

ción plena, contemplando una diferenciación en la cuantía de la retribución abonada por el trabajo prestado en ese periodo. Tal opción supone elegir una concreta solución a través de la articulación de diversos preceptos reguladores de una misma materia y es tan constitucionalmente admisible, en función de los objetivos a alcanzar y de la situación concurrente, como otras que habrían sido igualmente posibles (STC 213/2005, de 21 de junio, FJ 7).

FALLO

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

Ha decidido

Desestimar la presente cuestión de inconstitucionalidad.

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

Dada en Madrid, a quince de diciembre de dos mil cinco.—María Emilia Casas Baamonde.—Guillermo Jiménez Sánchez.—Vicente Conde Martín de Hijas.—Javier Delgado Barrio.—Elisa Pérez Vera.—Roberto García-Calvo y Montiel.—Eugení Gay Montalvo.—Jorge Rodríguez-Zapata Pérez.—Ramón Rodríguez Arribas.—Pascual Sala Sánchez.—Manuel Aragón Reyes.—Pablo Pérez Tremps.—Firmado y rubricado.

413 *Pleno. Sentencia 331/2005, de 15 de diciembre de 2005. Recurso de inconstitucionalidad 368-2000. Interpuesto por el Presidente del Gobierno frente a la Ley del Parlamento de Andalucía 8/1999, de 27 de octubre, del espacio natural de Doñana.*

Competencias sobre medio ambiente y espacios naturales protegidos: espacio natural de una Comunidad Autónoma que incluye un parque nacional (STC 194/2004); atribución de competencias irrenunciables a un consejo de participación. Inconstitucionalidad parcial de preceptos autonómicos. Voto particular.

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

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 368-2000, interpuesto por el Presidente del Gobierno frente a la Ley del Parlamento de Andalucía 8/1999, de 27 de octubre, del espacio natural de Doñana. Han comparecido el Abogado del Estado, en representación del Presidente del Gobierno, la Letrada de la Junta de Andalucía, en representación de su Consejo de Gobierno, y el Parlamento de Andalucía, representado por su Presidente. Ha sido Ponente el

Magistrado don Roberto García-Calvo y Montiel, quien expresa el parecer del Pleno.

I. Antecedentes

1. El día 21 de enero de 2000 se registró en el Tribunal un escrito del Abogado del Estado, en representación del Presidente del Gobierno, mediante el cual formalizó recurso de inconstitucionalidad contra la Ley del Parlamento de Andalucía 8/1999, de 27 de octubre, del espacio natural de Doñana.

En dicho escrito se sostiene lo siguiente:

a) La Ley 8/1999, de 27 de octubre, tiene por objeto la declaración y establecimiento del denominado «espacio natural Doñana», figura de protección ambiental «nueva y única» que, según su exposición de motivos, aglutina a las otras dos actualmente existentes en dicho ámbito: el parque nacional y el parque natural de Doñana.

En consecuencia con ello «unifica» los órganos de gestión y participación que rigen dichos espacios mediante la creación de los llamados «equipo de gestión» y «equipo de participación», procediendo a la «integración en un único plan de las actuales medidas de uso y gestión del parque natural y del nacional». Todo ello desde «una concepción unitaria de los territorios que constituyen el espacio natural Doñana como realidad física con repercusiones jurídicas necesitadas de un tratamiento único, uniforme y coordinado» (art. 1.3).

La administración y gestión de dicho espacio natural se atribuye a la Administración ambiental de la Junta de Andalucía a través del «equipo de gestión», del que forma el parte el director del espacio natural, cuyo nombramiento se realizará de conformidad con la normativa reguladora de la función pública de la Junta de Andalucía (arts. 3 y 10 a 13). Asimismo se crea el «consejo de participación» como órgano de colaboración y coparticipación entre las Administraciones implicadas, donde se ha de hacer efectiva la coordinación interadministrativa exigida constitucionalmente y además servir a la necesaria intervención de los ciudadanos en la gestión del espacio natural Doñana, que está adscrito administrativamente a la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía (arts. 14 a 16).

Por lo que se refiere a los instrumentos de planificación del citado espacio natural la Ley impugnada prevé tres tipos de planes: el plan de ordenación de los recursos naturales, el plan rector de uso y gestión y el plan de desarrollo sostenible, cuya aprobación corresponde al Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía a propuesta de la Consejería de Medio Ambiente. También establece el régimen de prohibiciones y autorizaciones respecto a las actuaciones susceptibles de provocar daños o alteraciones (arts. 18 a 35) y un régimen de infracciones y sanciones, atribuyendo a la Junta de Andalucía la potestad correspondiente (arts. 45 a 52).

Finalmente la Ley recurrida establece que el «equipo de gestión» y el «consejo de participación», en el momento en el que estén constituidos, sustituirán a los órganos que actualmente desempeñan las funciones de gestión y participación en el parque nacional de Doñana (disposición transitoria primera). En idéntico sentido, una vez aprobados, los instrumentos de planificación del espacio natural Doñana sustituirán al plan rector de uso y gestión de dicho parque nacional, aprobado por Real Decreto 1772/1991, de 16 de diciembre, y prorrogado por Orden del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de 29 de febrero de 1996 (disposición transitoria segunda).

Los títulos competenciales invocados en la Ley 8/1999 son los relativos a los «espacios naturales protegidos», competencia exclusiva autonómica, y el «medio ambiente», competencia de desarrollo legislativo y ejecu-

ción de las bases estatales, títulos regulados, respectivamente, en los arts. 13.7 y 15.1.7 EAAnd.

b) El régimen del espacio natural de Doñana, sigue exponiendo el Abogado del Estado, se proyecta sobre dos realidades físicas y jurídicas preexistentes: el parque nacional de Doñana y el parque natural de Doñana.

El parque natural de Doñana, denominado así por el Decreto de la Junta de Andalucía 2/1997, de 7 de enero, modifica la denominación del llamado parque natural del entorno de Doñana, declarado por Ley del Parlamento de Andalucía 2/1989, de 18 de julio.

El parque nacional de Doñana fue declarado por Decreto 2142/1969, de 16 de octubre, y su régimen jurídico actual está determinado por la Ley 41/1997, de 5 de noviembre, que modifica la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres. En desarrollo de esta norma se dictó el Real Decreto 1772/1991, de 16 de diciembre, prorrogado por Orden del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de 29 de febrero de 1996.

Pues bien, la Ley 41/1997 ha establecido un régimen de gestión conjunta por el Estado y las Comunidades Autónomas de los parques nacionales, de aplicación al de Doñana, que la Ley recurrida altera sin competencia para ello.

c) A continuación el Abogado del Estado manifiesta que la STC 102/1995 contiene una doctrina sobre los parques nacionales que hay que tener en especial consideración.

De acuerdo con la doctrina de esta Sentencia la competencia del Estado en relación con los parques nacionales incluye la apreciación del interés general para declarar, mediante Ley aprobada en Cortes un determinado espacio como parque nacional, así como para determinar su régimen jurídico, y, en lo relativo a este último aspecto, la Constitución ampara la intervención del Estado para regular la gestión de los parques y para participar en la misma, pues en esta materia del «medio ambiente», la competencia básica del Estado (art. 149.1.23 CE) puede tener más amplitud que en otras materias.

La Ley 41/1997 ha reformado la Ley 4/1989, configurando un sistema orgánico ciertamente complejo para la gestión conjunta entre el Estado y las Comunidades Autónomas de los parques nacionales. Así existen varios órganos de diferente naturaleza jurídica y competencias en relación con las diversas decisiones que exige la gestión de los parques nacionales.

La Ley 41/1997, que modifica la Ley 4/1989, y que ha sido recurrida ante el Tribunal Constitucional, regula dichos órganos partiendo del criterio, contenido en el art. 22.3, de la gestión conjunta aludida. Y ello se concreta en la llamada comisión mixta de gestión (art. 23.1), encargada de la gestión del parque nacional, de composición paritaria de representantes del Estado y de la Comunidad Autónoma correspondiente. A esta figura la complementa la del director-conservador, a quien se encomienda la administración y coordinación de las actividades del parque (art. 23.ter) bajo la supervisión y tutela de la comisión mixta [art. 23.5 j)]. Finalmente el patronato se constituye como un órgano de participación de las Administraciones y de la sociedad en la eficaz gestión del parque (art. 23 bis).

El cuadro se completa con el establecimiento de la red de parques nacionales y del consejo de la red. Este último es un órgano consultivo encargado de realizar un seguimiento permanente de estos espacios, integrándose en él una representación de la Administración del Estado, de las Comunidades Autónomas que tengan parques en su territorio, de las Entidades Locales y de las asociaciones más representativas relacionadas con el medio ambiente.

Por último el plan director, que ha de ser informado por el consejo de la red y aprobado por el Gobierno, nace con la vocación de ser el instrumento que contenga las líneas generales de actuación en la red de parques, sir-

viendo de pauta para la redacción de los planes rectores de uso y gestión de cada parque.

En desarrollo de estas previsiones legales se aprueba el Real Decreto 1760/1998, de 31 de julio, por el que se determina la composición y funcionamiento del consejo de la red de parques, de las comisiones mixtas de gestión de dichos parques y de sus patronatos. En dicho Real Decreto se regula la representación paritaria en los parques de las Administraciones estatal y autonómica: respecto a Doñana dos representantes de cada Administración en la comisión mixta de gestión y, en cuanto al patronato, siete representantes de cada una (anexos 1, 3 y 11.7).

d) La Ley 8/1999 es objeto del recurso, puntualiza el Abogado del Estado, en cuanto que fija unilateralmente el régimen de protección y gestión del parque nacional de Doñana, sustituyéndolo por uno propio y exclusivo que resulta radicalmente contrario al modelo organizativo básico establecido por el Estado para los parques nacionales y, concretamente, para el de Doñana, por lo que supone un completo y flagrante desconocimiento de las competencias del Estado en esta materia.

El objetivo de la Ley recurrida, pese a las cláusulas «sin perjuicio» de sus arts. 1, 2 y 3, es sustituir el régimen de gestión compartida y de planificación del parque nacional de Doñana, establecido por la legislación estatal, por un régimen distinto, gestionado exclusivamente por la Junta de Andalucía careciendo de competencia para ello.

El ejercicio por la Comunidad Autónoma de Andalucía de sus competencias en relación con los espacios naturales de su territorio debe respetar las competencias del Estado respecto de los parques nacionales. Sin embargo la Ley impugnada procede a unificar en un solo espacio los dos existentes y sus correspondientes órganos de gestión y planificación, sustituyendo a los vigentes. Con ello asume decisiones que en modo alguno puede adoptar. La Ley 8/1999 hace abstracción del régimen vigente y se atribuye indebidamente la competencia sobre el régimen jurídico del parque nacional.

Antes de fundamentar detalladamente la impugnación, que se extiende a toda la Ley, el Abogado del Estado puntualiza que el objeto de la misma se limita a la proyección que la Ley recurrida tiene sobre el parque nacional de Doñana, de manera que el recurso nada opone a su aplicación en el parque natural de Doñana.

e) El Abogado del Estado, con ocasión de motivar las impugnaciones concretas, señala que es muy importante subrayar que la Ley 8/1999 afecta realmente al régimen jurídico de gestión y funcionamiento del parque nacional de Doñana.

El preámbulo y sus tres primeros artículos ya lo acreditan así, al poner de relieve que la regulación legal recurrida establece un régimen jurídico uniforme para todo el «espacio natural de Doñana», que incluye el parque nacional. Las cláusulas «sin perjuicio» que se incorporan a estos preceptos, aunque parecen salvaguardar las competencias estatales, tienen sólo un alcance retórico. Así se constata tras el examen de las disposiciones transitorias primera y segunda, que, respectivamente, conllevan la sustitución de los órganos de gestión del parque nacional y los instrumentos de planificación correspondientes por los que regula la Ley impugnada.

Los arts. 4 y 5 se impugnan en cuanto que definen y delimitan el espacio natural de Doñana como un espacio protegido que comprende el parque nacional de Doñana y el parque natural, su zonas de reserva y protección. La competencia autonómica comprende la declaración de espacios naturales protegidos, salvo en este caso, en el que la declaración afecta a un parque nacional específico, cuya declaración y régimen jurídico corresponde establecer al Estado. La inclusión del parque nacional dentro del espacio natural invade la competencia estatal.

No puede invocarse que con esta declaración se establecen medidas adicionales de protección del medio ambiente, aun partiendo hipotéticamente de la competencia autonómica para dictarlas en el ámbito de los parques nacionales, extremo que se rechaza, pues no se adivina adivinar qué valor añadido aporta la declaración de un espacio único.

Por el contrario la homogeneización que el art. 5 realiza del régimen jurídico del parque nacional de Doñana, espacio que debe gozar de la más alta protección, con el del parque natural, sometido a una protección menor, opera en demérito del primero.

El art. 6 se refiere al área de influencia socioeconómica del espacio natural de Doñana. Nada se reprocha a la declaración por el legislador autonómico de áreas de influencia socioeconómica respecto al parque natural de Doñana, pero el legislador autonómico es incompetente para hacer lo propio respecto del parque nacional. El art. 7 se impugna con el mismo alcance y fundamento. Por lo que se refiere al art. 8 nada se objeta respecto al establecimiento de un régimen subvencional sobre el parque natural, e, incluso, sobre el parque nacional siempre que se respete el marco de gestión compartida previsto en el art. 22. quater de la Ley 4/1989. En definitiva se reprocha que las subvenciones autonómicas que se proyectan sobre el área de influencia socioeconómica del parque nacional deban ajustarse al plan de desarrollo sostenible aprobado por la Comunidad Autónoma, pues ello incide en el régimen jurídico del parque nacional [arts. 23.5 h) y 23.bis.6 g) de la Ley 4/1989]. Este planteamiento se hace extensible al art. 9, exclusivamente, en cuanto se proyecta sobre el parque nacional.

Los preceptos contenidos en el título II («Órganos de gestión y participación») revelan el propósito de la Ley recurrida, que como se ha dicho no es otro que atribuir a la Junta de Andalucía la gestión íntegra del parque nacional de Doñana, puesto que no pueden tener otro sentido los arts. 10 y siguientes. El art. 10 es claro cuando afirma que la administración y gestión corresponde a la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía a través del equipo de gestión. De este artículo y de los que lo desarrollan (arts. 11 al 13) se desprende que el marco de gestión del espacio natural de Doñana se proyecta sobre el parque nacional y desaparece con ello a los órganos (comisión mixta de gestión y director del parque) previstos en la Ley 4/1989, de manera que el equipo de gestión asume las funciones correspondientes, que son prácticamente las mismas que las de la comisión mixta.

En cuanto al consejo de participación (arts. 14, 15 y 16) sus funciones son muy similares a las de los patronatos creados en la Ley 14/1989 para coadyuvar en la gestión de los parques nacionales, fundamentalmente como órganos consultivos de participación en dicha gestión. Se impugnan estos artículos en cuanto que se proyectan sobre el parque nacional e interfieren la función del patronato. Debe respetarse la competencia estatal para establecer instrumentos de cooperación y coordinación, lo que se conecta con el art. 149.1.18 CE, de manera que la regulación correspondiente sólo puede provenir del Estado o de acuerdos voluntarios por la vía de convenios, sin que la Comunidad Autónoma pueda imponer la existencia y funciones de un órgano que califica de coordinación pero en el que se no expresa la participación estatal.

El art. 17, sobre los medios precisos para la gestión y administración del espacio natural de Doñana, se impugna exclusivamente en la medida en que incide sobre el parque nacional y modifique la regulación correspondiente. Nada se objeta si se interpreta sólo como compromiso de aportación de medios personales y materiales por parte de la Junta de Andalucía al parque natural, ni tampoco al parque nacional conforme al régimen jurídico estatal.

Entrando en el título III el Abogado del Estado indica que el legislador autonómico ha previsto unos instrumentos de planificación que se solapan con los establecidos para regir el parque nacional de Doñana. Así el plan de ordenación de los recursos naturales, el plan rector de uso y gestión y el plan de desarrollo sostenible previstos en la Ley recurrida se aplicarían sobre el parque nacional, prescindiendo total y absolutamente de la regulación de la Ley 4/1989. Los instrumentos de planeamiento previstos en la Ley autonómica no desarrollan la regulación estatal, sino que la anulan, al atribuir la totalidad de las competencias para su elaboración y aprobación a la Junta de Andalucía y desarrollar un contenido equivalente al propio de los instrumentos de planificación previstos en la Ley del Estado con carácter vinculante.

Los parques nacionales, incluido el de Doñana, se regulan por el plan rector de uso y gestión, que debe desarrollar las directrices del plan director de los parques nacionales, siendo aprobado por la Comunidad Autónoma, previo acuerdo favorable de la comisión mixta (arts. 19 y 22 bis de la Ley 4/1989). El contenido del plan de ordenación de los recursos naturales y del plan rector de uso y gestión regulados en la Ley recurrida coincide prácticamente con lo regulado en la Ley 4/1989, por cuanto su objetivo es el mismo: establecer las normas, directrices y criterios de uso y ordenación del parque.

El art. 19 de la Ley recurrida dispone que la finalidad del plan de ordenación de los recursos naturales es garantizar la adecuada gestión del espacio natural, siendo aprobado por la Junta de Andalucía. La remisión que el art. 20 hace a la Ley estatal lo es para determinar el contenido de dicho plan.

La medida cautelar regulada en el art. 21, que atribuye a la Consejería de Medio Ambiente la autorización de actividades susceptibles de perjudicar al espacio protegido, es inconstitucional en la medida que se proyecta sobre el parque nacional, pues la regulación debe ser estatal y, así, el art. 19.7 de la Ley 4/1989 la ha atribuido a la comisión mixta de gestión.

La competencia del art. 22 sobre vías pecuarias adolece del mismo vicio, pues el art. 19.4 f) de la Ley 4/1989 atribuye esta previsión al plan rector regulado por dicha norma.

Lo propio ocurre con el art. 23, en la medida en que establece condiciones sobre cauces fluviales públicos que discurren por el parque nacional.

Las previsiones sobre prohibiciones conectadas con la protección de recursos naturales abióticos (arts. 24 al 28) y bióticos (art. 29) en cuanto a su proyección en el parque nacional son inconstitucionales, no por su contenido material, sino en lo relativo a la titularidad de la competencia para dictar una norma de este tipo, norma que debe establecer el Estado y ser aplicada por los órganos de gestión compartida.

El plan rector de uso y gestión (arts. 30 a 32) incurre en parecidos vicios de inconstitucionalidad. El art. 19 de la Ley 4/1989 encomienda su aprobación a la Comunidad Autónoma (art. 19), previa propuesta de la comisión mixta e informe del patronato [art. 23.bis.6.c)]. La Ley recurrida se aparta de este planteamiento, pues el régimen de elaboración y aprobación se atribuye en exclusiva a la Junta de Andalucía. Coincide también su objeto, incidiendo en la planificación del parque nacional, pues, aunque el art. 31 de la Ley andaluza remite al art. 19.4 de la Ley 4/1989 y a las directrices del plan director de la red, desconoce la competencia estatal para regular su procedimiento de elaboración y su contenido. El art. 32 se impugna por conexión.

Idénticas consideraciones hace el Abogado del Estado respecto del plan de desarrollo sostenible (arts. 33 a 35) en razón a su régimen de aprobación y a su aplicación al parque nacional.

El art. 36 se impugna por conexión, en cuanto a las funciones que se atribuyen al consejo de participación. El art. 37 se impugna por el carácter vinculante que atribuye a los planes respecto de «las materias que le son propias», incidiendo así en los instrumentos de planificación establecidos en la legislación estatal.

Los arts. 38 y 39 se recurren como consecuencia del régimen de autonomía económica que prevén, que se predica del parque nacional y que conlleva la competencia de gestión en exclusiva por la Junta de Andalucía.

El título V, sobre régimen sancionador, no se impugna por su contenido material, sino por razón competencial, en cuanto que regula infracciones susceptibles de producirse en el parque nacional con las correspondientes sanciones y atribuye la competencia sancionadora a la Administración autonómica. La tacha expuesta la extiende el Abogado del Estado a todo el título, trayendo en apoyo de su argumentación el reconocimiento que hace la STC 102/1995, en su FJ 39, de la competencia estatal en esta materia.

Las disposiciones transitorias establecen una entrada en vigor de la Ley subordinada a la constitución de los órganos autonómicos de gestión y a la aprobación de los instrumentos de planificación. Así la disposición transitoria primera evidencia que la efectiva constitución de los órganos de gestión y participación del espacio natural de Doñana supondrá la desaparición de los órganos de gestión del parque nacional. Y el apartado 2 de la disposición transitoria segunda también incurre en el vicio de vulneración de competencias estatales en la medida en que establece la sustitución de los instrumentos de planificación propios del parque nacional.

Finalmente se impugna la disposición derogatoria en cuanto que puede proyectarse sobre disposiciones legales o reglamentarias del Estado relativas al régimen jurídico del parque nacional.

El Abogado del Estado termina su escrito solicitando que el Tribunal declare la inconstitucionalidad de la Ley 8/1999. Mediante otrosí solicita la suspensión de esta Ley, de acuerdo con los arts. 161.2 CE, y también que se acumule este recurso a los recursos y conflictos registrados con los núms. 460, 469, 483, 5229, 5504/1998 y 1504, 1566 y 4064/1999.

2. Mediante providencia de la Sección Tercera de 1 de febrero de 2000 se acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad, dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme prevé el art. 34 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, así como al Parlamento y al Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, al objeto de que en el plazo de quince días se personen en el proceso y formulen alegaciones. También se acordó tener por invocado el art. 161.2 CE, lo que a su tenor, y conforme al art. 30 LOTC, produce la suspensión de la vigencia y aplicación de la Ley recurrida, oyendo a las partes y a las representaciones procesales de la Diputación General de Aragón y del Gobierno de la Generalidad de Cataluña (coadyuvante del Gobierno de la Nación en el promovido por las Cortes de Aragón) para que expongan lo que consideren conveniente sobre la acumulación solicitada. Por último, se ordenó publicar la incoación del recurso y la suspensión acordada en los Boletines Oficiales del Estado y de la Junta de Andalucía.

3. Mediante escrito registrado el día 14 de febrero de 2000 el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó al Tribunal que la Cámara no se personará en el proceso ni formulará alegaciones.

4. El día 18 de febrero de 2000 se registró en el Tribunal un escrito de las Cortes de Aragón que comunica la no oposición de aquéllas a la acumulación antedicha.

5. El día 21 de febrero de 2000 el Letrado de la Generalidad de Cataluña manifiesta que no se opone a la acumulación propuesta.

6. La Letrada del Gobierno de la Junta de Andalucía comparece en el proceso con fecha 29 de febrero de 2000 y formula las alegaciones que a continuación se resumen:

a) La Letrada del Gobierno de la Junta de Andalucía señala, como consideración previa, que el recurso de inconstitucionalidad planteado contra la Ley del Parlamento de Andalucía 8/1999 está en estrecha relación con el recurso de inconstitucionalidad núm. 460/98, interpuesto por el Gobierno de la Junta de Andalucía contra la Ley 41/1997, de 5 de noviembre, de modificación de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales protegidos y de la flora y fauna silvestres. La Ley estatal recurrida, desarrollada por el Real Decreto 1760/1998, establece un sistema de cogestión entre el Estado y las Comunidades Autónomas que es rechazado por la Junta de Andalucía, que parte de una interpretación distinta de la del Estado en relación con la STC 102/1995. Discrepancia que ha dado lugar al planteamiento de otros conflictos de competencia en esta misma materia, conflictos que relaciona.

De aquí que las alegaciones que se formulan en este recurso de inconstitucionalidad coincidan en sus aspectos esenciales con la fundamentación desarrollada en dichos procesos constitucionales.

En este sentido, en relación con los parques nacionales u otros espacios naturales objeto de protección, las SSTC 102/1995 y 156/1996 han dejado claro que inciden dos títulos competenciales, el de «medio ambiente» y el de «espacios naturales protegidos». En relación a ellos, al Estado le corresponde el establecimiento de la legislación básica (art. 149.1.23 CE), competencia que debe ejercerse mediante el instrumento de la Ley formal y sólo excepcionalmente a través del Reglamento, mientras que en situación de normalidad las facultades ejecutivas o de gestión deben corresponder a las Comunidades Autónomas. Por tanto a éstas les compete el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica estatal cuando, como es el caso de Andalucía (art. 15.1.7 EAAnd), hayan asumido dicha competencia. En cuanto a los «espacios naturales protegidos» Andalucía dispone de competencia exclusiva (art. 13.7 EAAnd).

La STC 102/1995 ha confirmado este reparto competencial y señalado en su fundamento jurídico 21 que el Estado sólo en ciertos supuestos puede participar en la gestión en esta materia.

b) A continuación la Letrada de la Junta de Andalucía hace referencia a los argumentos en que se apoya el Abogado del Estado para propugnar la inconstitucionalidad de la Ley andaluza 8/1999. El Abogado del Estado, según aquélla, sostiene que la competencia estatal básica en materia de medio ambiente le permite ordenar los parques nacionales y participar en la gestión de los mismos en razón a la peculiaridad de estos espacios naturales como representativos de los sistemas naturales españoles y por la necesidad de asegurar la uniformidad de su gestión.

La Letrada del Gobierno andaluz rechaza ambos argumentos, pues ninguno de ellos permite que el Estado intervenga en la gestión de los parques nacionales fuera de los supuestos excepcionales en que así se justifica, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional sobre la normativa básica. Dicha normativa tiende a asegurar el mínimo denominador común normativo necesario en cada materia (SSTC 48/1981, 64/1982, 102/1995, etc.). Sin embargo ello no puede apreciarse en este caso, pues la Ley 41/1997, en su disposición adicional cuarta, posibilita que el parque nacional de Aigües Tortes y Estany de Sant Maurici sea gestionado exclusivamente por la Generali-

dad de Cataluña. De manera que al Estado no le corresponde, como normativa básica, la regulación de la gestión de los parques nacionales ni participar activamente en la misma.

Pues bien, sigue aduciendo la Letrada de la Comunidad Autónoma, la Ley andaluza 8/1999, del espacio natural de Doñana, es paralela a la Ley de la Generalidad de Cataluña 7/1988, de reclasificación del parque nacional de Aigües Tortes y Estany de Sant Maurici, pues aquella atribuye a la Generalidad la gestión de este parque, integrando al patronato y al director-conservador del parque en la Administración autonómica. Respecto del régimen planificador se regula el plan rector de uso y gestión y los planes específicos que lo desarrollan. Siendo esto así no puede justificarse el carácter básico de la Ley 41/1997.

c) A continuación la Letrada del Gobierno de la Junta de Andalucía examina la impugnación que el Abogado del Estado realiza.

Respecto a los arts. 1 y 3, el Abogado del Estado les achaca que contienen meras declaraciones retóricas de salvaguardia de la competencia estatal. Sin embargo ello no es así, pues la Ley recurrida se sustenta en la competencia autonómica regulada en el art. 15.1.7 EAAnd. y realiza en dichos preceptos un reconocimiento real de la competencia estatal, aun cuando ello no suponga el grado de reconocimiento que pretende el Estado.

Otro tanto ocurre con los arts. 4 y 5. No se alcanza a comprender porqué la inclusión del parque nacional dentro del espacio natural protegido invade la competencia estatal, cuando se están ejerciendo competencias autonómicas que no operan en demérito del parque nacional sino, al contrario, en su mejor protección, puesto que la protección homogénea del parque nacional y del limítrofe parque natural redundan en beneficio del primero, que se encuentra así mejor amparado. Además, garantizado el nivel de protección del parque nacional, no puede entenderse qué impedimento de inconstitucionalidad cabe imputar a una gestión autonómica que extiende la protección del parque nacional al parque natural.

Los arts. 6, 7, 8 y 9 se impugnan por considerar que el legislador autonómico es incompetente para delimitar las áreas de influencia socioeconómica y, en concreto, el art. 8 se impugna porque se considera que el régimen subvencional ha de ajustarse al plan de desarrollo sostenible de Doñana. El Estado desconoce en este punto las competencias de Andalucía y que, a este respecto, las potestades de gasto son instrumentales de las sustantivas de gestión, que son propias de las Comunidades Autónomas, lo que no es más que consecuencia de la autonomía financiera de aquéllas (SSTC 201/1988, 95/1986, 146/1986 y 152/1988).

Por lo que respecta al título II, la atribución al «equipo de gestión», adjunto a la Consejería de Medio Ambiente, supone la asunción por la Comunidad Autónoma de Andalucía de la competencia que le reconoce la STC 102/1995, siendo lógico por tanto que desaparezcan las funciones de la comisión mixta de gestión y del director del parque (arts. 11 al 13), pues ello ha sido establecido por la Ley 41/1997, que se considera inconstitucional.

Mención aparte merecen los arts. 15 y 16. El recurso sostiene que la configuración de las funciones del «consejo de participación» es muy similar a las del patronato, y que el art. 23 de la Ley 4/1989, que regula este último, fue declarado constitucional por la STC 102/1995. Sin embargo dicha declaración de constitucionalidad se hizo, efectivamente, sobre el art. 23 pero no sobre el nuevo art. 23 bis de la Ley 41/1997. Además la declaración del Tribunal Constitucional no indicaba que el Estado fuera el único competente para el establecimiento de órganos colaboradores para cumplir funciones de propuesta, informe y vigilancia (FJ 23). Lo importante es que se cumplan dichas funciones y que la estructura del órgano se enmarque en el principio de coparticipación de las Admi-

nistraciones públicas. En cualquier caso no resulta admisible que el patronato se configure como un órgano regulado y administrado por el Estado (art. 23 bis de la Ley 41/1997), otorgándosele funciones de gestión [apartado 6 b) de dicho artículo]. Lo mismo cabe aducir respecto del art. 17.

En cuanto a la crítica que merece el título III, sobre instrumentos de planificación, tampoco se llega a comprender por parte de la Letrada de la Junta de Andalucía, que reitera aquí lo ya dicho respecto del régimen peculiar que la Ley 41/1997 permite al parque nacional de Aigües Tortes, pues la Generalidad de Cataluña también ha aprobado el plan rector de uso y gestión de dicho parque (Decreto 82/1993). En cuanto a los arts. 30 a 38 se rechazan también los argumentos del Abogado del Estado, puesto que, desde la perspectiva de la distribución competencial, la competencia para regular los instrumentos de planificación corresponde a la Comunidad Autónoma.

Por último se rechaza que el título V (régimen sancionador) sea inconstitucional, pues la regulación establecida en él se inscribe en el ámbito competencial autonómico para establecer medidas adicionales de protección, de conformidad con la STC 102/1995, FJ 22.

La Letrada de la Junta de Andalucía termina su escrito solicitando del Tribunal que declare que la competencia controvertida corresponde a aquélla. Mediante otrosí no se opone a la acumulación solicitada.

7. El Presidente del Parlamento de Andalucía presenta su escrito de alegaciones en el Registro del Tribunal el día 29 de febrero de 2000, aduciendo lo que a continuación, resumidamente, se recoge:

a) Se imputa a la Ley 8/1999, de 27 de octubre, del espacio natural de Doñana, la invasión de las competencias del Estado relativas al establecimiento de la legislación básica en materia de «medio ambiente» (art. 149.1.23 CE), pues el recurso señala que las competencias autonómicas sobre los «espacios naturales protegidos» no pueden prevalecer respecto de dicha legislación básica. La vulneración se produciría porque bajo la apariencia de creación de un espacio natural protegido, la Ley 8/1999 pretende modificar el régimen jurídico de gestión y planificación del parque nacional de Doñana contenido en la Ley estatal 41/1997 y disposiciones de desarrollo.

b) A continuación el Presidente del Parlamento de Andalucía examina el alcance de las competencias del Estado y de la Comunidad Autónoma de Andalucía en las materias de «protección del medio ambiente» y de «espacios naturales protegidos», en las que considera que debe incardinarse la Ley recurrida, toda vez que el propio Abogado del Estado ha reconocido que los parques nacionales constituyen espacios naturales protegidos. De aquí que los preceptos que hay que considerar para apreciar la distribución competencial son los arts. 149.1.23 CE y 13.7 y 15.1.7 EAAnd.

Partiendo de la doctrina constitucional relativa a la integración de los títulos habilitantes aludidos (SSTC 102/1995, con cita de las SSTC 69/1982, 82/1982, y 195/1998, entre otras) la competencia estatal para establecer la legislación básica en materia de «medio ambiente» tiene un carácter genérico y transversal, de manera que puede incidir en las competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de «espacios naturales protegidos», pero sin que la señalada competencia de Estado pueda tener una orientación expansiva. Ello quiere decir que las competencias autonómicas sobre sus espacios naturales protegidos no pueden quedar limitadas a las de desarrollo de la legislación básica estatal, pues hay que interpretar que este es sólo un límite a la competencia exclusiva autonómica. Así se desprende también de la interpretación sistemática de los arts. 13.7 y 15.1.7 EAAnd, en conexión con el art. 149.1.23 CE, y de la STC 102/1995, FJ 3.

En cualquier caso, la competencia estatal propia en materia de medio ambiente se encuentra limitada en una doble perspectiva, material y formal, de acuerdo con la doctrina constitucional. Desde la perspectiva material, se trata de que el Estado establezca unos mínimos de protección que pueden ser ampliados y adoptados a sus circunstancias por las Comunidades Autónomas (STC 102/1995, FJ 8 y a). Desde la perspectiva formal, las bases deben incluirse en las Leyes formales y, excepcionalmente, en reglamentos o en actos de ejecución y esto último sólo cuando, además del carácter supraautonómico del fenómeno, no sea posible evitar el fraccionamiento que podría producir la intervención autonómica (SSTC 102/1995, FJ 8, y 21/1999, FJ 5).

En definitiva, las competencias de la Comunidad Autónoma de Andalucía (art. 13.7 y 15.17 EAAAnd) le permiten ejercer todas las potestades públicas en la materia, normativas y de ejecución, y también articular el régimen de organización y funcionamiento de estos espacios, puesto que el Estado ni siquiera ostenta potestades de ejecución en materia de «medio ambiente» (STC 102/1995, FJ 18).

En conclusión, aunque el Estado pueda establecer algunas previsiones normativas que limiten las competencias de la Comunidad, e incluso reservarse algunos actos de ejecución, la competencia para declarar los espacios en su territorio, regular su régimen jurídico y su correspondiente organización corresponde a la Comunidad Autónoma.

c) Puesto que el Estado sólo cuestiona la constitucionalidad de la Ley recurrida en la medida en que sus disposiciones se proyectan sobre el espacio físico ocupado por el parque nacional de Doñana, hay que analizar si el esquema competencial que se ha expuesto resulta de aplicación a los parques nacionales o si, por el contrario, los mismos están sometidos a un reparto competencial distinto.

El Abogado del Estado considera que, aun cuando los parques nacionales son, evidentemente, espacios naturales protegidos, se exceptúan en cierta manera de los principios generales de lo básico, de modo que el Estado puede declarar dichos espacios, determinar su régimen jurídico y regular la gestión y la participación en la misma de la Comunidad Autónoma de Andalucía. En suma, las potestades de esta se limitarían al desarrollo de las previsiones de la Ley 41/1997.

Esta concepción de las competencias autonómicas choca con lo establecido en los arts. 13.7 y 15.17 EAAAnd y tampoco encuentra apoyo en la jurisprudencia constitucional, en concreto en el FJ 22 de la STC 102/1995, donde se señala que corresponde al Estado apreciar el interés general que haga merecedor a un espacio de su declaración como parque nacional, pero se reconoce a la Comunidad la competencia para ejecutar lo legislado con carácter básico, salvo actuaciones singulares de ejecución que el Estado se pudiera reservar (STC 102/1995, FJ 22, en conexión con el 18).

Una vez que se constata que no puede deducirse de la jurisprudencia constitucional que los parques nacionales estén exceptuados del sistema general de distribución de competencias en materia de espacios naturales protegidos, el resto de los argumentos del Estado caen por su propio peso.

Así, el interés general en la conservación de los parques no permite atribuir carácter básico a toda la actividad pública encaminada a la conservación y protección de estos espacios, sustrayéndoles al esquema de distribución competencial, pues dicho interés no constituye un criterio de delimitación competencial, conforme a lo ya declarado por el Tribunal (SSTC 37/1981, 146/1986 y 75/1989), toda vez que el mismo ya está presente en sistema general de reparto competencial, lo cual se reitera en la STC 102/1995, FJ 20.

Recapitulando lo expuesto, el Presidente del Parlamento de Andalucía aduce que resulta básica la apreciación del interés general de la nación y la consiguiente declaración del parque, e incluso que el Estado pueda abordar ciertos aspectos de su régimen jurídico y realizar los actos de ejecución complementarios e imprescindibles. Pero la competencia básica estatal no puede llegar a la regulación a la completa regulación del régimen jurídico de estos parques, vaciando la competencia autonómica al definir, incluso, la participación autonómica en la gestión de los parques, reduciéndola a una mera participación al integrarla en órganos que forman parte de la estructura organizativa del Estado.

La quiebra de este esquema y, por tanto, de su carácter básico se pone de manifiesto por la propia disposición adicional cuarta de la Ley 41/1997, que excluye al parque nacional de Aigües Tortes y Estany de Sant Maurice del régimen general contenido en la Ley 41/1997.

d) A continuación el Presidente del Parlamento de Andalucía indica que, puesto que el Abogado cita como fundamento de su planteamiento el marco legal constituido por la Ley 41/1997 y por el Real Decreto 1760/1998, que la desarrolla, ha de ponerse de relieve que la virtualidad de estas disposiciones como parámetro de constitucionalidad de la Ley recurrida es muy limitado, puesto que la legislación calificada de básica por el Estado sólo será válida como parámetro en la medida en que ella misma se adecúe al sistema de distribución competencial (SSTC 15/1995, 163/1995 ó 13/1998).

Pero es que, además, en este caso dicha legislación, al ser exclusiva la competencia autonómica en materia de «espacios naturales protegidos», constituye un mero límite en los términos expuestos.

Por último se señala que la Junta de Andalucía ha impugnado ante el Tribunal Constitucional ambas normas por entender vulneradas sus competencias.

e) El Presidente del Parlamento de Andalucía recuerda, antes de examinar las impugnaciones al articulado de la Ley 8/1999, recurrida, cual es su objeto y finalidad. Al efecto manifiesta que dicha Ley no tiene como finalidad la sustitución o eliminación del régimen de protección del parque nacional de Doñana, cuya declaración como parque se mantiene, sino la creación de un nuevo espacio natural en el que se aglutinan dos parques preexistentes con la finalidad, como medida adicional de protección, de abordar una gestión integral de esa realidad física en cuanto unidad natural, atendiendo a la realidad socioeconómica de los municipios integrados en él. Todo ello se pone de relieve en su exposición de motivos y en sus arts. 1, 2 y 5.1.

Tras ello, procede a justificar la adecuación a la Constitución de los preceptos de la Ley 8/1999. Dicho examen se realiza partiendo de la conexión material existente entre los preceptos del título preliminar y el resto de articulado, comenzando por el título I.

f) En cuanto al título I («El espacio natural Doñana y su área de influencia socioeconómica») indica lo siguiente:

Los arts. 4 y 5, relativos al ámbito de aplicación de la Ley y a la delimitación del espacio natural Doñana, están estrechamente relacionados con el art. 1, atinente a los principios inspiradores de la Ley.

Los arts. 4 y 5 se impugnan, no porque el Estado discuta la competencia autonómica para declarar espacios naturales, sino porque considera que la inclusión del parque nacional dentro del ámbito del espacio natural Doñana invade la competencia estatal para declarar la existencia del parque nacional y determinar su régimen jurídico.

Sin embargo este planteamiento no determina la inconstitucionalidad de estos preceptos, puesto que el Tribunal Constitucional ha admitido que el ejercicio de

competencias sobre un ámbito físico determinado no impide que se ejerzan otras sobre ese mismo espacio, siendo posible la actuación sobre éste de dos Administraciones (SSTC 149/1991, 103/1989 ó 72/1982).

Lo que el art. 149.1.23 CE veta a la Comunidad Autónoma es la potestad para alterar o anular la declaración de parque nacional efectuada por el Estado o reducir el régimen de protección que haya establecido, que actúan como límites de la competencia autonómica. Sin embargo ello no se produce en el siguiente caso, pues la Ley 8/1999 respeta ambos aspectos, según se desprende el propio tenor literal del art. 5 de la Ley, que define el espacio natural por relación a los dos espacios que lo integran.

El art. 2 de la Ley pone de relieve el respeto a la protección para el parque nacional al pretender adicionar la protección «establecida en la normativa de aplicación», en concordancia con lo previsto en el art. 1. No se acierta a comprender cómo, no conteniendo la Ley previsión alguna de la cual se pueda derivar una disminución del régimen de protección actualmente establecido para el parque nacional, se pueda afirmar que éste queda desprotegido. No escapa a nadie que la integración del territorio del parque nacional en la unidad física y natural que confina con sus territorios limítrofes constituye una medida adicional de protección.

Lo expuesto justifica también la constitucionalidad del art. 1.

A continuación incide en los arts. 6, 7, 8 y 9, relativos a la delimitación del área de influencia socioeconómica y a sus futuras ampliaciones. Se impugnan con el argumento de que la Comunidad Autónoma carece de competencia para delimitar este área en el ámbito del parque nacional. A ello se opone que la delimitación se ampara en las competencias autonómicas que posibilitan que el parque nacional forme parte del ámbito más amplio del nuevo espacio, todo lo cual enlaza, a su vez, con lo regulado en el art. 18.2 de la Ley 4/1989.

Específicamente, respecto del art. 8, rechaza el reproche formulado al último inciso del precepto en lo relativo a las subvenciones que pueda otorgar la Comunidad Autónoma que se proyecten sobre el área de influencia socioeconómica del parque nacional, ajustándose al plan de desarrollo sostenible en vigor aprobado por aquélla. El reproche se sustenta en que el parque nacional tiene su propio régimen de planificación [arts. 23.5 h) y 23.bis.6 g) de la Ley 4/1989] que resultaría perturbado.

El Presidente del Parlamento autonómico aduce, en contra de la posición estatal, que la Comunidad Autónoma, en ejercicio de su autonomía financiera, puede otorgar subvenciones en toda el área de influencia socioeconómica del espacio natural, lo cual esté previsto, además, en el art. 22 quater de la Ley 4/1989.

El art. 9 se impugna por igual motivo, pero puede observarse que el alegato estatal no puede aplicarse a este artículo, que no alude, ni a la actividad de fomento, ni al plan de desarrollo sostenible, sino a la potestad de gasto de la Comunidad Autónoma, con lo que de nuevo su constitucionalidad se sustenta en el art. 156.1 CE.

g) A continuación se analizan las impugnaciones realizadas respecto del título II («órganos de gestión y participación») en su conexión con los arts. 2, 3 y disposición transitoria primera.

En cuanto a los arts. 10, 11, 12 y 13 y, en conexión con los mismos, a los arts. 2 y 3, se indica que son tres los reparos que les ponen. El primero, que se atribuyen las funciones gestoras del espacio a la Administración andaluza y las mismas se proyectan sobre el parque nacional. El segundo, que las funciones gestoras que se atribuyen al equipo de gestión son prácticamente las mismas que corresponden a la Comisión Mixta de gestión según el art. 23.1 y 5 a) y e) de la Ley 4/1989. Y, tercero, que lo mismo ocurre respecto del director del espacio natural en rela-

ción con el director-conservador del parque nacional (art. 23.ter de la Ley 4/1989).

El Presidente del Parlamento de Andalucía rechaza que los artículos indicados vulneren las competencias estatales, argumentando que la gestión de los parques nacionales corresponde a la Junta de Andalucía (arts. 13.7 y 15.1.7 EAAnd), lo que determina que también le corresponda, por inherencia, la potestad para regular la organización administrativa correspondiente. Ello no impide que el Estado pueda eventualmente realizar actos de administración en el ámbito de sus competencias, previsión contenida en el art. 3.1.

Por tanto estos preceptos son constitucionales, salvo que se parta, como hace el recurso, de que la competencia sobre los parques nacionales corresponde exclusivamente al Estado y que la participación de las Comunidades Autónomas en la gestión sólo es posible en la forma inspirada en la Ley 41/1997, tesis que se considera insostenible, pues se rechaza su carácter básico.

Aduce también el Presidente del Parlamento de Andalucía que ningún obstáculo puede oponerse a que la protección de todo el espacio natural de Doñana se realice de forma integral, incluyendo también al parque nacional, dada la unidad física de elementos naturales, biológicos y ecológicos de dicho espacio, tratamiento más adecuado que la previsión del art. 23.3 de la Ley 4/1989, que determina la existencia de una sola comisión-mixta de gestión para gestionar todos los parques nacionales existentes en una Comunidad Autónoma. El criterio de la Ley recurrida permite una protección integral del espacio natural en su conjunto, sin disminuir la protección del parque nacional, sino incrementándola, puesto que la desvinculación de este último del resto del territorio en el que se integra, desde el punto de vista físico, contribuye a su desprotección.

En definitiva, la concepción integradora de todo el espacio natural de Doñana supone el ejercicio por parte de la Comunidad Autónoma de Andalucía de sus competencias para establecer normas adicionales de protección en materia de medio ambiente, aumentando la defensa del parque nacional al integrarlo en un espacio más amplio dotado de protección y gestionado unitariamente.

El reproche que se formula a los arts. 12 y 13, esto es, la identidad de funciones de los órganos de gestión autonómicos respecto de los estatales, carece de entidad, puesto que la normativa estatal no constituye canon de constitucionalidad, de un lado y, de otro, las competencias reglamentarias o ejecutivas de los órganos de gestión regulados en dicha normativa estatal corresponden a la Comunidad Autónoma.

Seguidamente, el Presidente del Parlamento de Andalucía aborda el análisis de los arts. 14, 15, 16 y 36.

Los arts. 14, 15 y 16 regulan el consejo de participación y se impugnan por motivos similares a los formulados respecto del equipo de gestión, es decir, la práctica reproducción de las atribuciones que corresponderían al patronato.

Por tanto deben descartarse las tachas señaladas con igual fundamento, puesto que las funciones de dicho órgano responden a las habilitaciones estatutarias de la Comunidad Autónoma, en cuanto que se sustentan en el principio de cooperación o en la dimensión ejecutiva o decisoria.

De acuerdo con lo expuesto, quedan también despejadas las objeciones que se plantean a la disposición transitoria primera, resultando la misma constitucional.

En cuanto al art. 17, que se impugna sin aportar fundamentación alguna, ofreciendo incluso su interpretación constitucional se indica que no prejuzga la distribución competencial por lo que nada vulnera.

h) El siguiente bloque de preceptos que se considera es el que se integra en el título III («Instrumentos de planificación del espacio natural Doñana»).

Frente al art. 18 no se plantea objeción alguna, no mencionándose en el cuerpo del escrito de interposición, por lo que no puede ser objeto de enjuiciamiento (STC 36/1994).

Los arts. 19 a 29 regulan el plan de ordenación de los recursos naturales.

Al art. 19 se le hacen dos reproches: que establezca las directrices necesarias para la adecuada gestión integral del espacio natural y que su aprobación se atribuya a la Junta de Andalucía.

En cuanto a este segundo reproche se indica por parte del Presidente del Parlamento de Andalucía que la propia Ley 4/1989 (arts. 4.1 y 8.1) atribuye a las Comunidades Autónomas dicha aprobación, si bien el segundo de dichos preceptos dispone que dicha aprobación se hará ajustándose a las directrices que el Estado establezca. Así pues lo único que cabe plantearse es si el plan de ordenación de los recursos naturales puede establecer las directrices necesarias para la adecuada gestión integral de todo el espacio natural de Doñana. Pues bien, los planes de ordenación de los recursos naturales constituyen el segundo nivel jerárquico del sistema normativo, escalón inmediatamente inferior a las «directrices de ordenación de los recursos naturales» (art. 8.1 de la Ley 4/1989), por lo que nada obsta a que el plan de ordenación pueda contener directrices que deban ser tenidas en cuenta por el plan rector de uso y gestión, que corresponde aprobar a la Junta de Andalucía. En conclusión, desde la perspectiva de la propia legislación básica no pueden oponerse reparos a este precepto, especialmente si se considera que la Ley recurrida no altera la declaración del parque nacional de Doñana y no excluye la aplicación del plan director de la red de parques nacionales, cuyas directrices deberán ser tomadas en cuenta al elaborar el plan rector de uso y gestión (art. 19.4 de la Ley 4/1989).

El art. 20 se impugna porque remite a la Ley estatal en cuanto a la determinación del contenido del plan, pero no en cuanto a su elaboración y aprobación. Esta objeción es puramente formularia y carente de contenido.

El art. 21 se impugna por contradecir el art. 19.7 de la Ley 4/1989. Al respecto se aduce que resulta evidente la potestad autonómica para autorizar actuaciones que se realizan en el espacio protegido cuando puedan provocar daños y no estén prohibidas por la Ley o por los instrumentos de planificación, pues se trata de actuaciones de ejecución de competencia autonómica (arts. 13.7 y 15.1.7 EAAnd) y no de la comisión mixta de gestión.

En relación con el art. 22 la única alegación que se formula es que la competencia sobre vías pecuarias, en la medida en que afecta al parque nacional, vulnera la previsión del art. 19.4 f) de la Ley 4/1989.

El Presidente del Parlamento de Andalucía, aduce que no se alcanza a comprender esta alegación, pues el precepto impugnado y el art. 19.4 f) de la Ley 4/1989 se orientan al mismo fin. Además, puesto que el art. 22 se remite en cuanto a los usos a la Ley 3/1995, de vías pecuarias, no incurre en infracción alguna, máxime cuando el art. 13.7 EAAnd recoge la competencia exclusiva de Andalucía en materia de vías pecuarias.

El art. 23 se impugna por establecer condiciones respecto de los cauces fluviales que discurran por el parque nacional, sin señalar ningún precepto del bloque de la constitucionalidad o de carácter básico que resulte infringido. Teniendo en cuenta que este artículo contempla un programa para la recuperación y reforestación de los cauces públicos del parque natural y de su área de influencia se aprecia que se trata de una medida adicional de protección que no vulnera las competencias del Estado.

Los arts. 24 a 29 establecen listas de prohibiciones y limitaciones para la protección de los recursos naturales

abióticos o bióticos del espacio natural. No se cuestiona su contenido material sino la competencia de la Comunidad Autónoma para extenderlas al parque nacional. Ello supone una evidente negación de las competencias de Andalucía en las materias de «espacios naturales protegidos» y de «medio ambiente», por lo que remite a lo ya dicho sobre el alcance de las competencias autonómicas, que pueden extenderse a los parques nacionales.

Los arts. 30 a 32 se refieren al plan rector de uso y gestión. Se impugnan por considerar que vulneran las competencias estatales para regular el procedimiento de elaboración y el contenido de dicho plan referido al parque nacional.

El art. 19.4 de la Ley 4/1989 se limita a establecer que los planes rectores de uso y gestión se ajustarán a las directrices establecidas en el plan director de la red de parques nacionales y a fijar el contenido mínimo de aquéllos, lo que supone el reconocimiento implícito de que dicho contenido puede ser ampliado por la Junta de Andalucía, a quien corresponde su aprobación (art. 19.3). Si todo ello se contrasta con el art. 31 de la Ley recurrida se comprueba que la Comunidad tan sólo ha hecho uso de sus competencias normativas.

Se indica, complementariamente, que la única cuestión que se podría plantear es la de si resulta reprochable la unificación en un mismo instrumento normativo de las normas de uso y gestión del parque natural y del parque nacional, pero este reproche no tiene sustento en la legislación básica, que sólo exige la existencia del instrumento de planificación y de unas previsiones específicas en el mismo, aspectos que se satisfacen en el precepto recurrido.

En cuanto al art. 31, se limita a establecer que corresponde al Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía la aprobación del plan rector de uso y gestión, así como sus modificaciones y revisiones, lo que deja abierta, por su conexión con el art. 13.1, la participación estatal de acuerdo con lo que establezca la normativa que el Estado dicte en el ámbito de sus competencias.

El art. 32 se impugna por proyectarse en el ámbito del parque nacional. Sin embargo la impugnación se rechaza por ser aquel artículo plenamente respetuoso con el art. 19.6 de la Ley 4/1989.

Los arts. 33 a 35 regulan el plan de desarrollo sostenible. El Presidente del Parlamento de Andalucía manifiesta que, como no se especifican los concretos aspectos que se consideran inconstitucionales, ni los preceptos que se entienden vulnerados, y puesto que los planes de desarrollo sostenible de los parques nacionales no están regulados en la Ley 4/1989, resulta difícil interpretar el alcance y sentido de esta impugnación. Señala, no obstante, que, no estando atribuida al Estado la aprobación de dichos planes en los parques nacionales, los preceptos no vulneran la competencia estatal.

El art. 37 se impugna por atribuir a los planes carácter vinculante respecto de las materias que les son propias, incidiendo sobre los instrumentos de planificación regulados en la legislación estatal.

La impugnación se rechaza, por cuanto los planes a que se refiere este artículo responden a la competencia autonómica exclusiva en materia de «espacios naturales protegidos» o de desarrollo legislativo en materia de «medio ambiente».

Lo mismo aduce el Presidente del Parlamento andaluz respecto de la disposición transitoria segunda.

Los arts. 38 y 39 inciden en el régimen económico del espacio natural de Doñana.

El art. 38, que regula el régimen de autonomía económica de dicho espacio, se impugna en la medida en que se predica del parque nacional, asumiendo la Junta de Andalucía la gestión económica del mismo en exclusiva.

El Presidente del Parlamento de Andalucía señala que, puesto que se admite por la parte promotora que «nada

hay que objetar al precepto si su aplicación se extiende sólo a partidas presupuestarias para la financiación conjunta del parte nacional», de un lado, y, de otro, que el apartado 2 del precepto atribuye al «equipo de gestión» la gestión de las partidas específicas de funcionamiento del espacio natural, se comprueba que el Estado rechaza la competencia de Andalucía para la administración ordinaria del parque nacional y su poder de gestión, desconociendo así la jurisprudencia constitucional sobre la autonomía financiera y correspondiente gestión de las Comunidades Autónomas (arts. 156.1 CE, 13.7 EAAnd y 1.1 LOFCA).

El art. 39 se impugna por los mismos motivos. Se rechaza la impugnación porque los ingresos que se mencionan se obtienen directamente de la gestión ordinaria del espacio natural, por lo que deben corresponder a la Administración competente sobre dicha gestión (STC 56/1994, FJ 5).

i) A continuación se analiza la impugnación realizada del título V («régimen sancionador»).

Este título se impugna en bloque, señala el Presidente del Parlamento de Andalucía, sin aducir motivos concretos de inconstitucionalidad respecto de cada uno de sus preceptos. Se le reprocha que se tipifican infracciones susceptibles de producirse en el parque nacional, con sus correspondientes sanciones y se atribuye la competencia sancionadora a la Comunidad Autónoma, invocándose el art. 39.3 de la Ley 4/1989, cuya constitucionalidad admitió la STC 102/1995.

La representación del Parlamento andaluz considera que estos motivos de impugnación no tienen fundamento. Sostiene que la jurisprudencia constitucional (STC 168/1993, FJ 8, con cita de las SSTC 87/1985, FJ 8, 137/1986, FJ 3, 48/1988, FJ 25, 152/1988, FJ 14, y 15/1989, FJ 10, entre otras) ha vinculado la competencia sancionadora, como instrumental, a la sustantiva de que se trate, siempre que no se introduzca divergencias irrazonables con otras partes del territorio nacional, y también que la potestad sancionadora forma parte de la función ejecutiva. Asimismo hay que considerar que esta potestad es una actuación tendente al cumplimiento de los fines de protección que caracterizan a estos espacios (STC 156/1995, FJ 8), fines de protección que pueden variar de unos espacios a otros en función de las peculiares características de cada uno de ellos.

Por tanto, carece de justificación que el Estado se reserve la competencia exclusiva sobre el régimen de infracciones y sanciones en todos los parques nacionales y, por ello, en el de Doñana, pues la competencia estatal ha de concretarse en el establecimiento de mínimos de protección que sean luego adaptados por las Comunidades Autónomas en cada caso, pues son competentes para el desarrollo legislativo y la ejecución de esos mínimos, sin perjuicio de los supuestos excepcionales que se reserve el Estado.

j) La disposición derogatoria se impugna por el hecho de que pueda afectar a disposiciones legales o de inferior rango del Estado que regulen el régimen del parque nacional de Doñana.

Esta inconstitucionalidad, se aduce de contrario, sólo sería predicable de actos o disposiciones futuras que se dicten en aplicación de la Ley, por lo que se dan por reproducidas las alegaciones hechas respecto del art. 17.

En cuanto a la disposición final no se alega ningún motivo de inconstitucionalidad, por lo que se reitera lo manifestado respecto del art. 18.

El Presidente del Parlamento de Andalucía termina su escrito solicitando del Tribunal que declare la constitucionalidad de la Ley recurrida. Mediante otrosí se manifiesta favorable a la acumulación de procesos solicitada por el Abogado del Estado.

8. Mediante providencia de la Sección Tercera de 10 de mayo de 2000 se acordó, estando próximo a finalizar el plazo de cinco meses que señala el art. 65.2 LOTC desde que se produjo la suspensión de la Ley impugnada, oír a las partes personadas para que el plazo de cinco días expongan lo que consideren conveniente acerca del mantenimiento o levantamiento de dicha suspensión.

9. Mediante escrito de 18 de mayo de 2000 el Abogado del Estado solicitó que se mantuviera la suspensión.

La Letrada de la Junta de Andalucía y el Presidente del Parlamento de Andalucía, mediante escritos registrados, respectivamente, los días 22 y 24 de mayo de 2000, solicitaron el levantamiento de la suspensión.

10. El Pleno del Tribunal, por Auto de 25 de julio de 2000, acordó mantener la suspensión de la Ley recurrida.

11. El Tribunal no se pronunció sobre la acumulación solicitada.

12. Por providencia de 13 de diciembre de 2005 se señaló para deliberación y fallo del presente recurso de inconstitucionalidad el día 15 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El Presidente del Gobierno ha interpuesto recurso de inconstitucionalidad contra la totalidad de la Ley del Parlamento de Andalucía 8/1999, de 27 de octubre, del espacio natural de Doñana.

El Abogado del Estado, en representación de aquél, sostiene que dicha Ley 8/1999 ha vulnerado la competencia estatal que se contempla en el art. 149.1.23 CE, que habilita al Estado 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». La infracción constitucional que se denuncia se habría producido, según el Abogado del Estado, porque la Ley recurrida resulta de aplicación en un ámbito territorial que ha sido declarado parque nacional y dicha Ley desconoce la legislación básica que para los parques nacionales se encuentra recogida en la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres.

El Presidente del Parlamento de Andalucía y la Letrada de la Junta de Andalucía rechazan que la Ley recurrida incurra en inconstitucionalidad, pues aducen que ha sido dictada al amparo de la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de espacios naturales protegidos y también de su competencia de desarrollo legislativo y ejecución en materia de «medio ambiente» (arts. 13.7 y 15.1.7 del Estatuto de Autonomía para Andalucía: EAAnd), negando también que los preceptos básicos que el Abogado del Estado considera vulnerados tengan tal carácter.

2. La Ley 8/1999, objeto de este recurso de inconstitucionalidad, pone de relieve en su exposición de motivos que «Doñana, como emblemático conjunto de sistemas naturales de Andalucía, España, Europa y el resto del mundo, es mucho más que un Parque Nacional; su historia lo acredita como reserva ecológica conocida». Su importancia se ha destacado «desde variadas instancias internacionales, calificándola como reserva de la Biosfera, Zona Húmeda de importancia internacional, Zona de Especial Protección de las Aves y Zona de Especial Conservación de la Unión Europea y futura integrante del Patrimonio de la Humanidad de la UNESCO», pese a lo cual «los recientes estudios científicos realizados en Doñana apuntan que la pérdida de la biodiversidad desde la creación del Parque Nacional es de tal magnitud que pone al espacio en una situación sin precedentes en su

historia y hace temer que entre en un proceso delicado o incluso irreversible».

La propia exposición de motivos destaca que el proceso de intervención pública para la protección de Doñana «ha buscado sus precedentes en tres hitos destacados: La constitución en 1964 de la Estación Biológica de Doñana, la declaración cinco años más tarde del Parque Nacional de Doñana como figura de protección de la reserva biológica y la declaración en 1989, mediante Ley, del Parque Natural Entorno de Doñana, hoy denominado Parque Natural de Doñana, con el sentido de proteger el entorno del Parque Nacional».

Este punto, que merece ser inmediatamente resaltado, pues se relaciona de forma directa con el objeto del recurso de inconstitucionalidad, encuentra su correlato normativo en el art. 5.1 de la Ley, que establece lo siguiente:

«Se declara el Espacio Natural de Doñana, cuyos límites territoriales se describen en el Anexo, que comprende los territorios a los que actualmente se extiende el Parque Nacional de Doñana, incluidas sus Zonas de Reservas, así como sus Zonas de Protección y el Parque Natural de Doñana.»

Dicho en otros términos, el nuevo espacio natural objeto de declaración y consiguiente protección, denominado «espacio natural de Doñana», incluye los ámbitos territoriales del «parque nacional» y del «parque natural» de igual nombre, declarados como tales por el Estado y la Comunidad Autónoma de Andalucía mediante, respectivamente, Decreto 2142/1969 y Ley 2/1989, de 18 de julio.

Como hemos avanzado, el reproche de inconstitucionalidad que el Abogado del Estado dirige a toda la Ley 8/1999 tiene como fundamento exclusivo que dicha Ley predique su aplicabilidad respecto del espacio físico declarado «parque nacional», pues ninguna vulneración constitucional atribuye a que la misma sea de aplicación en el ámbito del «parque natural».

3. Para realizar el encuadramiento de esta controversia competencial consideraremos, de acuerdo con nuestra doctrina, «tanto el sentido o finalidad de los varios títulos competenciales y estatutarios, como el carácter, sentido y finalidad de las disposiciones traídas al conflicto, es decir, el contenido del precepto controvertido, delimitando así la regla aplicable al caso» (STC 197/1996, de 28 de noviembre, FJ 3, con cita de otras).

En este caso estamos ante una regulación, la Ley 8/1999, que establece un detallado régimen jurídico dirigido a la conservación y desarrollo sostenible de los recursos naturales de un amplio espacio, una parte del cual, como ya hemos advertido, ha sido declarado «parque nacional», en tanto que otra zona ha sido calificada como «parque natural». Puesto que la discrepancia competencial se refiere a la incidencia de la Ley autonómica en el área declarada «parque nacional», procede recordar que este Tribunal viene reiterando que «la regulación relativa a los parques nacionales que se debate se incardina en las materias relativas a los espacios naturales protegidos y al medio ambiente» (STC 194/2004, de 4 de noviembre, FJ 5, con cita de otras).

Estas son, precisamente, las materias de encuadramiento aducidas por las partes comparecidas en este proceso, por lo que no cabe sino confirmar su criterio.

En consecuencia hay que constatar que el art. 149.1.23 CE ha atribuido al Estado 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». Por su parte, la Comunidad Autónoma de Andalucía dispone de competencia exclusiva en materia de «espacios naturales protegidos» y de la competencia de desarrollo legislativo y ejecución de las normas básicas

que el Estado dicte en materia de «medio ambiente» (arts. 13.7 y 15.1.7 EAAAnd).

4. Con carácter previo al enjuiciamiento de los preceptos legales recurridos conviene realizar algunas puntualizaciones sobre el modo en que realizaremos dicho enjuiciamiento.

La primera puntualización se refiere a que la vulneración de las competencias del Estado que el Abogado del Estado achaca a la Ley 8/1999 se conecta con el hecho de que dicha Ley, al proyectar su aplicación sobre el parque nacional de Doñana, ha desconocido la legislación básica estatal establecida para los parques nacionales, que se encuentra contenida en 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 septiembre.

Pues bien, en este sentido hemos de tener en cuenta que este Tribunal ha dictado las SSTC 194/2004, de 4 de noviembre, 35/2005 y 36/2005, de 17 de febrero, enjuiciando así las modificaciones introducidas en la Ley 4/1989 por las Leyes 41/1997 y 15/2002. La doctrina contenida en estas Sentencias habrá de ser necesariamente tenida en cuenta en este recurso para valorar si los preceptos básicos que el Abogado del Estado considera transgredidos pueden ostentar legítimamente tal condición básica o si, por el contrario, como sostienen las representaciones procesales del Parlamento y de la Junta de Andalucía, no pueden imponerse a la Ley autonómica por carecer de esa naturaleza. Sólo tras esta previa constatación del carácter básico de la normativa estatal podrá realizarse el necesario contraste de la misma con los correspondientes preceptos legales de la Ley recurrida, de acuerdo con nuestra doctrina (STC 109/1998, de 21 de mayo, FJ 3, entre otras muchas).

Como segunda puntualización hemos de indicar que, asimismo recientemente, hemos dictado las SSTC 81/2005, de 6 de abril, 100/2005 y 101/2005, de 19 de abril, recaídas todas ellas en relación con normas legales y reglamentarias que regulaban diversos aspectos relativos al parque nacional de Sierra Nevada y al Plan Director de la Red de Parques Nacionales y que guardan también estrecha conexión con el recurso objeto de este proceso, lo que impone también su consideración.

Pues bien, la Ley 8/1999 establece para el «espacio natural de Doñana» un completo y detallado régimen jurídico, que incluye los siguientes aspectos, integrados en los correspondientes títulos: principios inspiradores; el espacio natural y su área de influencia socioeconómica; los órganos de gestión y participación del espacio natural; los instrumentos de planificación; el régimen económico; el régimen sancionador; las disposiciones transitorias, derogatorias y final y, además, un anexo determinando los límites físicos del espacio natural.

A la vista de lo indicado resulta conveniente examinar separadamente, en razón de su homogeneidad, los distintos bloques de preceptos de la Ley 8/1999 a que se ha hecho alusión, advirtiendo también que se irá fijando para cada uno de dichos bloques el canon de enjuiciamiento que requiera su especificidad.

5. En primer lugar, abordaremos el examen de los artículos que componen el título preliminar (principios inspiradores), esto es, los arts. 1 a 4, que disponen lo siguiente:

«Artículo 1. *Propósito y principios inspiradores.*

La presente Ley tiene por finalidad establecer, sin perjuicio de lo dispuesto en la normativa estatal de aplicación, los aspectos generales de régimen jurídico que será de aplicación al Espacio Natural Doñana, dentro de una adecuada política de conservación y desarrollo sostenible, y garantizando la

plena realización de los siguientes principios inspiradores de dicha gestión unitaria:

1.º El mantenimiento de los procesos ecológicos, la investigación científica, la preservación de la biodiversidad y, en especial, la protección del patrimonio ambiental presente en el Espacio Natural Doñana.

2.º La potenciación económica del Espacio Natural Doñana a través de la ordenación racional de sus recursos naturales, dentro de las pautas que conforman y definen, en el ámbito internacional, el concepto de desarrollo sostenible.

3.º Abundar en la concepción unitaria de los territorios que constituyen el Espacio Natural Doñana como realidad física con repercusiones jurídicas necesarias de un tratamiento único, uniforme y coordinado que supere cualquier limitación que impida la consecución del objeto de esta Ley.

Artículo 2. *Objeto.*

Es objeto de la presente Ley, de acuerdo con lo previsto en los artículos 13.7 y 15.1.7 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, el establecimiento del régimen jurídico de gestión del Espacio Natural Doñana, en orden a adicionar la protección, conservación, restauración y mejora de la totalidad de sus recursos naturales establecida en la normativa de aplicación, promoviendo la investigación científica de los mismos.

Artículo 3. *Administración y gestión del Espacio Natural Doñana.*

1. La administración y gestión del Espacio Natural de Doñana corresponde a la Administración Ambiental de la Junta de Andalucía, en los términos previstos en la presente Ley, sin perjuicio de la participación que a la Administración del Estado corresponda en la misma, de acuerdo con lo establecido en las disposiciones que dicte en el ejercicio de sus competencias.

2. Las Entidades Locales implicadas colaborarán en la administración y gestión del Espacio Natural Doñana a través de su intervención en el Consejo de Participación creado por la presente Ley.

Artículo 4. *Ámbito de aplicación.*

El ámbito de aplicación de la presente Ley es el territorio que constituye el Espacio Natural Doñana, así como su área de influencia socioeconómica.»

Como ha quedado reflejado en el antecedente primero el Abogado del Estado atribuye a la Ley 8/1999 la tacha consistente en provocar el desplazamiento de la legislación estatal básica en materia de parques nacionales (Ley 4/1989, de acuerdo con sus modificaciones) en el ámbito territorial del parque nacional de Doñana, sin que se formule reparo alguno a la aplicabilidad de la Ley en el resto del espacio natural sobre el que la misma se extiende.

Las representaciones procesales del Parlamento y del Gobierno de la Junta de Andalucía aducen que la Comunidad Autónoma, en virtud a sus competencias en materia de espacios naturales protegidos y de medio ambiente, puede regular el «espacio natural Doñana», incluido el ámbito declarado «parque nacional», negando que al hacerlo haya transgredido la normativa básica estatal en materia de «medio ambiente».

Conviene hacer patente que las representaciones procesales del Estado y de la Comunidad Autónoma de Andalucía tienen un punto de coincidencia en sus respectivos planteamientos al señalar la conexión que presenta este recurso con el planteado en su día por el Parlamento y el Gobierno de Andalucía frente a la Ley 41/1997, de

modificación de la Ley 4/1989, pues es en dicha Ley donde se contiene la legislación básica que el Estado considera vulnerada. En este sentido conviene recordar, como antes indicamos, que el recurso de inconstitucionalidad planteado frente a la Ley 41/1997 fue resuelto por nuestra STC 194/2004, de 4 de noviembre, a cuya doctrina habremos de atenernos.

Partiendo de ello la primera cuestión que deberemos resolver es la de si la Comunidad Autónoma de Andalucía tiene competencia, en virtud a los títulos competenciales a que venimos haciendo referencia (arts. 13.7 y 15.1.7 EAAnd) para establecer un régimen jurídico protector de la biodiversidad de todo un espacio natural (el «espacio natural Doñana») que incluye, además de la zona declarada «parque natural» por la propia Comunidad Autónoma, el área declarada «parque nacional» por el Estado, de manera que la normativa autonómica pueda ser, efectivamente, de aplicación en dicho «parque nacional».

Pues bien, ya en la STC 102/1995 dejamos señalado que los espacios naturales son «el soporte de un título competencial distinto del que cobija la protección del medio ambiente y no habiéndose reservado el Estado competencia alguna respecto de tales espacios resulta por una parte posible que esa materia pueda corresponder a las Comunidades Autónomas, como comprendida en el art. 149, párrafo 3, de la Constitución y que el perímetro de su actuación sea muy amplio (SSTC 69/1982 y 82/1982)» (STC 102/1995, de 26 de junio, FJ 16).

Por tanto la respuesta a la cuestión planteada no puede ser sino afirmativa. Las competencias que la Comunidad Autónoma de Andalucía ha asumido en las materias de «espacios naturales protegidos» y «medio ambiente» (arts. 13.7 y 15.1.7 EAAnd) le habilitan para establecer un régimen jurídico protector de los espacios naturales de su territorio, incluso aunque se trate, como es el caso, de un espacio que ha sido declarado «parque nacional», toda vez que esta figura es tan sólo una de las posibles modalidades de protección de los espacios a los que se extiende la primera de dichas materias. Si bien hay que precisar inmediatamente que tales competencias, para que pueda reputarse que han sido legítimamente ejercidas, deberán respetar y acomodarse en sus dimensiones normativa y ejecutiva a las bases que el Estado tenga establecidas *ex art.* 149.1.23 CE.

Sobre este punto hay que tener en cuenta que son dos los pilares esenciales sobre los que se asienta la normativa básica estatal en esta materia. En primer lugar, la declaración mediante Ley formal de los parques nacionales, confirmando así la importancia de la preservación de sus ecosistemas. Y, en segundo lugar, que la idea de que un espacio natural reviste las características para ser considerado parque nacional «no se agota con tal declaración sino que conlleva el sometimiento a un régimen jurídico especial para una protección más intensa» (STC 102/1995, FJ 21).

Sin embargo, el marco al que, según lo dicho, se extiende la normativa básica que el Estado puede establecer respecto de los parques nacionales, no permite, como pretende el Abogado del Estado, que le quede reservado a aquél la regulación del completo régimen jurídico relativo a esta figura de protección, pues, obvio es, ello desbordaría el reparto competencial en esta materia y no se atendería a nuestra reiterada doctrina sobre el alcance material de la normativa básica, y en concreto a nuestras recientes Sentencias en esta materia a las que se ha aludido en el precedente fundamento jurídico 4.

Cuanto se ha dicho hasta aquí no queda enervado por el hecho de que dicho régimen jurídico resulte también de aplicación al espacio colindante con el «parque nacional» y que se encuentra protegido con la declaración de «parque natural».

En definitiva, de lo que se trata es de contrastar la Ley 8/1999 con la legislación básica estatal para determinar si

la Ley autonómica ha transgredido o enervado esta última al proyectarse sobre el parque nacional, puesto que, insistiendo en lo dicho, ningún obstáculo de orden constitucional existe para que las Comunidades Autónomas regulen los parques nacionales siempre que al hacerlo sean respetuosas con la legislación básica estatal de protección medioambiental específica de estos espacios. De modo que, si no existe tal obstáculo cuando la Comunidad Autónoma regula un parque nacional aisladamente configurado en el territorio, ninguna razón puede haber para que lo haga cuando el parque nacional colinda con otro espacio también protegido, como es el caso.

Una segunda cuestión de carácter general deberá ser tenida en cuenta en nuestro enjuiciamiento. Se trata de que, puesto que deberemos determinar si la Ley 8/1999, objeto de este recurso, ha incurrido en vulneraciones concretas de la normativa básica estatal, el Abogado del Estado deberá haber especificado las infracciones concretas en que incurre cada precepto, puesto que, de un lado, no existe una tacha genérica de incompetencia autonómica para regular los parques nacionales, según ha quedado expuesto y, de otro, el derecho de defensa y la colaboración con este Tribunal hacen necesario que sea «carga de los recurrentes no sólo la de abrir la vía para que el Tribunal pueda pronunciarse, sino también la de colaborar con la justicia del Tribunal en un pormenorizado análisis de las graves cuestiones que se suscitan. Es justo, pues, hablar de una carga del recurrente y en los casos en que aquélla no se observe, de una falta de diligencia procesalmente exigible, que es la diligencia de ofrecer la fundamentación que razonablemente es de esperar (STC 11/1981, FJ 3; reiterada en las SSTC 36/1994, FJ 1; 43/1996, FJ 3; 61/1997, FJ 13; y 118/1998, FJ 4). En particular, es claro que la presunción de constitucionalidad de normas con rango de ley no puede desvirtuarse sin un mínimo de argumentación y no caben impugnaciones globales y carentes de una razón suficientemente desarrollada (STC 43/1996, FJ 5)» (STC 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 2).

6. A partir de estas premisas, cumple abordar el examen de los arts. 1 a 4 de la Ley 8/1999, antes reproducidos.

a) El Abogado del Estado achaca a los arts. 1, 2 y 3 la tacha genérica de que pretenden menoscabar el sistema de gestión de los parques nacionales regulado en la Ley 4/1989, sin que ello pueda quedar convalidado por las cláusulas «sin perjuicio» que se contienen en las mismas.

El alegato del Abogado del Estado, de carácter genérico y poco preciso, no puede ser acogido.

En efecto, el examen de los arts. 1 y 2 pone de relieve que no contienen referencia alguna al sistema de gestión del parque nacional de Doñana, pues inciden, respectivamente, en la fijación de la finalidad y del objeto de la Ley. En cuanto al art. 1 la triple finalidad regulada se encauza a la protección y conservación de la biodiversidad del parque, lo que ningún reparo de orden competencial o sustantivo puede acarrear. Por su parte el art. 2 se refiere al régimen jurídico que la Ley establece en aras de los fines expuestos, lo que tampoco invade las competencias del Estado.

En cuanto al art. 3, señala que la administración y gestión del parque nacional corresponde a la Comunidad Autónoma «en los términos previstos en esta Ley». Esta idea, habida cuenta del criterio general que respecto de la gestión conjunta del Estado y las Comunidades Autónomas de los parques nacionales hemos mantenido (SSTC 194/2004, de 4 de noviembre, FFJJ 11, 12 y 13; 81/2005, de 6 de abril, FJ 7 b); y 101/2005, de 19 de abril, FJ 14), no puede ser merecedora del reproche genérico que se formula, por lo que la tacha, de existir, lo será en razón a los «términos» concretos que se contengan en los preceptos de la Ley que habremos de examinar. En todo caso, el

precepto recoge la colaboración de las entidades locales en la gestión del espacio natural, intervención que, dados los términos del precepto, no es merecedor de reproche alguno.

b) El art. 4 se impugna porque incluye al «parque nacional» en el ámbito del espacio protegido regulado por la Ley recurrida.

Ya hemos señalado que ninguna objeción puede plantearse a esta declaración, genérica, pues sólo si ello implicara transgresiones concretas de la normativa básica podrá confirmarse el reproche.

En conclusión, los arts. 1, 2, 3 y 4 no vulneran la legislación básica estatal en materia de «medio ambiente».

7. A continuación examinaremos los artículos 5, 6, 7, 8 y 9, incluidos en el título I (del espacio natural Doñana y su área de influencia socioeconómica), que se distribuyen en dos capítulos. Estos preceptos establecen:

«Artículo 5. *Definición y delimitación del Espacio Natural Doñana.*

1. Se declara el Espacio Natural de Doñana, cuyos límites territoriales se describen en el Anexo, que comprende los territorios a los que actualmente se extiende el Parque Nacional de Doñana, incluidas sus Zonas de Reservas, así como sus Zonas de Protección y el Parque Natural de Doñana.

2. El Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, a propuesta del Consejero de Medio Ambiente, podrá modificar el Espacio Natural Doñana incorporando al mismo terrenos colindantes siempre que reúnan las características ecológicas adecuadas para ello y sean propiedad de la Administración de la Junta de Andalucía o se autorice por sus propietarios la incorporación.

3. Se incorporarán, igualmente, al Espacio Natural Doñana las ampliaciones que se produzcan del Parque Nacional de Doñana.

Artículo 6. *Delimitación del Área de Influencia Socioeconómica.*

Se delimita como Área de Influencia Socioeconómica a los efectos previstos en el artículo 18.2 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales Protegidos y de la Fauna y Flora Silvestres, el conjunto de los términos de los municipios comprendidos, en todo o en parte, dentro de los límites del Espacio Natural Doñana.

Artículo 7. *Inclusiones en el Área de Influencia Socioeconómica.*

1. Las ampliaciones del Espacio Natural Doñana que supongan la incorporación, en todo o en parte, de términos municipales no incluidos anteriormente, determinarán su automática inclusión en el Área de Influencia Socioeconómica.

2. Con carácter excepcional, el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía resolverá la integración en el Área de Influencia Socioeconómica que sea solicitada justificadamente por aquellos municipios limítrofes con los pertenecientes a la misma.

Artículo 8. *Actividad administrativa de fomento en el Área de Influencia Económica.*

Los municipios cuyos términos municipales estén incluidos en el Área de Influencia Socioeconómica podrán acogerse al régimen de subvenciones, compensaciones y otras medidas de fomentos que estén reglamentariamente establecidas. Todas ellas se realizarán de acuerdo con las determinaciones del Plan de Desarrollo Sostenible de Doñana en vigor.

Artículo 9. *Inversiones en el Área de Influencia Socioeconómica.*

1. Dentro de una adecuada política de desarrollo sostenible y su correspondiente plan, la Administración de la Junta de Andalucía, previa conformidad de su Consejería de Medio Ambiente, participará en las actuaciones tendentes a la realización de inversiones que promuevan el necesario desarrollo socioeconómico del Área de Influencia Socioeconómica.

2. La participación de la Administración de la Junta de Andalucía en las actuaciones a que se refiere el párrafo anterior se realizará preferentemente mediante la celebración de Convenios con las Entidades Locales, en los que se justifiquen la utilidad del proyecto que se presente a los fines del deseado desarrollo local compatible con la conversión del Espacio Natural Doñana.»

El Abogado del Estado considera que este bloque de preceptos vulnera las competencias estatales en materia de «medio ambiente». En cuanto al art. 5 se impugna porque la declaración del «espacio natural de Doñana» incluye en su ámbito territorial al parque nacional de ese nombre, cuya calificación como tal corresponde al Estado, produciendo con ello una homogeneización de régimen jurídico que opera en demérito del parque nacional.

En cuanto a los arts. 6 y 7 se impugnan porque llevan a cabo una delimitación del área de influencia socioeconómica del espacio natural que, al extenderse al parque nacional, incurre en inconstitucionalidad por incompetencia, pues dicha delimitación debe hacerla el Estado.

El art. 8 regula el régimen de subvenciones y de fomento a que pueden acogerse los municipios incluidos en el área de influencia socioeconómica. Se admite que este régimen subvencional pueda aplicarse al parque nacional pero debe respetarse el sistema de gestión compartida entre el Estado y la Comunidad Autónoma previsto en el art. 22 quater de la Ley 4/1989. También se rechaza que las subvenciones autonómicas deban ajustarse al plan de desarrollo sostenible aprobado por la propia Comunidad, pues ello incide en el régimen jurídico del parque nacional [arts. 23.5 h) y 23.bis g) de la Ley 4/1989]. Igual tacha se predica respecto del art. 9.

Las representaciones procesales del Gobierno de la Junta de Andalucía y del Parlamento de Andalucía se oponen a este planteamiento. Respecto del art. 5, la Letrada de la Junta de Andalucía señala que la inclusión del parque nacional en el «espacio natural» en nada perjudica a aquél, sino que lo potencia y no aprecia en ello vulneración competencial. Igual criterio sostiene el Presidente del Parlamento de Andalucía, aduciendo que nada impide que se ejerzan competencias en el mismo espacio físico por parte de distintas Administraciones, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional.

Las representaciones autonómicas también se oponen a la impugnación de los arts. 6, 7, 8 y 9, pues entienden que las competencias autonómicas en estas materias habilitan a la Comunidad para delimitar el área de influencia socioeconómica y apoyarla mediante subvenciones, pues este apoyo es instrumental respecto de la competencia sustantiva y se justifica, además, por el principio de autonomía financiera (art. 156.1 CE). El Presidente del Parlamento aduce, complementariamente, que estos artículos responden a lo regulado en el art. 18.2 de la propia Ley 4/1989 y, más en concreto, en el art. 22 quater de la misma Ley básica.

8. El enjuiciamiento de estos artículos debe distinguirse entre el art. 5, de un lado, y los arts. 6, 7, 8 y 9, de otro, pues sus respectivos contenidos presentan sustantividad propia y diferenciada.

a) El art. 5, antes reproducido, no incurre en vulneración de las competencias básicas del Estado en materia de «medio ambiente».

Su apartado 1 se limita a declarar protegido el «espacio natural de Doñana», precisando que dicho espacio incluye los territorios del parque nacional (junto con sus zonas de reserva y de protección) y del parque natural de igual nombre.

Como ya hemos dejado sentado, la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de Andalucía le permite realizar esta declaración siempre que al hacerlo no sustituya o perturbe la competencia del Estado para declarar el parque nacional (reconocida en el art. 22.1 de la Ley 4/1989 y considerada plenamente constitucional en nuestra STC 102/1995, FJ 21) ni tampoco ponga en entredicho su régimen jurídico básico. En este caso es obvio que el precepto no recaba para la Comunidad Autónoma la competencia declarativa del parque nacional, sino que se limita a incluir el parque nacional de Doñana en el área más extensa cuya protección se declara y ello sin que esta declaración ponga en cuestión en modo alguno, en cuanto a lo que se desprende de la literalidad del precepto, el régimen jurídico básico a que somete dicho parque nacional. De hecho el Abogado del Estado no opone ningún argumento que así lo acredite, de manera que si el cuestionamiento de su normativa básica se produjera, no lo será en razón a lo establecido en este apartado 1, sino en otras prescripciones de la Ley no abordadas aún.

En definitiva, no se vulnera la competencia estatal para declarar un parque nacional y establecer su régimen jurídico básico por el hecho de que la Comunidad Autónoma de Andalucía integre el parque nacional y el parque natural de Doñana en un espacio protegido más amplio que incluya aquéllos, siendo necesario que se acredite la infracción de criterios básicos concretos exigibles en el parque nacional por parte del régimen legal del nuevo espacio protegido para que pueda apreciarse infracción del orden constitucional de las competencias del Estado en esta materia, lo que no se produce respecto de este apartado 1.

Lo propio ocurre con los restantes apartados, 2 y 3, de este art. 5, que manifiestan la naturaleza mixta del espacio natural como consecuencia de las dos figuras de protección que se integran en el mismo. Así el apartado 2 prevé la ampliación del ámbito territorial de dicho espacio natural por la Junta de Andalucía, ampliación que deja a salvo la que realice el propio Estado del área correspondiente al parque nacional (apartado 3), aunque este último también constata, en correspondencia con la previsión general del apartado 1, que las ampliaciones del parque nacional se incorporarán al espacio natural de Doñana.

Obviamente, este espacio natural de Doñana no hace desaparecer el parque nacional, algo que ni de la Ley impugnada se desprende ni podría realizar una Comunidad Autónoma. Simplemente ocurre que el parque nacional, conservando su denominación y su carácter, como es debido, se integra en un espacio más amplio de protección.

b) Los arts. 6, 7, 8 y 9 regulan el área de influencia socioeconómica del espacio natural Doñana y las ayudas e inversiones aplicables a dicha área, todo lo cual deberá ser enjuiciado desde la perspectiva exclusiva de su aplicación al parque nacional, de acuerdo con el alcance dado a la impugnación.

Hay que partir de que el art. 18.2 de la Ley 4/1989 prevé, con carácter general, 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 encuen-

tre ubicado el espacio natural de que se trate y su Zona Periférica de Protección». Este criterio se reitera para los parques nacionales en el art. 22.º quater de la misma Ley 4/1989, cuyo apartado 1 señala que «en el ámbito de los Parques Nacionales, y con la finalidad de promocionar el desarrollo sostenible de las poblaciones que cuenten en su territorio con Parques Nacionales, la Administración General de Estado y las Administraciones Autonómicas podrán conceder ayudas técnicas, económicas y financieras en las áreas de influencia socioeconómica de los mismos».

En relación con la configuración de estas «áreas de desarrollo sostenible» hemos dejado sentados algunos criterios en nuestra STC 81/2005, FJ 10, donde enjuiciamos los planes de desarrollo sostenible y las ayudas correspondientes relativas al parque nacional de Sierra Nevada. En dicha Sentencia consideramos que no vulneraba las competencias de la Comunidad Autónoma de Andalucía la elaboración coordinada por «las Administraciones Públicas interesadas» de un plan de desarrollo sostenible aprobado por el Gobierno, si bien exigimos dos requisitos para que no se produjera la vulneración de las competencias de Andalucía: «la territorialización de las partidas presupuestarias del Estado destinadas a estas finalidades estructurales, cuando sea posible realizarla (STC 78/1992) y la voluntariedad de la aportación financiera autonómica» (STC 81/2005, de 6 de abril, FJ 10).

No obstante lo cual también establecimos un tercer criterio que debe ser resaltado por la indudable conexión que presenta con la cuestión concreta ahora debatida. Este criterio lo expresamos destacando que la doctrina reproducida «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» (STC 81/2005, FJ 10).

A partir de estas orientaciones podemos señalar de entrada que, aun cuando resulte deseable que la delimitación del área de influencia socioeconómica del parque nacional de Doñana, el correspondiente plan de desarrollo sostenible y las ayudas destinadas a esta finalidad puedan establecerse en un marco de apoyo y cooperación entre, en este caso, el Estado y la Comunidad Autónoma de Andalucía, de acuerdo con los criterios de nuestra doctrina que han sido expuestos, tampoco resulta contrario al orden constitucional de competencias, según esa misma doctrina, que cada Administración elabore y aplique separadamente los planes y ayudas correspondiente a las áreas de influencia socioeconómica que ellas mismas determinen.

Ateniéndonos a estos criterios ningún reparo de orden competencial puede prosperar respecto a los arts. 6 y 7, que delimitan el área de influencia del espacio natural Doñana en lo que sea aplicable al parque nacional. Y lo propio ocurre con los arts. 8 y 9, que prevén la existencia de un régimen de subvenciones y de inversiones en dicha área de acuerdo con el plan de desarrollo sostenible que se elabore, inversiones que ha de entenderse que son financiadas por la Comunidad Autónoma de Andalucía. En definitiva, estos preceptos no impiden que el Estado realice análogas actuaciones (las mismas no se regulan en el Decreto 2412/1969, de creación del parque nacional) y que, incluso, las coordine con las autonómicas, según se ha expuesto.

En suma, los arts. 6, 7, 8 y 9 tampoco conculcan las competencias del Estado.

9. A continuación, examinaremos el título II (órganos de gestión y participación), que integra los arts. 10 a 17. Estos artículos se distribuyen en tres capítulos, relativos, respectivamente, al «equipo de gestión», al «consejo de participación» y a los «medios necesarios para la gestión».

Estos artículos disponen lo siguiente:

«Artículo 10. *Concepto.*

La administración y gestión del Espacio Natural Doñana la realizará la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía a través del Equipo de Gestión.

Artículo 11. *Composición.*

El Equipo de Gestión se estructurará en, al menos, dos áreas funcionales, una relativa a las actividades ligadas a la conservación del Espacio Natural, a cuyo frente estará un Conservador, y otra encargada de las tareas relacionadas con la gerencia del mismo, a cuyo frente estará un Gerente. Formará parte del mismo el Director del Espacio Natural, a quien corresponderá la dirección y coordinación.

Artículo 12. *Nombramiento.*

El nombramiento del Director del Espacio Natural Doñana y del resto del Equipo de Gestión se realizará de conformidad con lo prevenido en la normativa reguladora de la función pública de la Junta de Andalucía.

Artículo 13. *Funciones.*

Son funciones del Equipo de Gestión las siguientes:

1. Colaborar en la redacción del proyecto del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales, del Plan Rector y Uso y Gestión, del Plan de Desarrollo Sostenible y de sus respectivas modificaciones y revisiones.

2. Presentar para su aprobación por la Consejería de Medio Ambiente el Plan Anual de Trabajo e Inversiones, que contendrá el orden de prioridad de las diferentes actividades a realizar.

3. Elaborar los planes sectoriales que, en su caso, desarrollen el Plan Rector de Uso y Gestión, y proponerlos al Consejo de Participación para su aprobación.

4. Proponer al órgano competente por razón de la materia los proyectos de obras y trabajos que se consideren necesarios realizar.

5. Proponer al órgano competente por razón de la materia los proyectos de obras y trabajos que se consideren necesarios realizar.

6. Elaborar y someter a la tramitación y aprobación por la Consejería de Medio Ambiente los pliegos de condiciones técnicas relativos a concesiones de servicios, adjudicaciones de aprovechamientos y autorizaciones de usos a terceros.

7. Establecer, previo informe del Consejo de Participación, el régimen de funcionamiento de las instalaciones y servicios del Espacio Natural Doñana, velando por el correcto uso de sus signos externos identificativos.

8. Elaborar la Memoria anual de actividades y resultados y someterla a la aprobación del Consejo de Participación, para su conocimiento e informe.

9. Dictar, en el ámbito de sus competencias, y, en su caso, proponer las normas de desarrollo necesarias para su eficaz gestión del Espacio Natural Doñana.

10. Otorgar la autorización exigida en el artículo 13, en relación con el 16, ambos de la Ley 2/1989, por la que se aprueba el Inventario de Espacios Natura-

les Protegidos de Andalucía y se establecen medidas adicionales para su protección, para las nuevas actuaciones en suelo no urbanizable en el territorio del Espacio Natural de Doñana.

11. Asumir la gestión del régimen de autonomía económica del Espacio Natural Doñana, justificando la cuenta de gestión económica ante la Consejería de Medio Ambiente.

12. Elaborar, en coordinación con la Estación Biológica de Doñana y las Universidades andaluzas presentes en el Consejo de Participación, los programas de investigación científica del Espacio Natural Doñana, en el marco de las previsiones contenidas en los instrumentos planificadores andaluces en materia de investigación y medio ambiente.

13. Realizar todas aquellas actuaciones que se consideren necesarias para el mejor cumplimiento de los objetivos del Espacio Natural Doñana.

Artículo 14. *Creación.*

Se crea el Consejo de Participación como órgano de colaboración y coparticipación entre las Administraciones implicadas, donde se ha de hacer efectiva la coordinación interadministrativa exigida constitucionalmente y además servir a la necesaria intervención que los ciudadanos en la gestión del Espacio Natural Doñana. Este Consejo está adscrito, a efectos administrativos, a la Consejería de Medio Ambiente.

Artículo 15. *Composición y funcionamiento.*

1. El Consejo de Participación estará compuesto por el Presidente, el Vicepresidente, el Secretario y los Vocales representantes de la Administración de la Junta de Andalucía, de la Administración del Estado y de la Administración local, de las organizaciones y agentes sociales y económicos y de la comunidad científica. La forma de designación de los miembros y el número de los Vocales se determinará reglamentariamente.

2. El régimen jurídico de funcionamiento del Consejo de Participación será el que se disponga en su Reglamento de Régimen Interno y lo establecido en los artículos 22 y siguientes, sobre los órganos colegiados, de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, modificada por la Ley 4/1999.

Artículo 16. *Competencias.*

El Consejo de Participación, sin perjuicio de las demás competencias que legalmente le pudieran corresponder, asumirá las siguientes funciones:

1. Colaborar en el cumplimiento de los objetivos perseguidos por la declaración del Espacio Natural.

2. Promover el conocimiento y la difusión de los valores del Espacio Natural Doñana.

3. Fomentar, facilitar y canalizar en lo posible la participación y las iniciativas de los ciudadanos en la promoción y conservación del Espacio Natural Doñana.

4. Velar por el cumplimiento de las normas que afecten al Espacio Natural Doñana y proponer todas aquellas actuaciones o disposiciones que se consideren necesarias para el mejor cumplimiento de los objetivos del mismo.

5. Informar los planes que afecten a la ordenación y gestión de los recursos naturales del Espacio Natural Doñana y a la conservación de la flora, la fauna y sus hábitat y cualquier instrumento de planificación que afecta al ámbito del mismo, particular-

mente el Plan de Desarrollo Sostenible, así como cualquier propuesta de revisión de los planes.

6. Informar el Plan Anual de Trabajo e Inversiones del Espacio Natural, los planes sectoriales específicos y los programas de investigación científica.

7. Aprobar los planes sectoriales que en su caso desarrollen el Plan Rector de Uso y Gestión.

8. Proponer las posibles modificaciones de los límites de las figuras de protección que integran el Espacio Natural Doñana.

9. Recabar y recibir información sobre las actuaciones y actividades que se desarrollen en el Espacio Natural Doñana relacionadas con su conservación y uso público.

10. Aprobar la Memoria anual de actividades elaborada por el Equipo de Gestión del Espacio Natural Doñana, proponiendo las medidas que considere necesarias para corregir disfunciones y mejorar la gestión.

11. Informar los proyectos de obras y trabajos que se consideren necesarios realizar y no figuren en el Plan Rector de Uso y Gestión o en el Plan Anual de Trabajos e Inversiones.

12. Informar el régimen de funcionamiento de las instalaciones y servicios del Espacio Natural Doñana, propuesto por el Equipo de Gestión.

13. Informar sobre la propuesta de distribución de ayudas y subvenciones en el Área de Influencia Socioeconómica del Espacio Natural Doñana.

14. Informar las propuestas de autorizaciones de actuaciones no prohibidas en la presente Ley ni contempladas en el Plan de Ordenación de Recursos Naturales o en el Plan Rector de Uso y Gestión del Espacio Natural Doñana.

15. Informar los Convenios de colaboración que el Equipo de Gestión vaya a proponer a la Administración de la Comunidad Autónoma.

16. Aprobar su Reglamento de Régimen Interno.

17. Acordar la creación de comisiones o grupos de trabajo.

Artículo 17. *Medidas para la gestión del Espacio Natural Doñana.*

Los medios precisos para la gestión y administración del Espacio Natural Doñana serán aportados por las Administraciones públicas implicadas, en el marco de sus respectivas competencias.»

Según el Abogado del Estado todos los preceptos de este título II ponen de manifiesto que el verdadero propósito de la Ley recurrida es atribuir a la Junta de Andalucía la gestión íntegra del parque nacional de Doñana, lo cual se explicita ya en el art. 10, que atribuye a la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía la administración y gestión del parque nacional a través del equipo de gestión. Todo ello queda corroborado por los arts. 11, 12 y 13. En suma, con esta regulación se desapodera a los órganos previstos en la Ley 4/1989 (comisión mixta de gestión y director del parque).

En cuanto al consejo de participación (arts. 14, 15 y 16), el Abogado del Estado considera que es un órgano similar al patronato, regulado en la Ley 4/1989 como órgano consultivo colaborador en la gestión. La impugnación se realiza porque aquél rechaza la competencia autonómica para regularlo, pues entiende que, por su conexión con el art. 149.1.18 CE, la regulación debe corresponder al Estado.

Por último, en cuanto al art. 17 la impugnación decaería si se interpreta como un mero compromiso de aportación de medios personales y materiales por parte de la Junta de Andalucía al parque nacional de acuerdo con el régimen jurídico establecido en la Ley 4/1989.

La Letrada de la Junta de Andalucía se opone a la pretensión del Abogado del Estado y sostiene que el modelo de gestión de los parques nacionales establecido en la Ley 4/1989 tras la modificación operada por la Ley 41/1997 es inconstitucional, y no puede, por ello, servir de parámetro válido de contraste de la Ley autonómica.

El Presidente del Parlamento de Andalucía insiste también en la misma idea de que los órganos de gestión declarados básicos por la Ley 41/1997 carecen de tal carácter, de manera que la Comunidad Autónoma de Andalucía, competente para la gestión de los parques nacionales ubicados en su territorio, es quien tiene la competencia para regularlos. Nada impide que dichos órganos de gestión, indica seguidamente, sean comunes para todo el espacio natural, puesto que ese planteamiento responde adecuadamente a la unidad y preservación de todo el espacio y es, sin duda, más adecuado para responder a esta finalidad que el establecido por la Ley estatal 41/1997, que prevé la existencia de una sola comisión mixta de gestión para todos los parques nacionales existentes en Andalucía, lo que se considera inapropiado. Por último manifiesta que el art. 17, respecto del cual el Abogado del Estado presenta, incluso, una interpretación constitucional, no prejuzga la distribución competencial.

10. La discrepancia competencial que atañe a estos artículos del título II, relativa al sistema de gestión del parque nacional de Doñana, ya ha sido resuelta en la STC 194/2004, de 4 de noviembre, donde establecimos una doctrina que hemos reiterado después en las SSTC 35/2005, 36/2005, 81/2005, 100/2005 y 101/2005.

En los FFJJ 10, 11, 12 y 13 de la STC 194/2004 declaramos que el sistema de gestión conjunta entre el Estado y las Comunidades Autónomas consagrado en el art. 22.3 de la Ley 4/1989, tras la modificación realizada por la Ley 41/1997, resulta inconstitucional por no responder a las exigencias constitucionales de la legislación básica ni de las que son propias de los principios de cooperación y coordinación. Este criterio general lo predicamos después respecto de los órganos concretos previstos para realizar la gestión de los parques nacionales (comisión mixta de gestión, director-conservador y patronato) concluyendo que la composición y funciones de los órganos de gestión de estos parques deben hacerla las Comunidades Autónomas, a las que compete dicha gestión [STC 194/2004, FJ 14 b), c) y d)]. Debe no obstante recordarse, en relación con los Patronatos, que hemos considerado que tienen carácter básico algunas de las funciones que les atribuye la Ley 41/1997 [STC 194/2004, FJ 14 d)].

Por tanto, examinaremos este bloque de preceptos de conformidad con esta doctrina.

a) Los arts. 10, 11, 12 y 13 regulan el equipo de gestión, que es el órgano encargado de la administración y gestión del espacio natural y, a los efectos que aquí se contravierten, del parque nacional, según el primero de dichos artículos.

Los arts. 10, 11 y 12 resultan plenamente constitucionales, pues regulan el órgano encargado de la gestión ordinaria del parque nacional en concordancia con las competencias normativas de gestión que corresponden a la Comunidad Autónoma de Andalucía en relación con los parques nacionales de su territorio, sin que ello se oponga a ningún criterio concreto que debamos considerar inscrito en la competencia estatal básica.

En cuanto al art. 13, que relaciona las funciones del equipo de gestión, también es conforme con el orden de distribución de competencias, pues dichas funciones son las propias de la administración del parque y no invaden potestades estatales. Aunque el Abogado del Estado no ha formulado tachas concretas, se pueden valorar las de mayor calado y significación. Así, ha de tenerse en cuenta que el plan de ordenación de los recursos naturales y el plan rector de uso y gestión hemos declarado que corres-

ponden ser elaborados y aprobados por la Comunidad Autónoma (STC 194/2004, FJ 19, con cita de la STC 102/1995, FJ 13), si bien dichos planes han de someterse a las prescripciones básicas que se contengan en el plan director de la red de parques nacionales (SSTC 194/2004, FJ 20, y 101/2005, de 19 de abril). Y en lo relativo al plan de desarrollo sostenible, ya hemos indicado que la Comunidad Autónoma de Andalucía puede aprobar dicho plan. Por último, el apartado 12 de este artículo refleja la coordinación y cooperación entre la Administración del Estado, la de la Junta de Andalucía y las universidades andaluzas en relación con la investigación en el parque nacional, lo que también está en consonancia con nuestra doctrina [STC 101/2005, FFJJ 9 c) y 11 e)].

Por tanto, los arts. 10, 11, 12 y 13 son constitucionales.

b) Los arts. 14, 15 y 16 regulan el Consejo de participación. Se trata de un órgano de cooperación y propuesta que integra a las Administraciones estatal, autonómica y local, a las organizaciones y agentes sociales y económicos y a la comunidad científica (arts. 14 y 15) realizando las funciones propias de los patronatos, a los que es equiparable, sin que la diferencia de denominación pueda constituir, en sí misma, un reproche de constitucionalidad.

En cuanto a los dos primeros artículos de este bloque, teniendo en consideración que en la STC 194/2004, FJ 14 c), hemos considerado básica la representación paritaria de las Administraciones estatal y autonómica, de un lado, y, de otro, que el art. 15 de la Ley recurrida remite la regulación concreta a la norma reglamentaria, nada cabe oponer a este artículo ni tampoco al 14, máxime cuando aquel proclama su adecuación a la regulación de los órganos colegiados establecida en la Ley 30/1992, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común.

Tampoco se aprecia vulneración alguna de las bases estatales en el art. 16, que regula las funciones del consejo de participación. Debe, no obstante, hacerse mención de su epígrafe 7 («aprobar los planes sectoriales que en su caso desarrollen el plan rector de uso y gestión»). A esta función, atribuida por la Ley 41/1997 al Patronato en su art. 23.bis.6 c), le negamos su carácter básico por comportar carácter decisorio e imponerse así a la Comunidad Autónoma en su función gestora e impedir el ejercicio por ésta de una competencia de gestión que tiene atribuida y que es, por ello, indisponible para el Estado [STC 194/2004, FJ 14 c)].

Igual criterio hay que mantener ahora respecto de esta función ejecutiva atribuida a un órgano cuyas funciones son de propuesta. En este caso, la Ley autonómica tampoco puede atribuir a un órgano de cooperación de carácter predominantemente consultivo y deliberante y, en todo caso, no ejecutivo, en el que se integran, además de la Comunidad Autónoma, representantes del Estado, de los entes locales y de intereses sociales privados, el ejercicio de funciones administrativas de carácter aplicativo o ejecutivo que, por ser de tal naturaleza, han de ejercerse por la Comunidad Autónoma en régimen de propia responsabilidad, toda vez que las competencias son, además de indisponibles, irrenunciables. El empleo de técnicas de cooperación y coordinación, absolutamente imprescindible en múltiples ocasiones para el funcionamiento del Estado autonómico, no permite, sin embargo, alterar el principio de competencia, de manera que mientras que responde adecuadamente a la finalidad del principio de cooperación el establecimiento de órganos de deliberación y consulta, como el presente, con funciones de mera propuesta, no se acomoda al orden constitucional de distribución de competencias que estos órganos, integrados por varias Administraciones y no sólo por la Administración autonómica e, incluso, por representaciones de los intereses privados, ejerzan funciones administrativas que están atribuidas estatutaria-

mente y con carácter exclusivo a la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Por tanto, los arts. 14, 15 y 16 resultan constitucionales, salvo el apartado 7 de este último que, por lo dicho, es inconstitucional.

c) Por último, el art. 17 se limita a señalar que las Administraciones aportan los medios precisos para la gestión del parque «en el marco de sus respectivas competencias», lo que carece de vigor impositivo alguno, como de hecho reconoce el Abogado del Estado, y resulta por ello ajustado a la Constitución.

11. El título III de la Ley 8/1999 regula los «instrumentos de planificación del espacio natural Doñana» e integra los arts. 18 a 37, distribuidos en cinco capítulos.

El capítulo I (normas generales) contiene un solo artículo, que dispone lo siguiente:

«Artículo 18. En el procedimiento de elaboración del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales, Plan Rector de Uso y Gestión y Plan de Desarrollo Sostenible será preceptivo un previo acuerdo del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, en el que se disponga la formulación del correspondiente plan, el informe del Consejo de Participación y un período de información pública, sin perjuicio de cuantos otros requisitos les sean legalmente exigibles.»

El capítulo II (plan de ordenación de los recursos naturales) está integrado por los arts. 19 a 29, que establecen:

«Artículo 19. *Finalidad y competencia.*

1. Es finalidad del Plan de ordenación de los Recursos Naturales del Espacio Natural Doñana promover la conservación de los recursos, ecosistemas, la investigación científica de los mismos, ordenar el uso y aprovechamiento de los recursos naturales y establecer las directrices necesarias para una adecuada gestión integral del Espacio Natural.

2. El Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía a propuesta de la Consejería de Medio Ambiente, aprobará el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Espacio Natural Doñana y cualquier revisión o modificación del mismo.

Artículo 20. *Objetivos y contenidos.*

Los objetivos y el contenido mínimo del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Espacio Natural Doñana son los establecidos al respecto por la legislación estatal de carácter básico, así como las determinaciones que se enuncian en los artículos 27.1 y 29.1 de la presente Ley.

Artículo 21. *Prohibiciones y autorizaciones.*

Cualquier actuación que se proyecte realizar en el espacio protegido susceptible de provocar daños o alteraciones al medio ambiente y que no esté prohibida en la presente Ley, el Plan de Ordenación de Recursos Naturales o el Plan Rector de Uso y Gestión, requerirá una previa y expresa autorización por parte de la Consejería de Medio Ambiente, previo informe favorable del Consejo de Participación.

Artículo 22. *Vías pecuarias.*

El Plan de Ordenación de los Recursos Naturales prestará especial atención al diseño y puesta en marcha de un programa para la recuperación y puesta en uso de la red de vías pecuarias del Espacio Natural Doñana y de su Área de Influencia Socioeconómica, como uno de los elementos claves para el mantenimiento de la biodiversidad y las diversidad paisajística, respetando en todo caso los usos compatibles y complementarios regulados por la Ley 3/1995, de 23 de marzo, de Vías Pecuarias, y por el

Decreto 155/1998, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Vías Pecuarias de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Artículo 23. *Cauces fluviales.*

El Plan de Ordenación de los Recursos Naturales prestará especial atención al diseño y puesta en marcha de un programa para la recuperación y restauración de los cauces fluviales públicos del Espacio Natural Doñana y de su Área de Influencia Socioeconómica, como uno de los elementos claves para el mantenimiento de la biodiversidad paisajística.

Artículo 24. *Recursos hídricos.*

Siendo prioritarios los recursos hídricos para la conservación del Espacio Natural Doñana, quedan prohibidos:

1. Aquellas construcciones o actuaciones que puedan dificultar o alterar la dinámica natural o tradicional de las aguas.

2. La utilización o aprovechamiento de los recursos hídricos por particulares o por entidades públicas sin la preceptiva autorización de la Administración ambiental de la Comunidad Autónoma, sin perjuicio de las competencias de otros organismos en la materia.

3. Cualquier actividad susceptible de provocar contaminación, eutrofización o degradación de las propiedades naturales de los recursos hídricos. En particular, los vertidos de aguas y productos residuales y cualquier tipo de sustancia susceptibles de contaminar el agua del Espacio Natural Doñana, así como la acumulación de residuos sólidos, escombros o sustancias de cualquier clase que constituyan un peligro por contaminación o degradación de las aguas o de su entorno.

4. Cualquier actividad o uso del suelo que, por no establecer las medidas preventivas o correctoras necesarias, pueda ocasionar, por efecto del arrastre de materiales, la colmatación de las zonas húmedas del Espacio Natural.

Artículo 25. *Recursos edáficos y geológicos.*

Siendo prioritarios los recursos edáficos y geológicos para la conservación del Espacio Natural Doñana, quedan prohibidos:

1. Cualquier actividad susceptible de alterar la geomorfología u, en concreto, movimientos de tierra, extracción y transporte de áridos o lodos.

2. La acumulación y el enterramiento de residuos sólidos, líquidos, gaseosos, escombros o cualquier sustancia susceptible de contaminar los suelos.

3. Cualquier trabajo, obra, actividad o actuación que, por no establecer los procedimientos adecuados para su desarrollo ni las medidas correctoras precisas, pueda ocasionar el incremento del riesgo de erosión con la consiguiente pérdida de recursos edáficos.

Artículo 26. *Recursos atmosféricos.*

Queda prohibida cualquier actividad que suponga una degradación ambiental de las condiciones atmosféricas o que afecte negativamente al medio físicos del Espacio Natural Doñana.

Artículo 27. *Recursos paisajísticos.*

1. Son objetivo de la presente Ley, en cuanto a la ordenación de los recursos paisajísticos:

a) Evitar o minimizar los impactos paisajísticos producidos por las actividades que se desarrollen dentro de los límites del Espacio Natural Doñana,

mediante cualquiera de las formas posibles, entre otras, por intrusión o por pérdida del paisaje.

b) Recuperar la calidad paisajística de las zonas naturales como antropizadas, degradadas por el desarrollo de actividades perjudiciales para sus características visuales, sonoras u olfativas.

c) Preservar la diversidad paisajística del Espacio Natural Doñana, en particular, su paisaje natural.

2. Queda prohibido, en cuanto a los recursos paisajísticos:

a) La construcción, edificación o colocación de cualquier elemento artificial, temporal o permanente, que no responda a las necesidades propias de la gestión del Espacio Natural Doñana ni a criterios de integración paisajística con el medio natural.

b) La instalación de carteles, inscripciones o artefactos de cualquier naturaleza con fines publicitarios, informativos o conmemorativos, que pudiera menoscabar los objetivos de la ordenación de los recursos paisajísticos, excepto los necesarios para el buen funcionamiento de uso público, la gestión del Espacio Natural Doñana y la seguridad vial, que, no obstante, deberán estar en consonancia con el medio natural. Esta adecuación paisajística de las mencionadas infraestructuras será supervisada por la Administración ambiental de la Junta de Andalucía.

c) Todos los usos y actividades que sean incompatibles o alteren los objetivos respecto de la ordenación de los recursos paisajísticos del Espacio Natural Doñana.

Artículo 28. *Patrimonio cultural.*

Con el fin de armonizar los diversos intereses de las Administraciones públicas implicadas en el fomento, conservación y uso público de los bienes del patrimonio cultural, la utilización de dicho bienes sitos en el territorio del Espacio Natural Doñana se llevará a cabo con las cautelas que reglamentariamente se establezcan.

Artículo 29. *Flora y fauna.*

1. Respecto a la ordenación de la flora y fauna del Espacio Natural Doñana, son objetivos específicos de esta Ley:

a) Recuperar las especies de flora y fauna amenazadas y sus hábitat.

b) Preservar la diversidad genética, garantizando la conservación de la flora y la fauna silvestre.

c) Conservar los hábitat naturales y ecosistemas.

d) Favorecer el desarrollo y equilibrio de los sistemas naturales.

e) Fomentar la gestión de los ecosistemas forestales, procurando la conservación de los mismos de acuerdo con criterios de sostenibilidad.

2. Siendo prioritaria la conservación del Espacio Natural Doñana, quedan prohibidos:

a) El maltrato, muerte, destrucción, extracción, recolección, comercio, captura y exposición para comercio o naturalización no autorizadas de especies de flora y fauna en peligro de extinción, sensibles, vulnerables o de interés especial.

b) Las actividades que atenten contra la conservación de los hábitat naturales o alteren el normal desenvolvimiento de la fauna.

c) La alimentación no autorizada de la fauna o la realizada fuera del ejercicio de actividad autorizada que conlleve el suministro de alimentos a animales.

d) la extracción o recolección no autorizada de plantas y animales muertos, huevos y cualquier fragmento y resto propio de la actividad de la flora y fauna del Espacio Natural Doñana.

e) El maltrato, muerte, destrucción, captura de especies de fauna silvestres no catalogadas y la recolección, arranque y corta de plantas, para aquellos casos en que sea precisa la previa autorización administrativa y ésta no se haya otorgado.

f) La introducción en el medio natural de cualquier especie biótica no autóctona.»

El capítulo III (plan rector de uso y gestión) comprende los arts. 30 a 32. Estos preceptos disponen:

«Artículo 30. *Competencias.*

Corresponde al Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, a propuesta de la Consejería de Medio Ambiente, la aprobación del Plan Rector de Uso y Gestión, así como la de sus modificaciones y revisiones.

Artículo 31. *Objetivos y contenidos.*

1. Constituye el objetivo principal del Plan Rector de Uso y Gestión del Espacio Natural Doñana garantizar la administración y gestión del mismo, en el marco de las directrices establecidas en el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y en el Plan Director de la Red de Parques.

2. El contenido mínimo del Plan Rector de Uso y Gestión del Espacio Natural Doñana es el previsto en el artículo 19.4 de la Ley de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres. Además, tendrá el siguiente contenido y objetivos concretos:

a) Recoger la zonificación establecida en el Plan de Ordenación de Recursos Naturales, detallando los diferentes usos y actividades compatibles e incompatibles en la misma.

b) Determinar las actuaciones de gestión necesarias para la conservación y restauración de los ecosistemas y equilibrios biológicos existentes.

c) Establecer medidas tendentes a potenciar un aprovechamiento racional de los recursos naturales del Espacio Natural Doñana, potenciando aquellas actividades que el Plan de Desarrollo Sostenible considere necesarias para mantener las características del Espacio Natural.

d) Favorecer la investigación científica en coordinación con las previsiones que sobre la misma se hacen en el Plan Andaluz de Investigación y Plan de Medio Ambiente en Andalucía, establecer las prioridades y las bases de los programas específicos de investigación, así como fijar los criterios para la coordinación de los distintos instrumentos prospectivos respecto a la investigación científica en el Espacio Natural Doñana, todo ello para un conocimiento más amplio de este espacio protegido.

e) Promover el desarrollo de las actividades turísticas, recreativas y culturales compatibles con los objetivos de conservación del Espacio Natural Doñana, identificando, expresamente, aquellas que no lo sean, y estableciendo, para las primeras, la documentación y requisitos necesarios para su ejercicio.

f) Regular y promover la coordinación normativa de los diferentes servicios de uso público relacionados con el Espacio Natural Doñana que se desarrollen en el mismo.

g) Establecer un régimen general para la concesión de las distintas autorizaciones previstas en la normativa ambiental vigente.

h) Establecer, de acuerdo con la presente Ley y el Plan de Ordenación de Recursos Naturales, el régimen de prohibiciones y limitaciones de actividades.

i) Las bases de los distintos planes sectoriales que desarrollen el Plan Rector de Uso y Gestión.

Artículo 32. Duración, modificaciones y revisiones del Plan Rector de Uso y Gestión.

La vigencia temporal del Plan Rector de Uso y Gestión del Espacio Natural Doñana será de un mínimo de cuatro años, prorrogables por el Consejero de Medio Ambiente hasta un máximo de seis años, debiendo revisarse al final del período, tras la evaluación del Plan Rector de Uso y Gestión o antes su fuera necesario.»

El capítulo IV (plan de desarrollo sostenible) se compone de los arts. 33, 34 y 35, que disponen lo siguiente:

«Artículo 33. Concepto y finalidad del Plan de Desarrollo Sostenible del Espacio Natural Doñana.

El Plan de Desarrollo Sostenible del Espacio Natural de Doñana es el instrumento para la promoción del desarrollo en el Espacio Natural Doñana y su Área de Influencia Socioeconómica en el marco de la conservación y protección de los recursos naturales de dicho ámbito, correspondiendo su aprobación al Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, a propuesta de la Consejería de Medio Ambiente.

El Plan de Desarrollo Sostenible se elaborará teniendo presente los siguientes principios inspiradores:

1. El desarrollo socioeconómico debe promoverse de forma que queden garantizadas las necesidades socioeconómicas y ambientales de las generaciones presentes y futuras.

2. La protección del medio ambiente debe presidir todo el proceso de desarrollo socioeconómico.

Artículo 34. Competencia.

La formulación inicial y aprobación definitiva del Plan de Desarrollo Sostenible, así como sus revisiones y modificaciones, es competencia del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, a propuesta de la Consejería de Medio Ambiente.

Artículo 35. Contenido.

El Plan de Desarrollo Sostenible, con el fin de favorecer la articulación de los objetivos de desarrollo socioeconómico con los objetivos que establezca el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y el Plan Rector de Uso y Gestión del Espacio Natural Doñana, deberá especificar como mínimo lo siguiente:

1. Las propuestas de actuaciones que deben desarrollar las distintas Administraciones públicas implicadas.

2. El establecimiento de las líneas de fomento necesarias para promover y canalizar las actuaciones privadas y públicas hacia los objetivos establecidos.»

El capítulo V (programas educativos y científicos) incluye un solo artículo, el 36, que establece:

«Artículo 36. Educación e investigación ambiental.

El Consejo de Participación solicitará de las distintas Administraciones con competencias en educación y ciencia, trabajo, cultura y medio ambiente, el desarrollo de programas de educación e investi-

gación ambiental en los que se incluyan temas específicos para la sensibilización, divulgación y formación e investigación científica aplicada al Espacio Natural Doñana.»

Por último, el capítulo VI (coordinación de la planificación ambiental, territorial y sectorial), se compone, asimismo, de un solo artículo:

«Artículo 37. Relaciones entre planes.

Los objetivos de los planes recogidos en los capítulos II y III de este título constituirán una limitación, en las materias que le son propias, para las planificaciones territoriales y físicas y tendrán carácter indicativo respecto de otras actuaciones, planes o programas de carácter sectorial.»

El Abogado del Estado se opone a los instrumentos de planificación regulados en la Ley 8/1999 con el argumento de orden general de que tanto el plan de ordenación de los recursos naturales como el plan rector de uso y gestión y el plan de desarrollo sostenible, al aplicarse al parque nacional, se solapan con los planes propios de este espacio, prescindiendo de la regulación de la Ley 4/1989. Los instrumentos de planificación de la Ley autonómica anulan la regulación estatal al atribuir las competencias para su elaboración y aprobación a la Junta de Andalucía (obviando la intervención de la comisión mixta), aunque les otorgue un contenido equivalente al de los planes previstos en la legislación estatal básica. Además el Abogado del Estado suscita reparos concretos respecto de algunos artículos, que se analizarán al examinarlos.

La Letrada de la Junta de Andalucía rechaza de plano el planteamiento del Abogado del Estado, pues aduce que la Comunidad Autónoma es competente para aprobar los instrumentos de planificación aplicables a los parques nacionales, rechazando que la Ley 41/1997 imponga la intervención estatal a través de su participación en la comisión mixta cuando ello no opera respecto del parque nacional de Aigües Tortes, respecto del cual la Generalidad mantiene la totalidad de la gestión.

Por su parte el Presidente del Parlamento de Andalucía señala que la propia Ley 4/1989 atribuye a las Comunidades Autónomas la aprobación del plan de ordenación de los recursos naturales (arts. 4.1 y 8.1), si bien dicha aprobación han de hacerla aquéllas ajustándose a las directrices que establezca el Estado. En cuanto al plan rector de uso y gestión también manifiesta que desde la perspectiva de la legislación básica no se pueden oponer reparos a la competencia autonómica, puesto que la Ley recurrida dispone que las directrices contenidas en el plan director de la red de parques nacionales serán tomadas en cuenta al elaborarlo. El Presidente del Parlamento de Andalucía aduce también otros argumentos respecto de los preceptos concretos que se recurren, los cuales se recogen en los antecedentes, y a los que se aludirá en el momento correspondiente.

12. En cuanto al fondo de la controversia que suscita este título III, por los términos en que se plantea, tiene más que ver con las competencias que corresponden al Estado y a la Comunidad Autónoma de Andalucía en el procedimiento de elaboración y aprobación de los instrumentos de planificación (esencialmente, el plan de ordenación de los recursos naturales y el plan rector de uso y gestión, toda vez que la Ley 4/1989 no regula el plan de desarrollo sostenible) que con el contenido mismo de los planes, pues a este último, salvo excepciones concretas, no se le plantean reproches.

Por tanto, en el enjuiciamiento de los artículos de este título nos atenderemos a dos criterios esenciales. En primer lugar, a nuestra propia doctrina sobre las competencias estatales y autonómicas para elaborar y aprobar cada tipo de plan y sobre los criterios sustantivos que cada

plan ha de respetar. Y en segundo lugar, nos limitaremos a valorar los reproches concretos que respecto de cada precepto haya formulado el Abogado del Estado, los cuales, salvo el reproche general de orden competencial, son escasos y apodícticos.

Respecto de los criterios de nuestra propia doctrina, procede reproducir los que siguen:

«a) El mandato de planificar, tal y como aparece configurado en los cuatro párrafos que componen el art. 4 de la Ley [4/1989] se acomoda sin esfuerzo alguno al concepto de lo básico y en su ámbito encuentra su sede propia la determinación de los objetivos así como del contenido mínimo de los Planes de ordenación de los recursos naturales.

b) Atención aparte merece la individualización del planificador. Se nos dice al respecto que lo serán las Administraciones públicas competentes (art. 4.1), norma nada ambigua si se conecta con lo ya dicho, reflejado en la exposición de motivos de la Ley, donde puede leerse que se ofrece así a las Comunidades Autónomas un importante instrumento para la implementación de sus políticas territoriales. Serán ellas, por tanto, quienes hayan de elaborar y aprobar, con rango legal o reglamentario, los Planes de ordenación cuanto tengan asumidos el desarrollo legislativo y la ejecución. Por otra parte, la naturaleza normativa de todos los planes, permite que esta función pueda entrar en la órbita de la competencia estatal legiferante en tanto cumpla el requisito exigido constitucionalmente al respecto, su contenido básico y mínimo.

c) En esta misma línea se sitúan por su naturaleza intrínseca y su función las Directrices para la ordenación de los recursos naturales (art. 8) que se configuran materialmente como el escalón superior de la planificación ecológica y por tanto, de los Planes homónimos, cuyo ámbito espacial puede ser una zona concreta o el territorio entero, por qué no, de la Comunidad Autónoma correspondiente. Son el vértice de la estructura piramidal que termina, por abajo en los Planes rectores de uso y gestión» (SSTC 102/1995, FJ 13, y 194/2004, FJ 19).»

Este planteamiento general, que nos condujo en estas Sentencias a atribuir a las Comunidades Autónomas la aprobación de los planes de ordenación de los recursos naturales, nos ha llevado también a igual criterio respecto de los planes rectores de uso y gestión sin intervención previa alguna de la comisión mixta de gestión [STC 194/2004, FJ 20 a)]. Sin embargo, este punto de partida debe ser completado con tres precisiones respecto de estos últimos planes.

La primera es que los planes rectores de uso y gestión han de ser informados previamente a su aprobación por el Patronato y someterse a un periodo de información pública [STC 194/2004, FJ 20 b)]. La segunda, que es asimismo básico que todo proyecto de obra, trabajo o aprovechamiento que no figure en el plan rector de uso y gestión requiere también del previo informe del Patronato [STC 194/2004, FJ 20 c)]. Por último, otro requisito resulta esencial para que pueda entenderse que los instrumentos de planificación regulados en la Ley recurrida respetan el orden constitucional de competencias: Se trata de que los planes aprobados por la Comunidad Autónoma han de respetar las prescripciones básicas del plan director de la red de parques nacionales, puesto que dichas prescripciones tienen carácter de «directrices» que se imponen tanto a los planes de ordenación de los recursos naturales (arts. 8.1 y 22.bis.2 de la Ley 4/1989) como a los planes rectores de uso y gestión (art. 22.bis.1 de la misma Ley 4/1989). Así lo hemos confirmado en las SSTC 194/2004, FJ 20 d), y 101/2005, FJ 7.

De acuerdo con estos criterios, podemos iniciar el enjuiciamiento del título II de la Ley 8/1999.

13. Abordaremos el examen de los preceptos de acuerdo con su distribución por Capítulos.

a) El art. 18, único precepto del capítulo I, no vulnera la legislación básica estatal, pues los trámites previos a la aprobación de los instrumentos de planificación regulados en el mismo se acomodan, tanto a los criterios de nuestra doctrina que determinan que la Comunidad Autónoma resulta competente para realizar las actuaciones tendentes a dicha aprobación, como a los principios básicos a atender (información pública e informe del consejo de participación), de acuerdo con lo regulado en los arts. 6 y 19.5 de la Ley 4/1985 y con la jurisprudencia correlativa antes reseñada.

b) Los arts. 19 a 29 se integran en el capítulo II y se refieren al plan de ordenación de los recursos naturales.

Ya hemos indicado que su elaboración y aprobación corresponde a la Junta de Andalucía, según nuestra jurisprudencia. Por tanto no puede encontrarse tacha alguna al art. 19, cuyo apartado 2 recoge este principio.

En cuanto al contenido sustantivo de dicho plan de ordenación tampoco lo merece desde una perspectiva general, toda vez que el art. 20 invoca de modo expreso su adecuación a «la legislación estatal de carácter básico» y que el art. 21 recoge, también expresamente, nuestro criterio doctrinal, antes señalado [STC 194/2004, FJ 20 c)], de que la Comunidad Autónoma autorice, previo informe favorable del Consejo de participación, las actuaciones que puedan perjudicar al parque nacional.

Puesto que las tachas de orden general aducidas por el Abogado del Estado quedan, así, rechazadas, restan por valorar las objeciones concretas complementarias, que se limitan a los arts. 21, 22, 23 y 24 a 29. A todos estos preceptos el Abogado del Estado les atribuye, específicamente, el haber sido establecidos sin competencia para ello, puesto que contienen normas protectoras de diversa naturaleza que corresponde establecer al Estado o que requieren de su intervención a través de la comisión mixta de gestión.

Estos argumentos singularizados tampoco pueden ser atendidos. Así, en cuanto a que las previsiones normativas de los arts. 21 y 22 requieren de la intervención estatal a través de la comisión mixta de gestión (caso del art. 21, por así preverlo el art. 19.7 de la Ley 4/1989) o incluirse en el plan rector de uso y gestión, que exige el acuerdo previo favorable de dicha comisión mixta (art. 19.3 y 4 de la Ley 4/1989), el argumento queda privado de consistencia puesto que nuestra doctrina ha considerado vulneradoras de la competencia autonómica las aludidas actuaciones gestoras de la comisión mixta. Así, de modo específico, sobre el art. 19.7 de la Ley 4/1989 nuestra STC 194/2004, FJ 20 c), ha excluido dicha intervención, lo que determina la plena legitimidad constitucional del art. 21. Y lo mismo ocurre con el art. 22, pues también hemos desapoderado la necesidad, prevista en el art. 19.3 de la Ley 4/1989, de que la aprobación autonómica del plan rector de uso y gestión requiera del previo acuerdo de la misma comisión mixta [STC 194/2004, FJ 20 a)]. Además, respecto de este último art. 22, el reproche específico dirigido a que la Comunidad Autónoma preste apoyo a la recuperación y uso de las vías pecuarias, se aprecia que la Comunidad Autónoma ha asumido competencia exclusiva al respecto (art. 13.7 EAAnd) y que el precepto se somete a la Ley 3/1995, de 23 de marzo, de vías pecuarias. Pues bien, esta última Ley declara que «las vías pecuarias son bienes de dominio público de las Comunidades Autónomas» (art. 2) y les atribuye su protección (art. 3), siempre con el sometimiento a las normas básicas de protección del medio ambiente que se proyectan sobre las mismas (art. 1). En definitiva, el Abogado del Estado no justifica transgresión alguna de la normativa básica esta-

tal, razón por la cual, y como conclusión de todo lo dicho, el art. 22 tampoco vulnera la competencia estatal.

En lo relativo a las normas protectoras de la biodiversidad del parque nacional que se contienen en los arts. 23 a 29, el reproche adicional, como hemos visto, se limita a señalar que la Comunidad Autónoma de Andalucía carece de competencia para establecerlas. Este planteamiento en nada se aviene con la competencia exclusiva autonómica sobre «espacios naturales protegidos», competencia que incluye a los parques nacionales, eso sí, de acuerdo con las normas básicas estatales (art. 149.1.23 CE), de manera que no habiendo aducido el Abogado del Estado ninguna norma básica que haya sido contravenida, nada cabe oponer a la constitucionalidad de estos artículos de la Ley 8/1999.

En conclusión, los arts. 19 a 29 no infringen las competencias estatales.

c) Los arts. 30 a 32, integrados en el capítulo III del título III, regulan el plan rector de uso y gestión.

El Abogado del Estado, según ha expuesto, se opone a estos preceptos en razón, no a su contenido material, sino a que se apartan del criterio del art. 19.3 de la Ley 4/1989, que dispone que la comisión mixta debe manifestar su previo acuerdo para que el plan resulte aprobado.

Esta tacha ya la hemos descartado, por lo que, teniendo en cuenta que el art. 31.1 y 2 somete expresamente el plan a las directrices establecidas «en el plan director de la red de parques» y dispone que su contenido mínimo sea el previsto en el art. 19.4 de la Ley 4/1989, como reconoce el propio Abogado del Estado, nada cabe oponer tampoco a este bloque de artículos.

d) El capítulo IV se refiere al plan de desarrollo sostenible e incluye los arts. 33, 34 y 35.

El Abogado del Estado formula igual objeción que respecto al bloque de artículos precedente, planteamiento carente de especificación en lo relativo a la vulneración concreta en que pudieran incurrir, lo que, como señala el Presidente del Parlamento de Andalucía dificulta la valoración de la impugnación, máxime cuando la Ley 4/1989 no regula este plan.

Por lo expuesto, y porque el plan de desarrollo sostenible tiende a garantizar las finalidades previstas en el art. 22 quater de la Ley 4/1989, sin que se manifieste ninguna contradicción con el mismo, se concluye que la impugnación de los arts. 33, 34 y 35 tampoco puede prosperar.

e) El capítulo V incluye un sólo artículo, el 36, relativo al desarrollo de programas de educación e investigación, previendo expresamente la intervención y colaboración de «las distintas Administraciones».

El Abogado del Estado no explicita ninguna tacha sustantiva salvo su conexión con el reproche general. Este argumento ya ha sido descartado, por lo que el artículo es perfectamente constitucional.

f) Por último, procede examinar el art. 37, único precepto del capítulo VI.

El Abogado del Estado se opone al mismo por el carácter vinculante que otorga a los planes regulados a lo largo del título III, vulnerando así los instrumentos de planificación regulados en la Ley 4/1989.

Puesto que ya hemos rechazado que esta vulneración se produzca, el art. 37 tampoco invade la competencia del Estado.

14. El título IV, cuyo examen iniciamos ahora, se compone de los artículos 38 y 39, que prevén lo siguiente:

«Artículo 38. *Régimen de autonomía económica del Espacio Natural Doñana.*

1. Con objeto de facilitar la gestión y administración del Espacio Natural Doñana, se establece el régimen de autonomía económica de dicho Espacio Natural.

2. Las Leyes de Presupuestos de la Comunidad Autónoma establecerán créditos en partidas específicas destinados a los gastos de funcionamiento necesarios para la gestión del Espacio Natural Doñana, correspondiente al Equipo de Gestión, como órgano responsable del régimen de autonomía económica, su administración.

Artículo 39. *Afectación de ingresos.*

Los ingresos derivados del servicio o actividad que preste el Espacio Natural, aprovechamientos o cualesquiera otros derivados de la gestión de dicho espacio, así como las subvenciones o aportaciones de carácter público o privado, se afectarán íntegramente a la cobertura de sus propios gastos.»

El Abogado del Estado impugna estos dos artículos como consecuencia de que establecen un régimen de autonomía económica que se predica del parque nacional y ello conlleva la competencia de gestión de dicho parque en exclusiva por la Junta de Andalucía.

En relación con el art. 38, el Presidente del Parlamento de Andalucía rechaza esta impugnación, aduciendo que la competencia autonómica en materia de espacios naturales protegidos implica la gestión de este espacio, lo que determina, a su vez, el ejercicio de sus correlativas facultades financieras. El art. 39 es consecuencia del anterior, puesto que los ingresos que se obtienen de la gestión del parque se destinan al mismo.

15. La cuestión que ahora se nos plantea ya ha sido resuelta con carácter general al pronunciarnos en su día sobre la impugnación efectuada al art. 22.3, párrafo segundo, y a la disposición adicional primera de la Ley 41/1997 (STC 194/2004, FJ 22). Con carácter específico para el parque nacional de Sierra Nevada, también hemos resuelto igual problema (STC 81/2005, FJ 9). En estas Sentencias declaramos lo siguiente:

«hay que señalar que la regulación de la financiación necesaria para el sostenimiento del Parque de Sierra Nevada, 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)» (STC 81/2005, FJ 9).»

Aplicando esta doctrina a los dos preceptos ahora controvertidos, nada cabe oponer a los mismos desde la perspectiva del sistema de distribución de competencias previsto en la Constitución. El art. 38 se limita a constatar

la unidad de gestión y administración del espacio natural, con inclusión del parque nacional, lo que determina que la Comunidad Autónoma de Andalucía disponga de la financiación necesaria para ello, incluyéndola en sus leyes de presupuestos. Respecto al art. 39, su plena constitucionalidad se desprende por consecuencia de la constitucionalidad del art. 38, como ya dijimos sobre igual cuestión en la citada STC 81/2005, FJ 9.

En suma, los arts. 38 y 39 son constitucionales.

16. El título V, que regula el régimen sancionador, se compone de seis capítulos (medidas precautorias e infracciones ambientales en el espacio natural Doñana; circunstancias modificativas de la responsabilidad; sanciones administrativas; competencias; restauración del daño ambiental; e influencia del tiempo en las infracciones, sanciones y obligaciones de restauración del daño ambiental). El título integra los arts. 40 a 56.

Procede indicar ya que este régimen sancionador sólo es objeto de impugnación, según manifiesta de modo expreso el Abogado del Estado, en cuanto que su muy extensa regulación es de aplicación al parque nacional de Doñana, pero con la precisión de que no se impugna el contenido material de dicho régimen sino sólo su dimensión competencial, pues se atribuye la competencia sancionadora a la Administración autonómica, vulnerando con ello la potestad sancionadora que le reconoce al Estado el FJ 32 de la STC 102/1995.

A la vista de este alegato, nos limitaremos a enjuiciar el art. 52, que contiene la atribución competencial de la que discrepa el Abogado del Estado. Dicho artículo establece:

«Artículo 52. *Órganos competentes para la imposición de las sanciones.*

La resolución de los expedientes sancionadores corresponderá a los siguientes órganos:

- a) El Director del Equipo de Gestión del Espacio Natural de Doñana, los correspondiente a infracciones leves.
- b) El Director General de Participación y Servicios Ambientales de la Consejería de Medio Ambiente, o, en su defecto, el centro directivo competente en materia de gestión de espacios naturales protegidos, los correspondientes a infracciones graves.
- c) El Consejero de Medio Ambiente, los correspondientes a infracciones muy graves.»

Las representaciones procesales del Parlamento y de la Junta de Andalucía se oponen a la argumentación del Abogado del Estado, señalando que la regulación incluida en este título responde a las competencias estatutariamente asumidas por la Comunidad Autónoma de Andalucía. En concreto, añaden que la jurisprudencia constitucional ha vinculado la potestad sancionadora a la material de que se trate, concibiéndola, además, como actividad de naturaleza ejecutiva.

17. La impugnación que ahora abordamos tiene respuesta asimismo en nuestra reciente doctrina sobre los parques nacionales, específicamente en las SSTC 81/2005 y 100/2005, recaídas en relación con la Ley 3/1999, de 11 de enero, por la que se crea el parque nacional de Sierra Nevada.

En dichas Sentencias nos pronunciamos sobre la distribución competencial relativa al régimen sancionador establecido para dicho parque nacional, reiterando que «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)» [SSTC 81/2005, de 6 de abril, FJ 11, y 100/2005, de 20 de abril, FJ 3 b)].

Más en concreto, en especial relación con el punto que ahora se nos plantea, hemos declarado que la aplicación de la doctrina que se acaba de reproducir «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, sin condicionamientos, cuales hayan de ser los órganos de su Administración competentes para ello» (STC 81/2005, FJ 11).

Es claro que esta doctrina es plenamente aplicable a la controversia aquí planteada, lo que determina la constitucionalidad del art. 52, sin que quepa mayor pronunciamiento sobre el resto del articulado de este Título V, puesto que a la competencia genérica que tiene la Comunidad Autónoma para regular el régimen sancionador en los términos de la doctrina reproducida se une el acotamiento de la impugnación realizada por el Abogado del Estado, que no cuestiona la regulación material.

18. Por último, también se impugnan las disposiciones transitorias primera y segunda y la disposición derogatoria, que disponen lo siguiente:

«Disposición transitoria primera. *Órganos de gestión y participación.*

Hasta el momento de la constitución y efectivo funcionamiento del Equipo de Gestión del Espacio Natural Doñana y del Consejo de Participación, las funciones de gestión y de participación del Parque Nacional y del Parque Natural continuarán siendo desempeñadas por los órganos que las tuvieran a su cargo.

Disposición transitoria segunda. *Plan de Desarrollo Sostenible del Entorno de Doñana y Planes de Ordenación y de Uso.*

1. La coordinación, el seguimiento y la evaluación del conjunto de acciones incluidas en el Plan de Desarrollo Sostenible del Entorno de Doñana continuarán siendo desempeñadas, conforme a lo establecido en el Decreto 478/1996, de 22 de octubre, hasta el desarrollo reglamentario de lo dispuesto en el Capítulo IV del Título III de la presente Ley.

2. En tanto no sean probados por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales y de Uso y Gestión del Espacio Natural Doñana, serán de aplicación en sus ámbitos territoriales respectivos el

Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural de Doñana, aprobados por Decreto 2/1997, de 7 de enero, y el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Nacional, aprobado por Real Decreto 1772/1991, de 16 de diciembre, y prorrogado por Orden 29 de febrero de 1996 del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

Disposición derogatoria única.

Quedan derogados el anexo 10 del Decreto 239/1997, de 15 de octubre, por el que se regula la constitución, composición y funciones de las Juntas Rectoras; el anexo II y el anexo III del Decreto 2/1997, de 7 de enero, por lo que se modifican la denominación y límites del Parque Natural del Entorno de Doñana, que pasa a denominarse Parque Natural de Doñana, y aprueban del Plan de Ordenación de los Recursos y el Plan Rector de Uso y Gestión, y el Decreto 478/1996, de 22 de octubre, de coordinación, seguimiento y evaluación del Plan de Desarrollo Sostenible del Entorno de Doñana, así como cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan o contradigan lo establecido en la presente Ley.

La vigencia de la presente disposición queda condicionada a la efectiva constitución y funcionamiento del órgano de participación y a la aprobación de los instrumentos de planificación que se establecen en la presente Ley para el Espacio Natural Doñana.»

El Abogado del Estado alega que las disposiciones transitorias primera y segunda apartado 2 (único apartado sobre el que se fundamenta la impugnación) evidencian que la Ley 8/1999 pretende sustituir el modelo vigente de gestión del parque nacional, lo que se produciría una vez cumplidas las previsiones de las mismas. En cuanto a la disposición final se impugna porque podría producir un efecto derogatorio sobre normas estatales.

El Presidente del Parlamento de Andalucía rechaza que la disposición transitoria primera vulnera las competencias del Estado, pues ha dejado expuesto que los órganos de gestión regulados en la Ley 41/1997 no respetan las competencias autonómicas relativas a la gestión del parque nacional. Y lo propio cabe sustentar sobre la disposición transitoria segunda, apartado 2, si bien aquí el argumento se predica del plan rector de uso y gestión. Sobre la disposición derogatoria aduce que la impugnación tiene un alcance futuro o hipotético que no entraña vulneración competencial concreta.

19. La impugnación que afecta a estas disposiciones tampoco puede ser atendida.

En cuanto a las disposiciones transitorias, porque prevén, sencillamente, el mantenimiento de los órganos de gestión y de los planes en vigor hasta que se constituyan y aprueben, respectivamente, los que la Ley autonómica regula. Admitida la constitucionalidad de los preceptos correspondientes a dichos órganos y planes, procede hacer lo propio, por consecuencia, respecto de ambas disposiciones transitorias.

En cuanto a la disposición derogatoria, no cabe deducir que produzca derogación de normas estatales, primero porque las derogaciones expresas que formula se refieren, todas, a normas de Andalucía y, segundo, porque la cláusula derogatoria genérica, que también contiene, sólo puede entenderse, que afecta, igualmente, a normas autonómicas, necesariamente, puesto que (STC 132/1989, de 18 de julio, FJ 3, que a su vez se remite a la STC 5/1981, de 13 de febrero, FJ 23) una Comunidad Autónoma no puede derogar normas del Estado.

En definitiva, las disposiciones transitorias primera y segunda y la disposición derogatoria tampoco invaden las competencias estatales.

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 interpuesto por el Presidente del Gobierno contra la Ley del Parlamento de Andalucía 8/1999, de 27 de octubre, del Espacio Natural Doñana, y en consecuencia:

1.º Declarar que el art. 16.7 de dicha Ley es inconstitucional.

2.º Desestimar el recurso de inconstitucionalidad en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, a quince de diciembre de dos mil cinco.—María Emilia Casas Baamonde.—Guillermo Jiménez Sánchez.—Vicente Conde Martín de Hijas.—Javier Delgado Barrio.—Roberto García-Calvo y Montiel.—Eugenio Gay Montalvo.—Jorge Rodríguez-Zapata Pérez.—Ramón Rodríguez Arribas.—Pascual Sala Sánchez.—Manuel Aragón Reyes.—Pablo Pérez Tremps.—Firmado y rubricado.

Voto particular que formula el Magistrado don Guillermo Jiménez Sánchez respecto de un extremo particular del fallo y de la fundamentación jurídica de la Sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 368-2000

Haciendo uso de la facultad atribuida a los Magistrados del Tribunal Constitucional por el apartado 2 del art. 90 LOTC reflejo en este Voto particular mi discrepancia, defendida en la correspondiente deliberación del Pleno, respecto de un extremo particular del fallo de la Sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 368-2000 y de la fundamentación jurídica que conduce a él.

La discrepancia indicada, que me llevó a no conformarme con el voto de la mayoría y a presentar una propuesta alternativa de la resolución a adoptar, se formula, desde luego, con el debido respeto a la opinión mayoritaria de los componentes del Pleno, cuyo criterio merece siempre mi más alta consideración.

La declaración de inconstitucionalidad del art. 16.7 de la Ley del Parlamento de Andalucía 8/1999, de 27 de octubre, del Espacio Natural Doñana, viene precedida por la observación en el apartado b) del FJ 10 de la Sentencia frente a la cual se evacúa el presente voto particular de que a la función contemplada («aprobar los planes sectoriales que en su caso desarrollen el Plan Rector de Uso y Gestión»), «atribuida por la Ley 41/1997 al Patronato en su art. 23.bis.6 c), le negamos su carácter básico por comportar carácter decisorio e imponerse así a la Comunidad Autónoma en su función gestora e impedir el ejercicio por ésta de una competencia de gestión que tiene atribuida y que es, por ello, indisponible para el Estado [STC 194/2004, FJ 14 c)]».

No creo que la advertencia transcrita ponga de relieve la existencia de un pronunciamiento del Tribunal en el que se contenga una doctrina de aplicación al tema propio y específico del recurso de inconstitucionalidad con el cual ahora hemos de enfrentarnos. En el caso que dio lugar al pronunciamiento de la STC 194/2004 se disponía por el Estado de competencias propias de las Comunidades Autónomas. En la Ley del Parlamento de Andalucía objeto

del recurso que ahora se resuelve es la propia Comunidad Autónoma la que establece la regulación que considera conveniente (y que, claro es, puede modificar o derogar cuando lo estime oportuno) respecto del ejercicio de sus propias competencias; esto es, el Parlamento andaluz no dispone en modo alguno de competencias ajenas, en concreto, de competencias del Estado (parece oportuno recordar que el recurso de inconstitucionalidad núm. 368-2000 fue interpuesto por el Presidente del Gobierno de la Nación y que en él no se plantea el posible vicio de inconstitucionalidad que supondría el ejercicio por la Comunidad Autónoma de Andalucía de sus competencias propias y específicas).

Frente a esta línea de razonamiento la fundamentación jurídica de la Sentencia puntualiza [en el citado apartado b) del FJ 10] que: «En este caso, la Ley autonómica tampoco puede atribuir a un órgano de cooperación de carácter predominantemente consultivo y deliberante y, en todo caso, no ejecutivo, en el que se integran, además de la Comunidad Autónoma, representantes del Estado, de los Entes Locales y de intereses sociales privados, el ejercicio de funciones administrativas de carácter aplicativo o ejecutivo que, por ser de tal naturaleza, han de ejercerse por la Comunidad Autónoma en régimen de propia responsabilidad, toda vez que las competencias son, además de indisponibles, irrenunciables. El empleo de técnicas de cooperación y coordinación, absolutamente imprescindible en múltiples ocasiones para el funcionamiento del Estado Autonómico, no permite, sin embargo, alterar el principio de competencia, de manera que mientras que responde adecuadamente a la finalidad del principio de cooperación el establecimiento de órganos de deliberación y consulta, como el presente, con funciones de mera propuesta, no se acomoda al orden constitucional de distribución de competencias que estos órganos, integrados por varias Administraciones y no sólo por la Administración autonómica e, incluso, por representaciones de los intereses privados, ejerzan funciones administrativas que están atribuidas estatutariamente y con carácter exclusivo a la Comunidad Autónoma de Andalucía». Y concluye de ello que el art. 16 de la Ley 8/1999 del Parlamento de Andalucía es constitucional «salvo el apartado 7. que, por lo dicho, es inconstitucional».

A mi entender esta argumentación descansa en una afirmación cuestionable. Y, en todo caso, habría de llevar, si se desarrollara hasta su inexcusable corolario, a la conclusión de que, no sólo el apartado 7, sino algunos otros del art. 16, tendrían que ser declarados inconstitucionales.

El sustrato lógico de fundamentación jurídica de la Sentencia puede reconducirse a la premisa de que en el apartado declarado inconstitucional la Ley andaluza ha renunciado al ejercicio de competencias propias (que textualmente se califican de «irrenunciables»). No estimo que ello haya ocurrido. La normativa establecida por la Ley autonómica en ningún momento desplaza a otras instancias aquel ejercicio, sino que crea (art. 14) un órgano, el Consejo de Participación, «adscrito, a efectos administrativos, a la Consejería de Medio Ambiente» (es decir, que forma parte de la Administración del Ente autonómico), cuya composición y régimen de funcionamiento regula (art. 15). La inclusión en dicho Consejo de representantes «de la Administración del Estado y de la Administración Local, de las organizaciones y agentes sociales y económicos y de la comunidad científica», cuyo número y cuya forma de designación se determinarán por preceptos reglamentarios autonómicos (art. 15.1), no supone que la Comunidad Autónoma abdique de ninguna potestad, puesto que la regulación establecida en la Ley 8/1999 no lleva consigo la atribución a dichas representaciones de la competencia para ejercer funciones propias del Ente autonómico, sino que mantiene residenciadas tales fun-

ciones en un órgano adscrito a la Administración andaluza y, por tanto, encuadrado funcional y jerárquicamente en ella.

Quizá cabría plantear alguna reserva sobre la facultad que la Comunidad autónoma se autoatribuye de regular reglamentariamente la inclusión de representantes de la Administración del Estado y de la Administración local en un órgano de la Administración autonómica. Tal actuación podría, en cuanto no fuera autorizada o consentida por las Administraciones ajenas a ella, exceder de la capacidad normativa del Parlamento andaluz. Pero este hipotético exceso competencial no ha sido planteado en el recurso, por lo que no cabe que constituya ahora materia de nuestro enjuiciamiento.

Por otra parte, de entender que la inclusión en el Consejo de Participación de representantes de otras Administraciones supondría la renuncia por parte de la Comunidad Autónoma al ejercicio de competencias de ejecución que le vienen estatutariamente atribuidas, habría que extender la declaración de inconstitucionalidad que de ello resulta a otros apartados del art. 16 de la Ley 8/1999, como, al menos, los apartados 2 («Promover el conocimiento y la difusión de los valores del Espacio Natural Doñana»), 4 («Velar por el cumplimiento de las normas que afecten al Espacio Natural Doñana»), 10 («Aprobar la memoria anual de actividades elaborada por el Equipo de Gestión del Espacio Natural Doñana») y 16 («Aprobar su Reglamento de Régimen Interno»).

Por todo ello entiendo que no resulta procedente la estimación parcial del recurso de inconstitucionalidad núm. 368-2000, y que el fallo pronunciado en él no debería haber declarado la inconstitucionalidad del art. 16.7 de la Ley del Parlamento de Andalucía 8/1999, de 27 de octubre, del Espacio Natural Doñana.

Firmo este Voto particular, reiterando la consideración y respeto que me merece la opinión mayoritaria de los Magistrados componentes del Pleno de la que discrepo.

Dado en Madrid, a quince de diciembre de dos mil cinco.—Guillermo Jiménez Sánchez.—Firmado y rubricado.

414 *Pleno. Sentencia 332/2005, de 15 de diciembre de 2005. Recursos de inconstitucionalidad 5014-2000, 5053-2000, 5056-2000 y 5061-2000 (acumulados). Promovidos por los Gobiernos de la Generalidad de Cataluña, del Principado de Asturias, de Aragón y de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha frente a los artículos 7 y 8 y las disposiciones transitoria y final segunda del Real Decreto-ley 7/2000, de medidas urgentes en el sector de las telecomunicaciones.*

Límites a los Decretos-leyes, principio de seguridad jurídica y competencias en materia de industria, tráfico y seguridad vial y ordenación económica: necesidad y adecuación de las medidas aprobadas en relación con la inspección técnica de vehículos (ITV); afectación del régimen de las Comunidades Autónomas. Inconstitucionalidad parcial e interpretación de preceptos estatales. Voto particular.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por doña María Emilia Casas Baamonde, Presidenta, don Guillermo Jiménez Sánchez, don Vicente Conde Martín de Hijas, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, don Roberto García-Calvo y Montiel, don Eugeni Gay Montalvo, don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, don Ramón