexo II) y su finalidad de viabilizar actividades tradicionales y mejorar la calidad de vida, no permiten tal interpretación.

La planificación prevista corresponde a la Comunidad Autónoma (arts. 13.7; 15.1.7 y 18.1 EAAAnd), en virtud de las materias implicadas (fomento y planificación de la actividad económica en Andalucía, medio ambiente y espacios naturales protegidos), sin perjuicio de que también entran otros en juego (agricultura, turismo, artesanía, etc.). En definitiva el precepto recurrido pretende condicionar reglamentariamente la potestad autonómica de fomento, conexas a la competencia sobre espacios naturales protegidos, lo que excede también de la competencia básica del Estado (art. 149.1.23 CE) y de su función de mínimo de protección, pues este mínimo ya lo cumplen las previsiones de los apartados 1 y 2 del mismo precepto recurrido.

Finalmente el apartado impugnado tampoco se justifica desde la perspectiva de la colaboración que debe presidir las intervenciones de fomento del Estado y de las Comunidades Autónomas. La posibilidad de que ambas actividades de fomento puedan concurrir (art. 22 quater de la Ley 4/1989), y arbitrarse por ello mecanismos de cooperación, no justifica que se establezca un mecanismo normativo como el recurrido que subordina a la Comunidad Autónoma a lo que dispongan las normas correspondientes, máxime cuando el plan de desarrollo sostenible no es un mecanismo establecido con carácter básico por la Ley 4/1989.

e) A continuación examina el art. 6.1 que dispone la gestión compartida por el Ministerio de Medio Ambiente y la Junta de Andalucía del Parque Nacional de Sierra Nevada, a través de la Comisión mixta de gestión.

Este sistema de atribución mancomunada de competencias ejecutivas, concurriendo en ellas el Estado y la Comunidad Autónoma, no se aviene con el sistema de reparto competencias que se ha expuesto.

La gestión de una materia, en el diseño constitucional de las potestades públicas, es sinónimo de administración, y se incluye en las denominadas competencias de ejecución, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional. Estando atribuidas a Andalucía las competencias de gestión en las materias afectadas (arts. 13.7 y 15.1.7 EAAnd), las competencias de esa naturaleza sólo puede ejercerlas el Estado, si se refieren a ciertos actos que puedan ser considerados básicos. Es así como debe interpretarse el fundamento jurídico 22 de la STC 102/1995, a la vista de lo señalado en otros fundamentos de la misma Sentencia (FF.JJ. 3, 8, 16 y 22), que reducen la intervención ejecutiva básica a aspectos excepcionales, que requieran su integración homogénea. Por el contrario, el sistema de gestión conjunta para la totalidad de las funciones de ese carácter a desarrollar en el Parque carece de carácter básico, según lo que a este respecto exige la doctrina constitucional.

Desde otra perspectiva el sistema de cogestión de los parques contradice el principio de autoorganización de los servicios propios y también el de integración en su Administración de dichos servicios (arts. 13.1 y 41.5 EAAnd). En suma, la competencia autonómica se restringe a la designación de sus representantes en el seno de la Comisión mixta de gestión.

Tampoco se justifica la gestión conjunta desde la perspectiva de los mecanismos de cooperación o colaboración, pues, aparte de que los mismos no pueden derivar de una imposición coactiva externa, tampoco pueden suponer una modificación del orden constitucional de competencias (STC 29/1986).

f) Los arts. 4.2 a) y 9.3 de la Ley 3/1999 también incurren en inconstitucionalidad por su conexión con el ya examinado art. 6.1, pues atribuyen a la Comisión mixta de gestión el ejercicio de facultades que son de la exclusiva competencia de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Así, el art. 4.2 a) atribuye a la Comisión mixta el otorgamiento de las autorizaciones necesarias para el nuevo establecimiento de cualquier tipo de infraestructuras permanentes, salvo las necesarias para la adecuada gestión del parque nacional.

Esta atribución a la Comisión mixta es inconstitucional por las razones apuntadas en el anterior apartado, debiendo añadirse que la técnica autorizatoria es una manifestación típica de las facultades de policía, inherentes a la función ejecutiva.

En cuanto al art. 9.3 atribuye a la Comisión mixta de gestión la competencia para elaborar los planes sectoriales que se determinen en desarrollo del plan rector de uso y gestión y para aprobar el plan anual de trabajos e inversiones.

Como en el supuesto anterior, este precepto es inconstitucional, pues se trata del ejercicio de funciones normativas de desarrollo del plan rector de uso y gestión, cuya aprobación atribuye a la Comunidad Autónoma el art. 18 de la Ley 4/1989, de un lado, y, de otro, dichas funciones normativas corresponden con carácter exclusivo en los espacios naturales protegidos a la

Comunidad Autónoma, salvo los límites que imponga la normativa básica estatal, siendo obvio que estos planes no responden a ese carácter de límites de contenido básico y mínimo (STC 102/1995, FJ 13).

g) El art. 6.2 dispone que la administración y coordinación de las actividades del parque Nacional recaerán en el Director-Conservador del mismo, que será nombrado por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, previo acuerdo de la Comisión mixta de gestión, de entre funcionarios públicos. Una vez nombrado, será adscrito, si no lo estuviera, al organismo autónomo Parques Nacionales.

Sobre la inconstitucionalidad de este artículo se pueden reproducir los alegatos hechos en relación con la intervención de la Comisión mixta de gestión, con el dato de que el Director-Conservador, una vez nombrado, se adscribe al organismo autónomo Parques Nacionales, excediendo ello incluso de lo dispuesto en el art. 23 ter de la Ley 4/1989 e impidiendo a la Junta de Andalucía ejercer sobre aquél los poderes de dirección, ordenación, control e inspección, propios del principio de jerarquía.

h) El art. 7, regulador del Patronato, no suscita reparos en cuanto a su carácter de órgano de participación de la sociedad en la gestión del parque nacional, sino en lo relativo a su adscripción a efectos administrativos al Ministerio de Medio Ambiente, lo que incide directamente en las competencias de la Comunidad Autónoma. La STC 102/1995, FJ 22, ya afirmó que las funciones de este órgano deben ser las de « proponer, informar o vigilar », pero que no se trata de órganos gestores sino colaboradores.

Desde esta perspectiva también el precepto va más allá de este marco, pues atribuye al Patronato funciones decisorias en el ámbito de la gestión del parque nacional.

En suma, se rechaza, en primer lugar, su ap. 1, por prever la adscripción del Patronato al Ministerio de Medio Ambiente, pues tal adscripción ha de hacerse a la Administración de la Junta de Andalucía. Lo propio se hace respecto del apartado 2, que cierra el marco normativo de la composición del órgano, de forma tal que no permite la intervención de la normativa autonómica. El apartado 3 se impugna, porque el Presidente del órgano es nombrado por el Gobierno, a propuesta del Ministerio de Medio Ambiente. Y el apartado 4, porque determina quién realizará las funciones de secretario de dicho órgano. Por último se impugna el apartado 5, que define las funciones del Patronato por remisión a lo establecido al efecto en el art. 23 bis de la Ley 4/1989, modificada por la Ley 41/1997, siendo así que por esta remisión se le atribuyen competencias decisorias que corresponden a la Comunidad Autónoma de Andalucía. Así, las funciones previstas en el apartado 6 c) del art. 23 bis de la Ley 4/1989 y el art. 19.7 de la misma, ambos tras la modificación realizada por la Ley 41/1997.

i) El art. 8 se impugna en sus dos apartados. El ap. 1, porque centraliza en el Ministerio de Medio Ambiente o en el organismo autónomo Parques Nacionales los fondos para atender a los gastos que conlleva la gestión del Parque, previendo la aportación financiera de la Comunidad Autónoma en el marco del oportuno acuerdo de financiación. Y el apartado 2, consecuencia del anterior, porque da carácter de ingresos públicos estatales a los que se obtengan por diversas causas (precios públicos, cánones, etc.), como consecuencia de la gestión del Parque.

En cuanto al ap. 1 se elude la transferencia de fondos para la gestión del parque, afectando a la financiación de la Comunidad Autónoma, competente para la gestión de aquél, pues su autonomía financiera exige la plena disposición de medios para ejercer las competencias propias (STC 13/1992, FJ 6, con cita de la STC 201/1988, FJ 4), no pudiéndose imponer a la Comunidad

su aportación financiera. En cuanto al apartado 2 del precepto es claro que todas los ingresos públicos que allí se relacionan y que se vinculan a la gestión del parque deben corresponder, como ingresos propios, a la Administración competente sobre dicha gestión (STC 56/1994, FJ 5).

j) Se impugna el art. 10.5, que regula el ejercicio de la potestad sancionadora, atribuyéndosela a distintas autoridades.

El precepto desconoce la doctrina constitucional que vincula la potestad sancionadora a la competencia sustantiva de que se trate, siendo aquella instrumental de esta última (STC 168, FJ 8, con referencia a otras muchas), pues atribuye aquella potestad a órganos estatales o vinculados a la Administración estatal (Director del parque, adscrito al organismo autónomo Parques Nacionales).

k) Por último se impugna la disposición final primera, que habilita al Gobierno para dictar las disposiciones necesarias para el desarrollo y ejecución de la Ley, por considerar que dicha habilitación excede del ámbito de lo básico en virtud del alcance que puede tener la legislación básica, habida cuenta de que la Ley que se pretende desarrollar ni siquiera ha enunciado dicho carácter básico, de un lado y, de otro, porque muchos de sus preceptos no gozan de esa calificación.

En virtud de todo lo expuesto, el Presidente del Parlamento de Andalucía solicita al Tribunal que declare la inconstitucionalidad de los artículos recurridos.

**3.** Mediante providencia de 27 de abril de 1999 la Sección Tercera acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad, dar traslado de la demanda, de acuerdo con lo establecido en el art. 34 LOTC, al Congreso de los Diputados, al Senado y al Gobierno, para que en el plazo de quince días pudieran personarse en el proceso y formular alegaciones. Asimismo, se acordó publicar la incoación del recurso en el « Boletín Oficial del Estado » .

**4.** El día 11 de mayo de 1999 el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó al Tribunal que dicha Cámara no se personaría en el proceso ni formularía alegaciones.

**5.** Con fecha 13 de mayo de 1999 la Presidenta del Senado se dirigió al Tribunal indicando que la Cámara se personaría en el proceso y ofrecía su colaboración.

**6.** El Abogado del Estado, con fecha 19 de mayo de 1999, en la representación que ostenta, se personó en el proceso y formuló las alegaciones que a continuación se sintetizan:

a) El Abogado del Estado señala, como punto de partida, que la demanda de inconstitucionalidad imputa a los preceptos recurridos la vulneración del reparto competencial y estatutario de competencias, esencialmente en la materia de medio ambiente (art. 149.1.23 CE), aunque también lo hace respecto de los arts. 156.1 y 158.1 CE, en relación con los arts. 13.1 y 7 y 15.1.7 EAAAnd y art. 1.1 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas. Se impugna esencialmente el régimen de gestión compartida del parque nacional, por entender que dicha gestión corresponde a la Comunidad Autónoma de Andalucía en virtud de su competencia en materia de « espacios naturales protegidos » . Asimismo se impugna el régimen financiero establecido en la Ley, por vulnerar la autonomía financiera de la Comunidad. No se cuestiona en cambio la competencia estatal para declarar este espacio natural.

El problema se centra, pues, en el alcance de la competencia estatal y autonómica para establecer el régimen jurídico y, en particular, la gestión del parque nacional. Por tanto el recurso tiene indudable conexión con la doctrina contenida en los fundamentos jurídicos 21, 22 y 32 de la STC 102/1995, doctrina que determinó la modificación de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la fauna y flora silvestre, por la Ley 41/1997, de 5 de noviembre. Pues bien, la Ley 3/1999 supone una aplicación singular de dicha Ley 41/1997, en la que se establece el nuevo marco jurídico de la gestión de los parques, y a cuyos preceptos se remite expresamente la Ley 3/1999.

b) Expuesto genéricamente el objeto del recurso, el Abogado del Estado expone su fundamentación, indicando que discrepa de la aplicación al caso presente de la valoración que la parte actora realiza del reparto competencial en las materias de « espacios naturales protegidos» y medio ambiente.

El fundamento común a todas las impugnaciones es la afirmación de que el parque nacional no puede ser regulado por el Estado más que en sus aspectos básicos, excluyendo cualquier tipo de actividad gestora, que sólo corresponde a la Comunidad Autónoma de Andalucía. A ello se une la vulneración competencial conectada a su potestad de autoorganización y a los aspectos financieros y económicos de sus competencias.

Según el Abogado del Estado, el Tribunal Constitucional, en su STC 102/1995, FF.JJ. 21, 22 y 32, admite la proyección sobre los parques nacionales de la competencia estatal del art. 149.1.23 CE, conectada al interés general que supone su existencia. Aún siendo evidente que dichos parques constituyen espacios naturales protegidos, sus características especiales justifican una mayor intervención estatal, exceptuándose los criterios generales sobre el alcance de la normativa básica. La competencia estatal incluye la capacidad de declarar parque nacional a un determinado espacio natural, así como la determinación de su régimen jurídico, incluyéndose en este último la capacidad de regular la gestión de los parques nacionales y para participar en la misma, asegurando así la unidad de su régimen jurídico y de su gestión con el fin de garantizar su preservación.

La posibilidad de que se produzca esta mayor extensión de la normativa básica y de la intervención ejecutiva del Estado ha sido admitida por el Tribunal Constitucional en múltiples ocasiones (SSTC 48/1988 y 329/1993). Ahora bien, la necesidad de tener en cuenta las competencias concurrentes de las Comunidades Autónomas, determina la imposibilidad de excluir a estas de la gestión de los parques nacionales, articulando coordinadamente sus competencias a través de la participación estatal en la gestión de aquéllos.

c) De acuerdo con este planteamiento el Abogado del Estado aborda el examen de un primer bloque de preceptos, integrado por los arts. 4.2 a), 6, 7, 9.3 y 10.5 de la Ley recurrida.

En relación con estos preceptos la Ley impugnada no hace sino concretar para el Parque Nacional de Sierra Nevada el modelo previsto en la Ley 4/1989, tras la reforma realizada por la Ley 41/1997, que configura un sistema complejo para la gestión conjunta por el Estado y las Comunidades Autónomas de los parques nacionales.

El principio general de participación está proclamado tanto en la Exposición de Motivos, como en la nueva redacción de los arts. 22 y 23.1 de la Ley 4/1989, 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 y los planes rectores de uso y gestión de cada parque (arts. 19 y 22.bis).

Partiendo de lo expuesto, el Abogado del Estado defiende la constitucionalidad de los arts. 6 y 7, que regulan, respectivamente, la Comisión mixta de gestión y el Director-Conservador del parque (art. 6) y el Patronato (art. 7). Por conexión con estos preceptos se impugnan los arts. 4.2 a) y 9.3, ya que atribuyen funciones de carácter ejecutivo, que se consideran de competencia autonómica.

No cabe duda, aduce el Abogado del Estado, que las previsiones normativas de estos artículos se refieren a actuaciones de carácter ejecutivo. Sin embargo ya se ha argumentado con carácter general que la participación del Estado en la gestión y su regulación se consideran constitucionales.

La regulación de la gestión del parque 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 los órganos regulados en el art. 5 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 3/1999, 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, sin adscripción a las mismas, guardando este supuesto analogía con el art. 140 de la citada Ley 30/1992.

Así, en cuanto al art. 6, el Abogado del Estado manifiesta que 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. 6.5 de la Ley 30/1992). Por otra parte, al no regularse órganos autonómicos, no existe invasión de la competencia de autoorganización de la Comunidad Autónoma.

En cuanto a las funciones de la Comisión mixta reguladas en los arts. 4.2 a) y 9.3 se trata, en efecto, de funciones ejecutivas, pero no es exacto el alegato de la parte actora de que las mismas se atribuyan al Estado, pues corresponden a la Comisión mixta, de composición paritaria estatal y autonómica.

En cuanto al Director-Conservador se reitera lo anteriormente expresado de que el mismo no se integra en la organización de la Comunidad Autónoma, estando al servicio de lo que sobre conservación y administración del Parque disponga la Comisión mixta. Su adscripción al organismo Autónomo Parques Nacionales ha de verse como la imprescindible ubicación

estatutaria y formal de la persona designada, lo que excluye cualquier idea de subordinación exclusiva a una de las dos Administraciones.

En cuanto al art. 7, que regula el Patronato, señala que su caso 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. En suma, el diseño de su naturaleza y funciones responde a lo previsto en la Ley 4/1989, a la cual remite, siendo dichas funciones esencialmente de orden consultivo.

También se impugna el art. 10.5, por atribuir a órganos estatales la potestad sancionadora. El Abogado del Estado admite el carácter ejecutivo de dicha potestad, y justifica su atribución al Estado por la necesidad de establecer un centro de imputación, asegurándose también así una manera común de proceder en todos los parques. Además el fundamento jurídico 32 de la STC 32/1995 ya justificó la atribución al Estado de la potestad sancionadora en materias de su competencia.

d) A continuación el Abogado del Estado incide en la valoración de la impugnación realizada a los arts. 3.3 y 8 y disposición final primera.

Sobre el art. 3.3 aduce que la parte recurrente admite que se declare por el Estado un área de influencia socioeconómica, integrada por los términos municipales a los que se extiende el parque, así como la previsión de ayudas a sus Ayuntamientos e, incluso, la existencia de un plan de desarrollo sostenible de la comarca y de mejora de la calidad de vida de sus habitantes. Partiendo de ello, considera que ningún obstáculo puede oponerse al art. 3.3, pues la elaboración coordinada de un Plan que integre las actuaciones de las Administraciones estatal, autonómica y local se sustenta en el principio de colaboración, pues las tres Administraciones están interesadas en asegurar el desarrollo sostenible del territorio del parque nacional.

Esta regulación guarda similitud con la territorialización de las partidas presupuestarias estatales prevista en el art. 153 de la Ley general presupuestaria, de modo que la intervención del Gobierno mediante Real Decreto se justifica en la necesidad de que aquél formalice los compromisos financieros que adquiera la Administración del Estado en dicho Plan, sin perjuicio de la suscripción de convenios entre las Administraciones para su mejor ejecución. No se trata de prescindir de la Comunidad Autónoma, sino de colaborar con ella de acuerdo con las exigencias derivadas del carácter compartido de la competencia. Por último la previsión legal en nada afecta a la autonomía financiera de la Comunidad Autónoma en la medida en que nada expresa sobre el destino de sus fondos.

Respecto al art. 8, impugnado en su totalidad, señala que contiene tres previsiones distintas. La primera se refiere al compromiso de los fondos estatales para el sostenimiento del parque. La segunda se limita a prever (que no a ordenar) que la Comunidad Autónoma de Andalucía coadyuve al sostenimiento del parque mediante sus propios fondos. Y la tercera atribuye el carácter de ingresos con capacidad de generar crédito en los Presupuestos Generales del Estado destinados al parque a las cantidades que por diversos conceptos (prestación de servicios comunes, etc.) puedan generarse.

El Abogado del Estado rechaza que este precepto vulnere las competencias de la Comunidad Autónoma de Andalucía y, en concreto, su autonomía financiera. En cuanto a las dos primeras

previsiones normativas (art. 8, ap. 1) aduce que no son sino concreción de lo previsto en el art. 22.3 y disposición adicional primera de la Ley 4/1989, en la redacción dada por la Ley 41/1997.

Al respecto sostiene que el Estado tiene competencia para comprometer sus recursos en esta materia. La STC 102/1995 apreció la constitucionalidad de la disposición adicional sexta 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 SSTC 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, la cual es coherente con el modelo de planificación y gestión conjunta de los parques nacionales, sin que ello suponga obligar a la Comunidad Autónoma a aportar una determinada financiación y sin perjuicio del acuerdo a que se pueda llegar.

En lo relativo a la tercera previsión (art. 8, ap. 2) se limita a disponer la adscripción de los ingresos que genere el parque a favor del propio parque en cuanto que el Estado es una de las Administraciones que constituye su soporte y en la medida en que dichos ingresos los perciba la Administración del Estado.

Por último rechaza la impugnación de la disposición final primera, que habilita al Gobierno para desarrollar reglamentariamente las previsiones legales. La colaboración reglamentaria en desarrollo de la legislación básica ha sido admitida pacíficamente por el Tribunal Constitucional, pero en todo caso habrá que estar al desarrollo efectivo del ejercicio de la potestad reglamentaria por el Gobierno, para comprobar su constitucionalidad, por lo que la impugnación es en estos momentos prematura.

**7.** Por providencia de 5 de abril de 2005, se señaló para la deliberación y votación de la presente Sentencia el día 6 del mismo mes y año.

## **II. Fundamentos jurídicos**

**1.** Este recurso de inconstitucionalidad se plantea por el Parlamento de Andalucía contra los arts. 3.3, 4.2 a), 6, 7, 8, 9.3, 10.5 y disposición final primera de la Ley 3/1999, de 11 de enero, por la que se crea el Parque Nacional de Sierra Nevada.

El Presidente del Parlamento de Andalucía se opone a los preceptos legales que se acaban de relacionar por entender que los mismos vulneran las competencias de la Comunidad Autónoma en las materias de « espacios naturales protegidos » y medio ambiente (arts. 13.7 y 15.1.7 del Estatuto de Autonomía de Andalucía: EAAnd), excediéndose del ámbito de la legislación básica a que se restringe la competencia estatal en materia de medio ambiente (art. 149.1.23 CE), único título que posee el Estado para intervenir en la materia regulada.

El Abogado del Estado se opone al planteamiento realizado por la parte actora y sostiene la plena constitucionalidad de los preceptos recurridos, por haber sido dictados en el marco de la competencia que tiene el Estado para establecer normas básicas en materia de medio ambiente (art. 149.1.23 CE).

Importa destacar desde este momento que las partes comparecidas coinciden en señalar la estrecha conexión existente entre la Ley 3/1999, objeto de este recurso, y la regulación que de

los parques nacionales realiza la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales protegidos y de la flora y fauna silvestres, tras su modificación por la Ley 41/1997, de 5 de noviembre.

Sobre este extremo debemos recordar que la regulación de los parques nacionales contenida en la Ley 4/1989 ha sido objeto de varios recursos de inconstitucionalidad, planteados respecto de las modificaciones introducidas en dicha regulación, primero por la Ley 41/1997 (recursos núms. 460/98, 469/98 y 483/98) y después por la Ley 15/2002, de 1 de julio (recursos núms. 5573-2002 y 5590-2002).

Estos recursos de inconstitucionalidad han sido resueltos por nuestras SSTC 194/2004, de 4 de noviembre, 35/2005 y 36/2005, ambas de 17 de febrero.

**2.** Antes de iniciar el examen de fondo de la controversia que se nos plantea, hemos de abordar una cuestión de carácter procesal que pudiera incidir en aquélla.

Se trata de que el art. 10.5 de la Ley 3/1999 ha sido objeto de derogación por la disposición derogatoria primera, 1 p), de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, lo que nos exige apreciar cuál es el alcance que dicha derogación tiene en el proceso, toda vez que dicho art. 10.5 es uno de los preceptos recurridos.

Pues bien, dicha derogación no determina la pérdida de objeto del recurso en este punto, dada la naturaleza competencial que presenta la controversia (STC 196/1997, de 13 de noviembre, FJ 2, con cita de las SSTC 182/1988, de 13 de octubre, FJ 1; 248/1988, de 20 de diciembre, FJ 2; 167/1993, de 27 de mayo, FJ 2; 329/1993, de 12 de noviembre, FJ 1; y 165/1994, de 26 de mayo, FJ 2), y porque el precepto derogado regula los órganos competentes para imponer sanciones y tal regulación puede mantener ultraactividad (SSTC 160/1987, de 27 de octubre, FJ 6, y 385/1993, de 23 de diciembre, FJ 2). Por tanto, de acuerdo con nuestra doctrina, la derogación indicada no conlleva la pérdida de objeto del recurso en lo relativo al art. 10.5, el cual habrá de ser de enjuiciado.

**3.** Con el fin de realizar la operación de encuadramiento material de los preceptos que constituyen el objeto de este recurso de inconstitucionalidad y determinar, tras ello, las competencias que al respecto ostenten el Estado y las Comunidades Autónomas, es conveniente examinar, siquiera sea brevemente, la Ley recurrida.

El art. 1, ap. 1, de la Ley 3/1999 proclama lo siguiente: « Se declara el Parque Nacional de Sierra Nevada, considerándose su conservación de interés general de la Nación, y se integra en la Red de Parques Nacionales de acuerdo con lo previsto en el artículo 22 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, modificada por la Ley 41/1997, de 5 de noviembre ». A continuación el apartado 2 del mismo precepto señala que la declaración de este parque nacional tiene como objeto, entre otros aspectos, proteger la integridad de sus ecosistemas, asegurar la conservación de los habitats y las especies y promover el desarrollo sostenible de las poblaciones que se localicen en su demarcación territorial.

La Ley también concreta el ámbito territorial del parque y declara área de influencia socioeconómica al espacio formado por los términos municipales donde se encuentra ubicado aquél (arts. 2 y 3) y fija su régimen jurídico de protección, estableciendo al efecto una serie de prohibiciones (art. 4). Asimismo regula los órganos encargados de la gestión del Parque (arts. 6

y 7), su régimen económico (art. 8) y los instrumentos de programación y planificación (art. 9). Por último incorpora el régimen sancionador correspondiente (art. 10).

El examen del articulado de la Ley 3/1999 revela que el régimen jurídico del Parque Nacional de Sierra Nevada guarda absoluta sintonía con el régimen jurídico general de los parques nacionales contenido en la Ley 4/1989, tras su modificación por la Ley 41/1997, lo cual queda expresado, tanto en la Exposición de Motivos de la propia Ley 3/1999, donde se pone de relieve que la declaración del Parque Nacional de Sierra Nevada « es la primera que se produce por las Cortes Generales tras la modificación de la Ley 4/1989... por la Ley 41/1997 » , como en su art. 1.1, antes reproducido.

La asimilación de regímenes jurídicos constatada se manifiesta específicamente, en lo que interesa ahora para la resolución de este recurso, en la regulación de los órganos de gestión del parque nacional (de un lado, la Comisión mixta de gestión, con integración paritaria de representantes del Ministerio de Medio Ambiente y de la Junta de Andalucía; de otro, el Director-Conservador del parque, nombrado por la Junta de Andalucía, previo acuerdo de la Comisión mixta de gestión), en la regulación del órgano de participación social en dicha gestión (Patronato) y en su régimen económico (financiación estatal con cargo a sus presupuestos y posible aportación de la Junta de Andalucía, según se determine en el acuerdo de financiación que se establezca). Por último el sistema de planificación también manifiesta la identidad entre sus instrumentos y los del régimen general (plan rector de uso y gestión y planes sectoriales, adecuándose ambos instrumentos a lo dispuesto en la Ley 4/1989).

**4.** Expuesto el marco normativo en el que se inscribe el objeto de este recurso de inconstitucionalidad, podemos proceder a su encuadramiento constitucional. Los preceptos de la Ley 3/1999 que han sido impugnados regulan aspectos atinentes a la gestión del Parque Nacional de Sierra Nevada, a su sistema de financiación y de planificación y, por último, a su régimen sancionador.

Se trata, en suma, de cuestiones relevantes para el régimen jurídico de los Parques nacionales, las cuales hemos sostenido que « se incardina[n] 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... 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 » (STC 194/2004, de 4 de noviembre, FJ 5).

De acuerdo con ello habremos de tener presente que al Estado le corresponde la competencia para establecer la « legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección » (art. 149.1.23 CE), mientras que la Comunidad Autónoma de Andalucía ha asumido las competencias de desarrollo legislativo y ejecución de dichas bases y, asimismo, la competencia exclusiva en materia de « espacios naturales protegidos » (arts. 13.7 y 15.1.7 EAAnd).

**5.** Con carácter previo, aún, al examen de fondo, y con el fin de configurar nuestra ratio decidendi, hay que tener en cuenta que el vicio de inconstitucionalidad que el Presidente del Parlamento de Andalucía atribuye a los preceptos recurridos se concreta en que los mismos carecen de carácter básico en materia de medio ambiente. Sustancialmente se rechaza que

dichos preceptos constituyan normas materialmente básicas, pero también se alude a que la Ley 3/1999 no explicita, como hubiera sido procedente, su cobertura constitucional.

El Abogado del Estado se opone a ello y afirma que los artículos objeto del recurso han sido dictados, efectivamente, al amparo de la competencia básica estatal en materia de medio ambiente, sustentándose, también, en los principios de coordinación y cooperación que deben presidir las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Centrada así la polémica, hay que recordar que en el fundamento jurídico primero ya expusimos la conexión existente entre este recurso y los planteados contra la Ley 41/1997, conexión en la que las partes también convienen. De aquí que proceda reiterar ahora el canon general de enjuiciamiento que mantuvimos en la STC 194/2004 y que se contiene en sus FF.JJ. 7, 8 y 9, y que afecta, respectivamente, a las exigencias materiales y formales de las normas básicas y al alcance de los principios de coordinación y cooperación entre las Administraciones públicas, canon que hemos reiterado con posterioridad en las SSTC 35/2005, FJ 2, y 36/2005, FJ 2. Complementariamente nos atenderemos a los criterios doctrinales que en relación con la planificación, financiación u otros aspectos concretos se contienen también en dichas Sentencias.

**6.** Expuesto el canon de enjuiciamiento, procede abordar ya el examen de los preceptos legales recurridos.

A tal fin debemos recordar que a dichos preceptos se les achaca una doble tacha, formal y material. La primera, consistente en que la Ley 3/1999 no explicita su cobertura constitucional. La segunda, sustentada en el rechazo de que determinadas regulaciones sustantivas constituyan normas básicas en materia de medio ambiente.

El reproche formal que se dirige con carácter general a todos los preceptos recurridos debe ser descartado. Aunque es, sin duda, cierto que de acuerdo con nuestro reiterado canon de enjuiciamiento el legislador estatal debió explicitar la cobertura constitucional que justifica su acción normativa, pues ello es una exigencia del principio de seguridad jurídica en la dimensión de certidumbre que se corresponde con la necesaria articulación de las competencias básicas del Estado y de las autonómicas complementarias, sean de desarrollo legislativo y ejecución, sean de carácter exclusivo, también lo es que dicho canon permite que la falta de explicitación de la habilitación estatal no constituya un vicio insalvable de inconstitucionalidad en aquellas ocasiones en que la norma esté dotada de una estructura tal que permita inferir sin dificultad especial su carácter básico.

Así ocurre en este caso, donde la inferencia indicada no requiere especial complicación, toda vez que la Exposición de Motivos de la Ley 3/1999 no deja lugar a dudas acerca de su conexión con la regulación general contenida en la Ley 4/1989, de manera que esta última constituye la cabecera del grupo normativo relativo a los parques nacionales, mientras que aquélla constituye la aplicación de sus prescripciones generales a un parque concreto, el Parque Nacional de Sierra Nevada, cuya declaración constituye, según la Exposición de Motivos de la propia Ley 3/1999, « la primera que se produce por las Cortes Generales tras la modificación de la Ley 4/1989... por la Ley 41/1997 ». De manera que resulta indubitado que la Ley 3/1999 participa del carácter básico ex art. 149.1.23 CE de que goza la Ley 4/1989 en lo relativo a la regulación de los parques nacionales que la misma contiene (disposición adicional quinta).

En todo caso la parte demandante también impugna una parte concreta del articulado, cuyo carácter materialmente básica se rechaza.

Procede, pues, examinar si los artículos recurridos tienen o no carácter básico en su perspectiva material.

**7.** Enjuiciaremos, en primer lugar, el bloque de preceptos integrado por los arts. 4.2 a), 6 y 9.3. Se les achaca por la parte actora que regulen actuaciones de gestión en el Parque de Sierra Nevada y atribuyan las mismas a la Comisión mixta de gestión, órgano integrado paritariamente por representantes del Estado y de la Comunidad Autónoma, desplazando, así, a esta última de una actividad propia de su competencia (arts. 13.7 y 15.1.7 EAAAnd).

El Abogado del Estado rechaza este planteamiento y considera que la intervención de la Comisión Mixta en todos estos casos responde a los criterios de la STC 102/1995, de 26 de junio, que se han materializado en la Ley 41/1997 y que responden a las competencias estatales básicas en materia de medio ambiente y de sus potestades para establecer mecanismos de coordinación y cooperación entre las Administraciones públicas.

Expuestos los criterios de las partes, abordamos seguidamente el análisis de estos artículos.

a) El art. 4.2 a) de la Ley 3/1999, establece:

« 2. En particular queda prohibido: a) El nuevo establecimiento de cualquier tipo de infraestructuras permanentes, tales como caminos, edificaciones, tendidos eléctricos, instalaciones de tráfico terrestre o aéreo o remontes mecánicos, salvo los necesarios para una adecuada gestión del parque nacional, que requerirán, en todo caso, la correspondiente autorización de la Comisión Mixta de Gestión. »

Se impugna, exclusivamente, su último inciso, por considerar que la intervención autorizatoria atribuida a la Comisión mixta de gestión debe corresponder a la Comunidad Autónoma de Andalucía.

La cuestión planteada ha de resolverse de acuerdo con el canon de constitucionalidad contenido en los fundamentos jurídicos 7 a 13 y, específicamente, 14 b), de la STC 194/2004.

Allí declaramos « 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 », concluyendo de ello que, « 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, número 23 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 » [STC 194/2004, FJ 14 b)].

Este criterio debe ser reiterado aquí y afirmar que las autorizaciones atribuidas a la Comisión mixta de gestión corresponden a la Comunidad Autónoma de Andalucía, pues se inscriben en la

ámbito de la función ejecutiva y son, de acuerdo con la doctrina reproducida, de competencia autonómica.

b) El art. 6 dispone lo siguiente:

« 1. La gestión del parque nacional corresponderá de forma compartida al Ministerio de Medio Ambiente y a la Junta de Andalucía, a través de una Comisión Mixta de Gestión, integrada a partes iguales por representantes de ambas instituciones. La organización, régimen de funcionamiento y desarrollo de funciones de la Comisión Mixta de Gestión se atenderá a lo establecido en la Ley 4/1989, modificada por la Ley 41/1997.

2. La administración y coordinación de las actividades del parque nacional recaerán en el Director- Conservador del mismo, que será nombrado por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, previo acuerdo de la Comisión Mixta de Gestión de entre funcionarios públicos. Una vez nombrado será adscrito, si no lo estuviera, al Organismo Autónomo Parques nacionales. »

El ap. 1 regula, pues, la composición, organización y funciones de la Comisión mixta de gestión del Parque Nacional de Sierra Nevada, por lo que, se concluye, que de acuerdo con el canon de enjuiciamiento que hemos establecido y de la doctrina específica expuesta al examinar el anterior art. 4.2 a), vulnera las competencias de la Comunidad Autónoma de Andalucía y es inconstitucional.

En cuanto a su apartado 2 regula la figura del Director-Conservador del parque y lo hace en términos similares a lo establecido en el art. 23 ter de la Ley 4/1989, en la redacción dada por la Ley 41/1997 primero y, después, por la Ley 15/2002. Pues bien, considerando que hemos considerado inconstitucional la redacción dada al citado art. 23 ter por la Ley 41/1997, por tratarse de « la regulación de un órgano, el Director-Conservador del parque nacional, que está directamente relacionado con la gestión del mismo » [STC 194/2004, FJ 14 d)], y que hemos hecho lo mismo al enjuiciar la redacción que al mismo precepto otorga la Ley 15/2002 [SSTC 35/2005, FJ 2 c), y 36/2005, FJ 2 d)], procede ahora reiterar el criterio y declarar inconstitucional este apartado 2.

En conclusión, el art. 6 es inconstitucional.

c) El art. 9.3 establece:

« 3. Los planes sectoriales que se determinen del desarrollo del Plan Rector de Uso y Gestión serán elaborados por la Comisión Mixta de Gestión. Igualmente, la Comisión Mixta de Gestión aprobará el plan anual de trabajos e inversiones, de acuerdo con lo establecido en la Ley 4/1989, modificada por la Ley 41/1997. »

Este precepto reitera las prescripciones normativas contenidas en los apartados b) y c) del art. 23.5 de la Ley 4/1989 en la redacción dada por la Ley 41/1997. Teniendo en consideración que dichos apartados fueron declarados inconstitucionales (STC 194/2004, FJ 14 b)], procede ahora declarar también la inconstitucionalidad de este art. 9.3.

**8.** Examinaremos ahora el art. 7, que regula el Patronato del Parque Nacional de Sierra Nevada, y que dispone lo siguiente:

« 1. Como órgano de participación de la sociedad en el Parque Nacional de Sierra Nevada se crea un Patronato adscrito, a efectos administrativos, al Ministerio de Medio Ambiente .



2. Componen el Patronato:

a. Cinco representantes de la Administración General del Estado, designados por el Gobierno de la Nación a propuesta del Ministerio de Medio Ambiente .

b. Cinco representantes de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

c. Diez representantes de los Ayuntamientos cuyo término municipal esté integrado, total o parcialmente, en el parque nacional, elegidos entre ellos mismos.

d. Un representante de las Universidades de Granada y Almería con rotación anual entre ambas.

e. Un representante del Consejo Superior de Investigaciones Científicas.

f. Un representante de la Diputación de Granada y otro de la Diputación de Almería.

g. Tres representantes de los propietarios de los terrenos ubicados en el interior del parque nacional.

h. Tres representantes de las asociaciones ecologistas de ámbito estatal o autonómico que, estatutariamente, tengan como finalidad primordial la defensa y conservación de la naturaleza.

i. Un representante de la Federación Andaluza de Montañismo.

j. Dos representantes de las asociaciones profesionales agrarias.

k. Dos representantes de los sindicatos más representativos.

l. El Director-Conservador del parque nacional.

ll. Un representante de la Guardería del parque nacional elegido entre sus miembros.

3. El Presidente del Patronato será nombrado por el Gobierno de la Nación, a propuesta del Ministerio de Medio Ambiente , previo acuerdo de la Comisión Mixta de Gestión.

4. Ejercerá las funciones de Secretario del Patronato un funcionario del Organismo Autónomo parques nacionales.

5. El Patronato del Parque Nacional de Sierra Nevada ejercerá las funciones establecidas en el artículo 23 bis de la Ley 4/1989, modificada por la Ley 41/1997.

El Presidente del Parlamento de Andalucía se opone a todo el precepto, salvo a la mera existencia del Patronato. Considera que su adscripción al Ministerio de Medio Ambiente (ap. 1), su regulación exhaustiva (apartado 2), el nombramiento de su Presidente por el Gobierno de la Nación (apartado 3), la determinación de quién ejerce las funciones de Secretario (apartado 4) y la determinación de sus funciones por remisión a lo regulado en la Ley 41/1997, así como la previsión en ella de funciones decisorias (apartado 5), son aspectos que inciden directamente en las competencias autonómicas normativas y de gestión.

El Abogado del Estado sostiene la constitucionalidad del artículo, argumentando que se trata de un órgano consultivo y que sólo realiza funciones gestoras de trascendencia menor. La adscripción del órgano al Ministerio de Medio Ambiente, aduce, lo es sólo a efectos administrativos, sin que exista dependencia funcional.

Los Patronatos de los parques nacionales se configuran, de acuerdo con nuestras SSTC 102/1995, FJ 22, y 194/2004, FJ 14 c), como órganos de colaboración entre las Administraciones que han asumido competencias en relación con aquéllos, e integrantes, asimismo, de los diversos segmentos sociales con interés al respecto. De aquí, su relevancia como órganos de integración de las diversas iniciativas de sus componentes y de transmisión de mutua información para el correcto ejercicio de todas las competencias implicadas.

Procediendo ya al enjuiciamiento de este artículo debemos partir de la doctrina que hemos sentado en relación con la regulación dada a la figura del Patronato, tanto por la originaria redacción de la Ley 4/1989, como por la modificación de la misma realizada por la Ley 41/1997.

Esta doctrina es la siguiente:

« 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 ap. 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 ap. 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 » [STC 194/2004, FJ 14 c)].

En una primera aproximación al contenido del art. 7 se constata que el mismo no se atiene a la doctrina reproducida, pues, en lugar de realizar una regulación de carácter abierto, que imponga como básica la presencia en el Patronato sólo de determinadas representaciones, lleva a cabo una regulación exhaustiva y completa del órgano, vaciando de contenido a la competencia autonómica de desarrollo normativo.

Procediendo, no obstante, al examen singularizado de su contenido, de acuerdo con la doctrina aludida, el ap. 1, sólo en su inciso « adscrito, a efectos administrativos al Ministerio de Medio Ambiente, resulta inconstitucional, pues reproduce el criterio contenido en el art. 23 bis.5 de la Ley 4/1989, en la redacción dada por la Ley 41/1997, declarado inconstitucional [STC 194/2004, FJ 14 c)], criterio que ahora reiteramos.

En cuanto a su apartado 2, de acuerdo con la doctrina reproducida, sólo son constitucionales sus letras a), b), c) y l), pues, las tres primeras, atienden a la necesaria presencia de las representaciones estatal, autonómica y local, siendo paritaria la representación estatal y autonómica, y la cuarta a la también razonable presencia en el Patronato del órgano a quien la Comunidad encomiende la responsabilidad en la gestión del parque.

Sin embargo, las restantes representaciones carecen de carácter básico y entran de lleno en el ámbito de la legislación de desarrollo normativo de competencia autonómica que queda sin contenido según el criterio de la jurisprudencia reproducida.

En cuanto a su apartado 3, es también inconstitucional, en concordancia con el criterio que mantuvimos en relación con el art. 23 bis.3 de la Ley 4/1989 [STC 194/2004, FJ 14 c)].

Por igual motivo, procede acordar la inconstitucionalidad del apartado 4.

Sin embargo, nada cabe oponer a la constitucionalidad del apartado 5, pues remite al art. 23 bis de la Ley 4/1989, y éste ya ha sido enjuiciado en nuestra STC 194/2004, FJ 14 c), de manera que la remisión operada mantiene plena validez respecto de las funciones del Patronato declaradas constitucionales.

En conclusión, vulneran las competencias de la Comunidad Autónoma de Andalucía y son inconstitucionales los apartados 1 (último inciso), 2 [salvo sus letras a), b), c) y l)], 3 y 4, del art. 7.

**9.** A continuación analizaremos los arts. 3.3 y 8, que regulan aspectos relativos a la financiación del Parque, comenzando por el segundo por conveniencia de la argumentación.

El art. 8 dispone:

« 1. El Ministerio de Medio Ambiente atenderá, con cargo a sus presupuestos o los del Organismo Autónomo Parques Nacionales, los gastos precisos para la ejecución de las actividades de conservación y uso público del parque y, en general, las tareas necesarias para su correcta gestión. La atención a estos pagos podrá completarse con la aportación de recursos presupuestarios de la Junta de Andalucía, tal y como determine en el acuerdo de financiación que oportunamente se establezca.

2. Además, tendrán la consideración de ingresos con capacidad para generar crédito, los procedentes de:

a) Las cantidades percibidas por la prestación de los servicios que la Administración del parque pueda establecer, de acuerdo con el Plan Rector de Uso y Gestión.

b) Los cánones que graven las concesiones otorgadas a terceros para la explotación de determinados servicios, conforme establezca el Plan Rector de Uso y Gestión.

c) Todos aquellos ingresos derivados de autorizaciones por la utilización de servicios en el parque, en la forma que determine el Plan Rector de Uso y Gestión.

d) Las subvenciones y aportaciones, tanto de las Administraciones públicas como de las entidades públicas y privadas, así como de particulares. »

El Presidente del Parlamento de Andalucía rechaza, en cuanto al ap. 1 del precepto, que los fondos relativos a la gestión del parque se atribuyan al Organismo Autónomo Parques Nacionales y que dicha centralización financiera esté acompañada de la previsión de que la Comunidad Autónoma también aporte sus fondos para la gestión de aquél en el marco de un acuerdo de financiación, pues este planteamiento supone una vulneración de su autonomía financiera, que exige la plena disposición de medios para ejercer las competencias propias. En cuanto al apartado 2, se sostiene que, como consecuencia del planteamiento anterior, los ingresos que en el mismo se relacionan y que se vinculan a la gestión del Parque han de corresponder a la Comunidad Autónoma, competente para dicha gestión.

El Abogado del Estado alega que la aportación financiera del Estado prevista en el precepto se justifica por la competencia que aquél tiene en materia de medio ambiente (art. 149.1.23 CE). Además la regulación contenida en el ap. 1 no es sino concreción de lo previsto en el art. 22.3 de la Ley 4/1989 y en la disposición adicional primera de la Ley 41/1997, en correspondencia al modelo de planificación y gestión conjunta que dicha Ley prevé, y todo ello sin vulnerar la autonomía financiera de la Comunidad, que no está obligada a aportar determinada financiación en el marco de los acuerdos que se puedan alcanzar.

En cuanto al apartado 2 es también consecuencia del sistema de cogestión, de manera que es lógico que los ingresos que genere el Parque y perciba el Estado se adscriban a la gestión del propio parque.

Planteada la discrepancia en estos términos, hay que señalar que la regulación de la financiación necesaria para el sostenimiento del Parque de Sierra Nevada que se contiene en este art. 8 no es, como efectivamente aduce el Abogado del Estado, sino mera aplicación a este parque del sistema general de financiación de los parques nacionales prevista en el art. 22.3 de la Ley 4/1989 y disposición adicional primera de la Ley 41/1997, preceptos estos últimos sobre los que ya nos hemos pronunciado en nuestra STC 194/2004, FJ 22.

En dicha Sentencia y fundamento jurídico, al que procede remitirse, reiteramos nuestra doctrina tradicional sobre la conexión entre la potestad de gasto y las competencias sustantivas en la materia de que se trate y, por consecuencia de ello, la necesidad de que las Comunidades Autónomas tengan la plena disposición de los fondos necesarios para ejercer sus competencias, concluyendo en lo siguiente:

« 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 primera de la Ley 41/1997) » (STC 194/2004, FJ 22).

Esta doctrina es plenamente aplicable al art. 8 de la Ley 3/1999, procediendo por ello declarar su inconstitucionalidad.

**10.** El art. 3.3 dispone:

« Al objeto de asegurar un desarrollo sostenible para la comarca y mejorar la calidad de vida de sus residentes, las Administraciones públicas interesadas elaborarán, coordinadamente, un plan de desarrollo sostenible, que deberá ser aprobado por el Gobierno mediante Real Decreto. »

El Presidente del Parlamento de Andalucía sostiene que el « plan de desarrollo sostenible » aquí regulado, por su ubicación sistemática y por la remisión realizada al art. 22 quater de la Ley 4/1989, tiene como objeto la ordenación de las ayudas técnicas, económicas y financieras que, con destino al área de influencia socioeconómica del parque nacional, puedan establecer las Administraciones estatal y autonómica para viabilizar las actividades tradicionales y conservar el medio ambiente. Sin embargo rechaza que el precepto imponga una determinada actividad de fomento en la zona al atribuir al Gobierno la aprobación del Plan, condicionando así la de la Comunidad Autónoma, que se relaciona con diversas materias (planificación, agricultura, turismo, artesanía) sobre las que ha asumido competencias que debe ejercer con autonomía. La aprobación del Plan por el Gobierno tampoco se justifica desde la perspectiva de la cooperación, pues el establecimiento de mecanismos de esta naturaleza no permite la modalidad que se impugna, que subordina a la Comunidad Autónoma.

El Abogado del Estado aduce que el precepto regulado guarda similitud con la previsión de territorialización de ayudas contenida en el art. 153 de la Ley general presupuestaria y sólo implica la formalización de los compromisos financieros del Gobierno para tal finalidad, sin perjuicio de suscribir convenios con la Comunidad Autónoma para ejecutar el Plan. Se trata, así, no de prescindir de la Comunidad Autónoma, sino de colaborar con ella.

Tras la exposición de las posiciones de las partes, para enjuiciar el precepto es conveniente determinar el régimen jurídico que caracteriza a las llamadas « áreas de influencia socioeconómica » .

El art. 18.2 de la Ley 4/1989 establece que « con el fin de contribuir al mantenimiento de los espacios naturales protegidos y compensar socioeconómicamente a las poblaciones afectadas, en sus disposiciones reguladoras podrán establecerse áreas de influencia socioeconómica, con especificación del régimen económico y compensación adecuada al tipo de limitaciones. Estas áreas estarán integradas por el conjunto de los términos municipales donde se encuentre ubicado el espacio natural de que se trate y su zona periférica de protección » .

El art. 22 quater de la misma Ley aplica a los parques nacionales la previsión general que para todos los espacios naturales establece el art. 18.2, concretando dos aspectos de su régimen jurídico. De un lado, que para el logro de la finalidad pretendida « la Administración General del Estado y las Administraciones autonómicas podrán conceder ayudas técnicas, económicas y financieras » . Y, de otro, que « la determinación de las ayudas se establecerá reglamentariamente » .

Pues bien, la lectura del art. 3 de la Ley 3/1999 pone de relieve que el mismo, en línea con los preceptos legales aducidos, delimita el « área de influencia socioeconómica » del Parque Nacional de Sierra Nevada, previendo el otorgamiento de las ayudas correspondiente por remisión a los arts. 18.2 y 22 quater de la Ley 4/1989 (apartados 2 y 3). También contiene una innovación normativa sobre lo señalado, que se contiene en el apartado 3, antes reproducido, y que constituye el objeto de controversia que debemos dilucidar.

Expuesto el panorama normativo vigente, lo primero que debemos puntualizar es que el conjunto de ayudas descrito, que lógicamente se integrarán en el « plan de desarrollo sostenible para la comarca », nada tiene que ver con la financiación general y ordinaria del Parque Nacional de Sierra Nevada, que ya hemos analizado en el art. 8. Las ayudas que, aisladamente o junto con otras actuaciones, se integren en dicho plan tienen como finalidad declarada, no la gestión global ordinaria del parque, sino « asegurar el desarrollo sostenible para la comarca y mejorar la calidad de vida de sus residentes », siendo obvio que, en principio y en línea con lo regulado en el art. 22 quater de la Ley 4/1989, tanto el Estado como la Comunidad Autónoma de Andalucía puedan realizar las aportaciones dinerarias o de otro tipo que se avengan con la finalidad del Plan, siempre que lo lleven a cabo en el ámbito de sus competencias.

A partir de aquí la interpretación que del precepto ofrece el Abogado del Estado se acomoda al orden constitucional de competencias. En efecto, que ambas Administraciones instrumenten conjuntamente un Plan responde al posible alcance de dicho plan como instrumento de coordinación. La competencia coordinadora del Estado, ínsita en toda competencia básica (STC 194/2004, FJ 8), le permite configurar un plan coordinado siempre que su elaboración y contenido respete el marco que nuestra doctrina fija para los instrumentos o sistemas de coordinación y al que nos hemos referido en la propia Sentencia citada, de un lado y, de otro, siempre que la regulación sustantiva de dicho Plan integre adecuadamente las potestades financieras de ambas Administraciones.

Profundizando en este último punto, esto es, en las aportaciones financieras estatales y autonómicas, pues a ello se contrae explícitamente la controversia, hay que indicar que « el respeto a la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas exige, en lo esencial, la garantía de dos principios complementarios: la territorialización de las partidas presupuestarias del Estado destinadas a estas finalidades estructurales, cuando sea posible realizarla (STC 79/1992), y la voluntariedad de la aportación financiera autonómica. En cuanto al primer principio, el Estado debe territorializar, por Comunidades Autónomas, todas las dotaciones presupuestarias relativas a las líneas de ayuda, o modalidades técnicas de las mismas, que decida financiar, y debe hacerlo mediante criterios objetivos relacionados con las orientaciones que persiga. En cuanto al segundo principio, las Comunidades Autónomas no están obligadas a aportar una financiación complementaria. Del mismo modo que el Estado, en virtud de su soberanía financiera, puede decidir las líneas que apoya y el volumen de su aportación, las Comunidades Autónomas pueden decidir, libremente también, contribuir financieramente o no, a los mismos fines, pues su autonomía financiera se refiere a su capacidad para disponer libremente de sus recursos financieros, asignándolos a los fines mediante programas de gasto elaborados según sus propias prioridades (STC 13/1992, FJ 7). Sin embargo, la opción autonómica de cofinanciar o no el programa estatal no altera su derecho a la necesaria percepción de los fondos estatales que le correspondan para cada línea de ayuda o modalidad técnica que el Estado financie. De modo que no resultaría conforme con el orden constitucional de distribución de competencias condicionar la financiación estatal a una efectiva cofinanciación autonómica. El establecimiento de diferencias entre Comunidades Autónomas en cuanto a la financiación estatal que éstas hayan de percibir, en función de su decisión libre de cofinanciar o

no, vulneraría su autonomía financiera y menoscabaría sus competencias en materia de agricultura y ganadería, al mermar sus ingresos presupuestarios, concebidos, como hemos dicho, con un fuerte predominio de las fuentes exógenas de financiación (STC 13/1992) vinculadas al gasto público » (STC 128/1999, de 1 de julio, FJ 11).

El Abogado del Estado conviene, justamente, en tal interpretación del precepto, pues admite la aplicabilidad al supuesto del art. 153 de la Ley general presupuestaria en cuanto a los fondos estatales destinados al plan, y añade que el precepto no establece imposición alguna a la Comunidad.

Por tanto, siempre que el plan respete los criterios doctrinales reproducidos, el precepto resulta constitucional, pues la aprobación de dicho plan por el Gobierno mediante Real Decreto no constituye, con la interpretación dada, ninguna extralimitación competencial, sino manifestación de la idea de que la coordinación « conlleva un cierto poder de dirección » que es « 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)] » (STC 194/2004, FJ 8), idea que forma parte de nuestro canon de enjuiciamiento.

Interesa destacar que esta interpretación no merma la competencia financiera autonómica, pues, de un lado, la integración con los fondos estatales de los que la Comunidad Autónoma desee aportar para alcanzar los objetivos del precepto requiere su conformidad y, de otro, aquélla mantiene su competencia para instrumentar separadamente sus propios planes. De manera que el precepto no hace sino incentivar la integración voluntaria de fuentes de financiación procedentes de las diversas Administraciones públicas, lo que responde a la posibilidad de que dichas Administraciones cooperen entre sí para obtener los mejores resultados en sus políticas, según venimos reiterando.

En conclusión, así interpretado, el art. 3.3 es constitucional.

**11.** El art. 10.5 prevé:

« 5. La competencia para imponer sanciones corresponderá:

a) Al Director del parque, para las infracciones leves.

b) Al Director del Organismo Autónomo Parques Nacionales, para las infracciones graves.

c) Al Presidente del Organismo Autónomo Parques Nacionales, para las infracciones muy graves. »

El Presidente del Parlamento de Andalucía considera que este artículo desconoce la doctrina constitucional tradicional, que vincula la potestad sancionadora a la competencia sustantiva de que se trate, siendo aquella instrumental de esta última. Por tal razón rechaza que se atribuya dicha potestad sancionadora a órganos estatales o a órganos (como el Director del parque, adscrito al Organismo Autónomo Parques Nacionales) vinculados a la Administración estatal.

El Abogado del Estado justifica el precepto, tras admitir el carácter ejecutivo de la potestad sancionadora, por la necesidad de establecer un centro de imputación, asegurando así una manera común de proceder en todos los parques. Añade a ello que el fundamento jurídico 32 de la STC 102/1995 confirmó su atribución al Estado.

En relación con la potestad sancionadora de las Administraciones públicas, es sobradamente conocida nuestra doctrina, según la cual « debe señalarse ante todo su carácter instrumental respecto del ejercicio de las competencias sustantivas, como hemos declarado en diversas resoluciones (SSTC 48/1988, de 22 de marzo, FJ 25; 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 29; 96/1996, de 30 de mayo, FJ 7). De ahí que las Comunidades Autónomas puedan adoptar normas administrativas sancionadoras cuando tengan competencia sobre la materia sustantiva de que se trate, debiendo acomodarse las disposiciones que dicten a las garantías constitucionales dispuestas en este ámbito del Derecho administrativo sancionador (art. 25.1 CE), y no introducir divergencias irrazonables y desproporcionadas al fin perseguido respecto del régimen jurídico aplicable en otras partes del territorio (art. 149.1.1 CE; SSTC 87/1985, de 16 de julio, FJ 8; 196/1996, de 28 de noviembre, FJ 3). La regulación de las infracciones y sanciones que las Comunidades Autónomas lleven a cabo estará pues limitada por los principios básicos del ordenamiento estatal (STS 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 29) y, en todo caso, habrá de atenerse a lo dispuesto en el art. 149.1.1 CE; de igual modo el procedimiento sancionador habrá de ajustarse al "administrativo común", cuya configuración es de exclusiva competencia estatal (art. 149.1.18 CE), sin que ello implique que toda regulación del Derecho administrativo sancionador, por el hecho de afectar al ámbito de los derechos fundamentales, sea competencia exclusiva del Estado (STC 87/1985, de 16 de julio, FJ 8) » (STC 157/2004, de 23 de septiembre, FJ 15).

La aplicación de esta doctrina al presente caso, en el que sólo se cuestionan los órganos competentes para sancionar, determina que deba ser la Comunidad Autónoma de Andalucía, competente para la gestión del Parque Nacional de Sierra Nevada (arts. 13.7 y 15.1.7 EAAnd) quien ejercite la potestad sancionadora controvertida e, incluso, quien determine normativamente, sin condicionamientos, cuáles hayan de ser los órganos de su Administración competentes para ello.

Este criterio no queda enervado por el pronunciamiento realizado por la STC 102/1995, FJ 32, que invoca el Abogado del Estado, puesto que la apreciación de conformidad con la Constitución que hicimos allí acerca de que el Estado pudiera resultar competente « para la imposición de sanciones en aquellos supuestos en que la infracción administrativa haya recaído en ámbito y sobre materias de su competencia » se sustentaba en el principio general de que « corresponde a la potestad legislativa tipificar las infracciones y determinar las sanciones, cuya imposición es propia de la potestad sancionadora de las Administraciones públicas, inherente a la función ejecutiva. En tal sentido es acompañante y complemento de la "administración" en su acepción objetiva. No cabe desgajar ésta de aquélla. Pues bien, resulta claro entonces que, si en esta materia de la protección de medio ambiente se distribuyen las tareas encomendando al Estado la regulación básica para que su desarrollo y ejecución se haga por las Comunidades Autónomas, corresponde a éstas la potestad de imponer las sanciones » (STC 102/1995, FJ 32). De modo que la invocada competencia estatal se restringía a aspectos de gestión de los parques nacionales en que pudiéramos constatar que, por su carácter básico, hubieran de conllevar la correspondiente potestad sancionadora estatal. Esta posibilidad, en términos de nuestro canon de enjuiciamiento, sólo procedería cuando de no sancionar los órganos estatales se hubiera de producir un fraccionamiento en la potestad sancionadora que produjera daños irreparables a la conservación del parque.

Tal interpretación no se correlaciona con el presente caso, en el que la potestad sancionadora se atribuye con carácter absolutamente general respecto de cualquier infracción administrativa incluida en la tipificación contenida en los apartados 1 al 4 del mismo precepto, puesto que, examinada dicha tipificación, no podemos apreciar que ninguna de las infracciones previstas



exija que la competencia ejecutiva autonómica, a la que se vincula la sancionadora, deba resultar desplazada, en aras de la preservación del parque y de los valores que encarna, por la del Estado. En definitiva, aunque como señalamos en el fundamento jurídico 32 de la STC 102/1995 el Estado pueda en ocasiones excepcionales ejercer la potestad sancionadora cuando fuera ello imprescindible para la preservación de la norma básica ínsita en el tipo infractor, en este caso no existe ninguna razón en virtud de la cual deba efectuarse así.

En conclusión, de acuerdo con nuestro canon de enjuiciamiento, corresponde a la Comunidad Autónoma de Andalucía la determinación de los órganos de su Administración competentes para ejercer la potestad sancionadora, por lo que el art. 10.5, hoy derogado, es inconstitucional.

**12.** Por último, se impugna la disposición final primera, que establece: « Se faculta al Gobierno para dictar las disposiciones necesarias para el desarrollo de la presente Ley » .

Se impugna por exceder dicha habilitación del ámbito de lo básico, habida cuenta de que la Ley recurrida ni siquiera ha enunciado dicho carácter y de que determinados preceptos de la misma tampoco lo tienen, lo que impediría su desarrollo reglamentario.

El Abogado del Estado, por su parte, considera prematura la impugnación, pues el criterio que subyace en la impugnación no puede aún concretarse en normas que permitan alcanzar esa conclusión.

El criterio del Abogado del Estado ha de ser admitido. La disposición final primera, incluida en una Ley cuya naturaleza básica puede inferirse sin dificultad, según hemos expuesto, y que sólo ha sido impugnada en su contenido básico en algunos preceptos, es susceptible, según nuestro canon de enjuiciamiento, de desarrollo reglamentario asimismo básico, si bien el juicio sobre tal desarrollo corresponde hacerlo, en su caso, a este Tribunal.

**13.** Es necesario, por último, fijar el alcance de nuestro fallo, procediendo « igual que en la STC 195/1998, en cuyo fundamento jurídico 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 » (STC 194/2004, FJ 24).

## 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 el recurso de inconstitucionalidad 1504/99, interpuesto por el Parlamento de Andalucía contra diversos preceptos de la Ley 3/1999, de 11 de enero, por la que se crea el Parque Nacional de Sierra Nevada y, en consecuencia:

1.º Declarar que son inconstitucionales, con los efectos señalados en el fundamento jurídico 13, los artículos 4.2 a), inciso « de la Comisión Mixta de Gestión » ; 6; 7, apartados 1, inciso adscrito

a efectos administrativos al Ministerio de Medio Ambiente, 2 d), e), f), g), h), i), j), k), y l), 3 y 4; 8; 9.3 y 10.5 de dicha Ley.

2.º Declarar que su art. 3.3, interpretado de acuerdo con lo indicado en el fundamento jurídico 10, es constitucional.

3.º Desestimar el recurso en todo lo demás.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MAGISTRADO D. ROBERTO GARCÍA-CALVO Y MONTIEL RESPECTO DE LA SENTENCIA DICTADA EN EL RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD NÚM. 1504/99.

Con el mayor respeto a la opinión de la mayoría, discrepo de la referida Sentencia por las razones que paso a justificar en este Voto particular:

Comenzaré mi exposición poniendo de relieve una primera cuestión formal que me impide asumir el razonamiento expuesto en el fundamento jurídico 13 de la resolución aprobada mayoritariamente, y, consecuentemente, la solución suspensiva a la que conduce cuando se afirma « 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 » (STC 194/2004, FJ 24). Pues, aunque reconozco que éste es un criterio ya utilizado en otras ocasiones por el Tribunal, creo que el mismo, además de ser disolvente de la contundencia declarativa que debe impregnar las decisiones del más alto intérprete de la Constitución -- ni siquiera aparece plasmado en la parte dispositiva de la Sentencia--, se aviene mal con lo que ha de ser una ortodoxa técnica jurisdiccional de tal rango, pues, en definitiva, reduce la eficacia dispositiva del pronunciamiento rebajándolo a la categoría de una mera e implícita recomendación de acomodación o renovación normativa cuyo desarrollo, a la postre, queda en manos de la programación legislativa propiciada por el Gobierno de turno.

En segundo lugar, la discutible metodología implantada por el Tribunal de hacer retroceder al destinatario de la resolución a los fundamentos jurídicos de la Sentencia para conocer el alcance y contenido real del fallo (se declara constitucional el « art. 3.3 interpretado de acuerdo con lo indicado en el fundamento jurídico 10 » ), genera en esta ocasión una confusión sustancial, habida cuenta que, en dicho fundamento, tras afirmar que « Por tanto, siempre que el plan respete los criterios doctrinales reproducidos, el precepto resulta constitucional » , se indica en el siguiente párrafo que la Comunidad Autónoma « mantiene su competencia para instrumentar separadamente sus propios planes » . Aunque el fundamento jurídico finaliza insistiendo en que « en conclusión, así interpretado, el art. 3.3 resulta constitucional » , en aras a la deseable seguridad y certeza que debiera presidir la determinación de los parámetros jurisdiccionales que condicionarán la constitucionalidad de la norma, creo que debiera haberse modificado la estructura del fundamento jurídico para evitar cualquier oscuridad interpretativa sobre la necesaria toma en consideración de este último criterio doctrinal para reputar constitucional el precepto.

Entrando en el fondo del asunto que nos ocupa, mi disconformidad se centra en la decisión adoptada en relación con el art. 3.3 de la Ley 3/1999, de 11 de enero, por la que se crea el Parque Nacional de Sierra Nevada, y que es uno de los impugnados en este recurso de inconstitucionalidad.

Como recuerda la Sentencia de la mayoría, el referido art. 3.3 de la Ley 3/1999 constituye una innovación normativa sobre lo establecido en los arts. 18.2 y 22. quáter de la Ley 4/1989, en relación con las áreas de influencia socioeconómica de los Parques Nacionales.

Estas áreas de influencia socioeconómica pueden establecerse, de acuerdo con el art. 18.2 de la Ley 4/1989, con el fin de contribuir al mantenimiento de los espacios naturales protegidos y compensar socioeconómicamente a las poblaciones afectadas. En el caso de los Parques Nacionales, el art. 22. Cuatro precisa luego que, para el logro de esta finalidad, la Administración del Estado y las Administraciones autonómicas podrán conceder ayudas técnicas, económicas y financieras --que se determinarán reglamentariamente-- destinadas, en general, a potenciar aquellas actividades que tiendan a mejorar la calidad de vida de la comarca. La Ley, sin embargo, no prefijaba ni imponía la vía o procedimiento al cual hubieran de sujetarse las Administraciones públicas interesadas para articular sus propios planes de actuación.

Luego, en aplicación de este régimen jurídico y a los efectos prevenidos en el mismo, el art. 3 de la Ley 3/1999 declara una determinada área de influencia socioeconómica del Parque Nacional de Sierra Nevada. Y establece --aquí viene la innovación normativa anunciada-- que, con el objetivo de asegurar el desarrollo sostenible para la comarca y la mejora de la calidad de sus residentes, las Administraciones públicas interesadas elaborarán, coordinadamente, un plan de desarrollo sostenible, que deberá ser aprobado por el Gobierno mediante Real Decreto.

En este « plan de desarrollo sostenible para la comarca » , dice la Sentencia de la que respetuosamente discrepo en este punto, se integrarán lógicamente el conjunto de ayudas descrito, así como las correlativas aportaciones dinerarias o de otro tipo que puedan realizar tanto el Estado como la Comunidad Autónoma, siempre que lo lleven a cabo en el ámbito de sus competencias. La existencia de este plan se justificaría por el posible alcance del mismo como instrumento de coordinación.

La lógica a que se hace referencia, así como la conceptualización del plan de desarrollo sostenible como sistema de coordinación, chocan, sin embargo, con el hecho de que la propia Sentencia mayoritaria establece unos criterios doctrinales, a la luz de los cuales indica que ha de ser interpretado el precepto para salvar su constitucionalidad, que desdibujan tanto la lógica apuntada con arreglo a la cual todas las ayudas se integrarán en ese único plan, como su finalidad coordinadora.

En efecto, en primer lugar, la integración en dicho plan de desarrollo, junto con los fondos estatales, de los que la Comunidad desee aportar, requiere su conformidad y es estrictamente voluntaria. Razonamiento impecable, en cuanto el plan ha de respetar las potestades financieras de ambas Administraciones. Y, en segundo lugar, las Comunidades Autónomas mantienen su competencia para instrumentar separadamente sus propios planes. Lo que es elemental, habida cuenta que, en otro caso, el ejercicio por las Comunidades Autónomas de sus competencias exclusivas en la materia quedaría absolutamente condicionado a la aprobación o no del plan de desarrollo por parte del Gobierno.

El resultado es que este instrumento de planificación no va a ser un plan único en que se integren todas las ayudas (porque podrá haber varios planes). Y tampoco va a cumplir las finalidades esenciales de la función coordinadora: ni integrará la diversidad de las partes en el conjunto, evitando contradicciones y reduciendo disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían la realidad misma del sistema, ni tampoco establecerá una « 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) » (STC 194/2004, de 4 de noviembre, FJ 8).

Consciente de todo ello, la propia Sentencia mayoritaria, para salvar la constitucionalidad del precepto discutido, concluye que su única lectura constitucional es considerar que la norma limita su alcance a « incentivar la integración voluntaria de fuentes de financiación procedentes de las diversas Administraciones públicas, lo que responde a la posibilidad de que dichas Administraciones cooperen entre sí » .

Sin embargo, considero que el esfuerzo desplegado a tal fin no produce el efecto deseado y queda reducido --en mi modesta opinión-- a un puro ejercicio dialéctico de voluntarismo esclarecedor, con el que se ha intentado despojar al precepto de sus más graves riesgos de inconstitucionalidad (se impide la interpretación alternativa consistente en imponer un único plan de desarrollo sostenible para esta comarca, aprobado por el Gobierno, a través del cual la Comunidad Autónoma hubiera tenido que reconducir sus ayudas técnicas, económicas o financieras), pero sin conseguirlo totalmente. Así, creo que la norma discutida no se acomoda al orden constitucional de competencias en cuanto, lejos de incentivar las posibilidades de que las Administraciones cooperen entre sí para ganar eficacia y eficiencia en la ejecución de sus políticas, las constriñe y, por tanto, las limita y dificulta, introduciendo un mecanismo que, aun interpretado en la forma establecida en la Sentencia mayoritaria, lejos de asegurar la coordinación entre las Administraciones interesadas, condiciona y subordina el ejercicio de competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma afectada, haciéndolas depender de la aprobación por el Gobierno Central. Estimo, por ello, que el mejor incentivo a la deseable coordinación entre las Administraciones es la salida del precepto cuestionado (art. 3.3 Ley 3/1999, de 11 de enero) del ordenamiento mediante su declaración de inconstitucionalidad.

En definitiva, considero que lo procedente habría sido la declaración de inconstitucionalidad del art. 3.3 de la Ley 3/1999, de 11 de enero, por la que se crea el Parque Nacional de Sierra Nevada.

Madrid, a seis de abril de dos mil cinco.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MAGISTRADO D. RAMÓN RODRÍGUEZ ARRIBAS RESPECTO DE LA SENTENCIA DICTADA EN EL RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD NÚM. 1504/99 Y AL QUE SE ADHIERE EL MAGISTRADO D. JORGE RODRÍGUEZ-ZAPATA PÉREZ.

En el ejercicio de la facultad que nos confiere el art. 90.2 LOTC y con pleno respeto a la opinión de la mayoría, expreso mi discrepancia con la Sentencia por las razones que fundo en las siguientes consideraciones:

1. Mi disconformidad se centra en la decisión adoptada por la mayoría en relación con el art. 4.2 a) de la Ley 3/1999, de 11 de enero, por la que se crea el Parque Nacional de Sierra Nevada y que es uno de los impugnados en el referenciado recurso de inconstitucionalidad.

El precepto, del que se trata en el fundamento jurídico 7 de la Sentencia dice: « En particular queda prohibido: a) El nuevo establecimiento de cualquier tipo de infraestructuras permanentes, tales como caminos, edificaciones, tendidos eléctricos, instalaciones de tráfico terrestre o aéreo o remontes mecánicos, salvo los necesarios para una adecuada gestión del parque nacional, que requerirán, en todo caso, la correspondiente autorización de la Comisión Mixta de Gestión ».

Pues bien, la Sentencia declara constitucional el art. 4.2 a), con la excepción del inciso « de la Comisión Mixta de Gestión » y en la fundamentación se viene a declarar que la cuestión ha de resolverse de acuerdo con el canon de constitucionalidad contenido en los fundamentos jurídicos 7 a 13 y , específicamente 14 b), de la STC 194/2004, que con relación a los Parques Nacionales atribuyó su gestión a las Comunidades Autónomas y en este caso, dicha atribución se produce a la Comunidad Autónoma de Andalucía, al haberse declarado que las Comisiones mixtas invaden las competencias autonómicas y de ahí la supresión del inciso descrito, con lo cual resulta que la competencia para establecer la salvedad de qué nuevas infraestructuras permanentes son necesarias para la adecuada gestión del parque nacional, corresponde, exclusivamente, a la Comunidad Autónoma, privando al Estado de cualquier intervención en el control de dichas excepciones, conduciendo a la posibilidad de vaciar de contenido la prohibición general de nuevas instalaciones permanentes en el parque.

2. Si hemos reconocido como básica esa prohibición general, por constituir una medida de protección del medio ambiente , de competencia estatal, no es posible --siempre a mi juicio y reiterando el respeto a la opinión contraria-- hacer desaparecer el órgano de control estatal, aunque fuera compartido pero decisor, de las excepciones en materia de nuevas instalaciones permanentes en el parque, sin reservar al Estado alguna función en la definición de dichas excepciones, ya que la realidad es que el legislador estatal hizo una referencia genérica y abierta a las nuevas infraestructuras que pudieran autorizarse por ser, « necesarias para una adecuada gestión del parque nacional » , por que iban a requerir « en todo caso, la correspondiente autorización de la Comisión Mixta de Gestión » , en la que el propio Estado tenía una capacidad de bloqueo por disponer del nombramiento de la mitad de sus miembros y del presidente con voto de calidad.

La desaparición de ese órgano de control estatal sobre las excepcionales autorizaciones de nuevas instalaciones permanentes en el parque, entiendo que no conducía a deferir la competencia exclusiva de esa función a la Comunidad Autónoma, sino a todo lo contrario, porque, de un lado, supone actuar como legislador positivo, ya que tanto se incurre en esa desviación añadiendo a una norma lo que sólo el legislador puede añadir, como mutilándola para decir algo muy distinto a lo que ese mismo legislador pretendió y de otro lado, se ignora la competencia del Estado en materia de normativa básica para definir las específicas condiciones que esas excepciones han de cumplir y que no pueden ser sólo las genéricas y abiertas de ser « necesarias para la gestión del parque » .

3. A mi juicio eran más constitucionalmente ajustadas otras soluciones; así, en primer lugar, debería haberse declarado la inconstitucionalidad del inciso completo, en cuanto recoge la posibilidad de excepciones a la prohibición general de nuevas instalaciones permanentes, es decir, « salvo las necesarias para una adecuada gestión del parque nacional, que requerirán, en todo caso, la correspondiente autorización de la Comisión Mixta de Gestión.

En segundo lugar, también hubiera sido razonable considerar que la determinación de las excepciones referidas constituía, a su vez, una de las excepcionales circunstancias que permiten la actuación del Estado de manera ejecutiva en cuestiones básicas, reconociéndole dicha competencia.

En tercer lugar, aun estableciendo la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma en la determinación de las excepciones a la prohibición general de nuevas instalaciones permanentes,

cabía haber diferido su eficacia hasta que se hubieran concretado sus limitaciones específicas, incluyendo esa cautela en el fundamento jurídico 13 de la Sentencia.

Finalmente, y como mínimo, podía haberse hecho una llamada a la necesidad de esa concreción específica, limitadora del carácter genérico y abierto con que se contemplan las posibles excepciones en el texto del precepto cuestionado, para propiciar la adopción de esa normas, ya fuera por el legislador básico o bien, en su caso, en vía de normativa de desarrollo por parte de la Comunidad Autónoma.

Lo que, a mi juicio, no se debería haber hecho es dar por sentado que la capacidad normativa del Estado, en este concreto aspecto básico, había quedado agotada con la norma en la forma que queda redactada con la supresión de la alusión a las Comisiones mixtas de gestión.

Madrid, a seis de abril de dos mil cinco.

VOTO PARTICULAR CONCURRENTES QUE FORMULA EL MAGISTRADO D. MANUEL ARAGÓN REYES A LA SENTENCIA DICTADA EN EL RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD NÚM. 1504/99.

Aunque estoy de acuerdo con el fallo, discrepo, sin embargo, por las razones que expresé en la deliberación y que ahora reitero, de la argumentación contenida en el fundamento jurídico 7 a propósito del art. 4.2 a) de la Ley impugnada. De todos modos me importa dejar claro que, salvo en este punto, comparto plenamente los demás razonamientos de la Sentencia, y que mi limitada y muy concreta discrepancia la formulo con el mayor respeto a la opinión de la mayoría de los Magistrados, a los que no pude o no supe convencer.

El precepto ya aludido, que es una norma capital de la Ley objeto del recurso, pues contiene la medida más decisiva para la protección del parque nacional, establece, primero, una prohibición general: se prohíbe « el nuevo establecimiento de cualquier tipo de infraestructuras permanentes, tales como caminos, edificaciones, tendidos eléctricos, instalaciones de tráfico terrestre o aéreo o remontes mecánicos » ; segundo, unas excepciones a esa prohibición: « salvo los necesarios para una adecuada gestión del parque nacional » ; y, por último (y este inciso es el único recurrido del precepto), la atribución de una competencia: la autorización de dichas excepciones corresponde a la Comisión mixta de gestión.

Aunque la Sentencia, al examinar ese último inciso, no contiene un razonamiento detallado, sino que se limita a efectuar una remisión a la STC 194/2004 y a transcribir dos párrafos de su fundamento jurídico 14 b), ello es suficiente para conocer, sin asomo de duda, la argumentación que de tal remisión y transcripción cabe deducir y que puede resumirse de la siguiente manera:

a) La Comisión mixta de gestión ha sido eliminada, a causa de su inconstitucionalidad, por la STC 194/2004, lo que conduce ahora, lógicamente, a declarar en el fallo la también correspondiente inconstitucionalidad del inciso « de la Comisión Mixta de Gestión » del art. 4.2 a), declaración con la que estoy, como ya dije, plenamente de acuerdo; hasta aquí lo que queda claro, y lo único que del fallo se deriva, es que las excepciones requerirán de autorización, como es obvio, aunque ésta ya no podrá otorgarla la Comisión mixta de gestión.

b) La Comisión mixta de gestión se consideró inconstitucional por la STC 194/2004 al entenderse inconstitucional el sistema de gestión conjunta, por el Estado y las Comunidades Autónomas, de los parques nacionales, dado que esa gestión, como decidimos entonces, pertenece en

exclusiva a cada Comunidad Autónoma; en consecuencia, y en aplicación de la doctrina contenida en la STC 194/2004, el ejercicio de la autorización atribuida, por el último inciso del art. 4.2 a) que se está examinando, a la ya extinta Comisión mixta de gestión corresponde a la Comunidad Autónoma, afirmación que se hace, literalmente, en el FJ 7 al que me estoy refiriendo, aunque lógicamente no se lleva al fallo porque no estamos ante un conflicto de competencia, sino ante un recurso de inconstitucionalidad.

Pues bien, respecto a este segundo bloque discursivo es sobre el que expreso mi discrepancia, pues tanto la argumentación en que descansa como la afirmación que contiene me parecen claramente insuficientes.

Es cierto que la facultad de autorizar es actividad de gestión, o quizás más propiamente de ejecución, pero de ahí no se deriva necesariamente, como parece deducirse de la Sentencia, que por ello corresponda en todo caso a la Comunidad Autónoma, pues cabe que se esté en presencia de ese supuesto excepcional en el que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha admitido que pueden integrarse en lo básico ciertos actos de ejecución, esto es, ciertos actos administrativos que deben corresponder al Estado para garantizar con carácter complementario « la consecución de los fines inherentes a la regulación básica » (SSTC 48/1988, 80/1988, 132/1992, 179/1992, 329/1993, 194/1995). Excepcionalmente, pues, determinados actos de ejecución deberán ser básicos 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, como reconoce la propia STC 194/2004 (FJ 7).

Efectivamente, hay razones que permiten sostener que éste que examinamos es uno de esos supuestos, dada la importancia, capital, de la norma básica, en cuanto que el estricto control del establecimiento de infraestructuras permanentes contribuye, de manera fundamental, a la preservación del parque, que es objetivo, por ser parque « nacional » , que al Estado cumple alcanzar; y dado que sólo atribuyendo a la Administración del Estado la capacidad de autorizar las excepciones a la prohibición se garantiza que tales excepciones, sobre parques que son « nacionales » , se aprecien de manera uniforme en todo el territorio nacional. Podría, pues, razonablemente defenderse, en este caso, que sólo atribuyendo, a quien se le reconoce la potestad de prohibir (el Estado), el ejercicio de la potestad de excepcionar, se salvaguarda la finalidad que la norma básica pretende conseguir.

No basta, pues, con la simple remisión a la STC 194/2004 para fundamentar que la autorización de que estamos tratando corresponde a la Comunidad Autónoma, pues de la reiterada doctrina constitucional, que aquella Sentencia también recoge, sobre la capacidad, excepcional, de integración en las bases de actos de ejecución, cabría extraer razones, como hemos visto, para sostener lo contrario, esto es, que aquella competencia debiera ser estatal.

Por ello se hace necesario un esfuerzo argumental complementario para fundamentar la competencia autonómica. Y ese refuerzo argumental, que se omite en la Sentencia, reside, a mi juicio, en que la potestad de autorizar ha de pertenecer, en este caso, a la Comunidad Autónoma en cuanto que su Administración, por ser la que tiene encomendada la gestión del parque, resulta la más idónea para apreciar el cumplimiento de las condiciones sustantivas a que ha de sujetarse la autorización, esto es, para constatar, en cada ocasión, lo que sea « necesario » para esa gestión y en qué medida esa gestión es la « adecuada » .

Son tales razones, y no sólo las que cabe deducir de la Sentencia, las que me conducen finalmente a coincidir con ella en la afirmación de que es la Comunidad Autónoma la competente para otorgar las aludidas autorizaciones.

Ahora bien, una vez aclarada y colmada aquella, a mi entender, insuficiencia argumental, y mostrado mi acuerdo, pues, con esta conclusión de que la autorización corresponde a la Comunidad Autónoma, debo manifestar también que esa escueta declaración de competencia que la Sentencia formula me parece igualmente insuficiente.

Téngase en cuenta que la Ley impugnada atribuía la potestad de autorización a una Comisión mixta de gestión en cuya composición el Estado participaba al 50 por 100. El Estado, en el sistema de la Ley impugnada, no dejaba de intervenir en la concesión de las autorizaciones, esto es, en el control de las excepciones. Por ello, cuando, eliminada la Comisión mixta, y atribuida la competencia de autorización a la Comunidad Autónoma, desaparece cualquier control del Estado en el ejercicio de esa autorización, este Tribunal, además de reconocer la competencia autonómica, debería también de haber reconocido, para no debilitar al Estado en su función de tutela de los intereses generales, en este caso de tutela de la preservación de unos parques que son « nacionales » y no exactamente autonómicos, la competencia estatal necesaria para promover el correcto ejercicio de la actividad autorizatoria, al objeto de que por la vía de las excepciones no se desvirtúe la finalidad que pretende la prohibición general establecida. Y esa competencia estatal no puede ser otra que la que se articula a través de las normas básicas: cuando el Estado, que es el competente para establecer en los parques nacionales un sistema de prohibiciones y excepciones, no puede intervenir en el control de estas últimas, es lógico que la norma básica tenga capacidad para regular más estrictamente las condiciones en que tales excepciones puedan producirse.

De ahí que la Sentencia debiera de haber reconocido expresamente que, a través de la normativa básica, el Estado puede establecer, además de las condiciones sustantivas previstas en la norma que examinamos, cualesquiera otras condiciones, incluidas, en su caso, las procedimentales ex art. 149.1.18 CE, que estime indispensables para la preservación de los parques, y a las que habrá de sujetarse la Comunidad Autónoma en el ejercicio de la potestad de autorización.

Como tal reconocimiento no se hace en la Sentencia, podría interpretarse que este Tribunal entiende que el Estado agotó su competencia básica estableciendo únicamente la condición sustantiva de las autorizaciones prevista en la norma, esto es, la exigencia de que las excepciones sean « necesarias » para la gestión « adecuada », conceptos jurídicos indeterminados que dejan un amplio margen de apreciación a la Administración autonómica, aunque no impidan, claro está, su control jurisdiccional en vía contencioso-administrativa o, incluso, ante este Tribunal mediante un conflicto de competencia por desvirtuación de la norma básica. Pero que exista control jurisdiccional no es suficiente razón para eliminar el problema, puesto que un eficaz sistema de distribución territorial de competencias no debe fomentar los conflictos, sino evitarlos.

En definitiva, si el Estado no interviene en la concesión de las autorizaciones, intervención que era una de los presupuestos de la norma que ahora declaramos inconstitucional, este Tribunal, que ha de tutelar de igual manera las competencias de las Comunidades Autónomas que las del Estado, debía de haber reconocido, junto a la competencia de autorización de la Comunidad Autónoma de Andalucía, que es lo que ha hecho y estoy de acuerdo, la competencia normativa básica del Estado para adicionar otras condiciones, aparte de las sustantivas ya previstas, a las



que deba someterse la actividad ejecutiva autonómica de autorización. Por no haberse hecho así en la Sentencia es por lo que manifiesto respetuosamente mi discrepancia mediante el presente Voto particular concurrente.

Madrid, a seis de abril de dos mil cinco.

Publíquese esta Sentencia en el « Boletín Oficial del Estado » .  
Dada en Madrid, a seis de abril de dos mil cinco.