

Respeto, aunque no comparto, la posición de los que sostienen que las leyes de presupuestos son leyes no sometidas a limitaciones de su contenido, y por tanto integrables por las normas que en el uso de su discrecionalidad ordenadora pueda tener a bien incluir el legislador. Pero me parece que es pura incoherencia proclamar una teoría jurisprudencial de límites genéricos del contenido posible de dichas leyes, y luego, a la hora de aplicarlos en el caso concreto, forzar la interpretación de las normas enjuiciadas desde su óptica, desactivando en la práctica la funcionalidad real de dichos límites.

A mi juicio, o existen límites (y creo que existen), o no. Y si existen deben aplicarse sin forzamientos interpretativos. Lo que creo que daña la *auctoritas* de nuestra doctrina es proclamar una cosa, y hacer la contraria. Esta es la crítica que, reiterando mi respeto hacia los Magistrados que han dado su voto a la Sentencia, creo referible no sólo a ésta, sino a una línea jurisprudencial precedente, frente a la que he disentido mediante el correspondiente Voto particular cuando ha surgido la oportunidad, como en el caso de la STC 109/2001, de 26 de abril.

4. Reiterándome así en tal posición crítica concluyo con la afirmación de que, a mi juicio, ateniéndonos a nuestra jurisprudencia sobre el contenido eventual de la Ley de presupuestos ex art. 134.2 CE, la norma cuestionada no es incluíble en tal contenido, y por ello resulta inconstitucional por vulneración del referido artículo; por lo que debieron estimarse por ese exclusivo fundamento las cuestiones de inconstitucionalidad.

Madrid, a diecisiete de febrero de dos mil cinco.—
Vicente Conde Martín de Hijas.—Firmado y rubricado.

4667 *Pleno. Sentencia 35/2005, de 17 de febrero de 2005. Recurso de inconstitucionalidad 5573-2002. Promovido por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía en relación con la disposición adicional cuarta de la Ley 15/2002, de 1 de julio, por la que se declara el Parque Nacional marítimo-terrestre de las Islas Atlánticas de Galicia, en cuanto que da nueva redacción a los arts. 19.3, 23.5 c) y 23.ter.3 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres.*

Competencias sobre medio ambiente y espacios naturales protegidos: parques nacionales (STC 194/2004). Inconstitucionalidad 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 Eugenio 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. 5573-2002, interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Junta de

Andalucía contra la disposición adicional cuarta de la Ley 15/2002, de 1 de julio, por la que se declara el Parque Nacional marítimo-terrestre de las Islas Atlánticas de Galicia, en cuanto que da nueva redacción a los arts. 19.3, 23.5 c) y 23.ter.3 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres. Han comparecido la Letrada de la Junta de Andalucía, el Letrado Jefe de la Asesoría Jurídica del Senado y el Abogado del Estado, en la representación que ostenta cada uno de ellos. Ha sido Ponente el Magistrado don Eugenio Gay Montalvo, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El día 1 de octubre de 2002 la Letrada de la Junta de Andalucía, en representación de su Consejo de Gobierno, presentó en este Tribunal un escrito mediante el cual plantea recurso de inconstitucionalidad contra la disposición adicional cuarta de la Ley 15/2002, de 1 de julio, por la que se declara el Parque Nacional marítimo-terrestre de las Islas Atlánticas de Galicia, en cuanto que da nueva redacción a los arts. 19.3, 23.5.c) y 23.ter.3 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres.

El recurso de inconstitucionalidad, resumidamente, expone lo siguiente:

a) El propio Consejo de Gobierno de Andalucía recurrió en su día diversos preceptos de la Ley 41/1997, de 5 de noviembre, de modificación de la Ley 4/1989, de 4 de marzo, de conservación de espacios naturales protegidos y de la flora y fauna silvestres (recurso núm. 460/98), figurando entre los preceptos entonces impugnados los arts. 19.3, 23 y 23.ter, que ahora son objeto de nuevo recurso al haber sido modificados por la disposición adicional cuarta de la Ley 15/2002. Lo cual pone de relieve la estrecha conexión existente entre ambos recursos de inconstitucionalidad, pues en ellos se denuncia la vulneración de las competencias de la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de «espacios naturales» (art. 13.7 EAA) y de «medio ambiente» (arts. 149.1.23 CE y 15.1.7 EAA).

Por tanto, se resalta que la fundamentación de este recurso habrá de coincidir con lo expuesto en el que le antecede.

En este sentido, el recurso de inconstitucionalidad núm. 460/98 se planteó por el hecho de que la Ley 41/1997 modificó la Ley 4/1989, estableciendo un sistema de cogestión o gestión conjunta de los parques nacionales (art. 22.3), sistema que se materializa mediante el establecimiento de todo un conjunto organizativo adscrito a la Administración del Estado, con alguna excepción, el cual se concreta en la figura del Director-Conservador del Parque, en la creación de una Comisión Mixta de Gestión (art. 23.1), de composición paritaria estatal y autonómica y, por último, en la regulación de los Patronatos de los Parques (art. 23 bis). El sistema se cierra con una peculiar perspectiva del fenómeno de la supraterritorialidad para el supuesto de los parques que se extiendan a través de más de una Comunidad Autónoma, alterando el régimen ordinario establecido para el resto de los Parques Nacionales, atribuyendo al Estado la aprobación de los planes rectores de uso y gestión y el nombramiento del Director-Conservador del parque y estableciendo una única Comisión Mixta de Gestión y un único Patronato.

La modificación de la Ley 4/1989 realizada por la disposición adicional cuarta de la Ley 15/2002, dando nueva redacción a los arts. 19.3, 23.5 y 23.ter.3, profundiza en el mismo planteamiento y desconoce las competencias autonómicas.

b) La Letrada del Gobierno de la Junta de Andalucía examina a continuación el esquema de reparto competencial sustantivo, tomando como punto de partida la doctrina de la STC 102/1995. El sistema impone atender

en primer lugar a la materia de «medio ambiente», en la cual la Comunidad Autónoma de Andalucía ha asumido la competencia de desarrollo legislativo y ejecución de las normas básicas estatales (art. 15.1.7 EAA). También incide en el caso la materia de «espacios naturales protegidos», competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma (art. 13.7 EAA).

Las consecuencias de este reparto competencial se contienen en los fundamentos jurídicos 16 y siguientes de la STC 102/1995 y que, en lo relativo a los parques nacionales, se concretan en el fundamento 21, de manera que se considera constitucional la específica declaración de cada Parque mediante la correspondiente Ley y se declara la inconstitucionalidad del art. 22 de la Ley 4/1989, en cuanto que atribuye exclusivamente al Estado la gestión de estos parques nacionales.

c) El sistema de cogestión de los parques nacionales establecido en la Ley recurrida contradice la doctrina constitucional en la materia, en concreto, la contenida en el fundamento jurídico 22 de la STC 102/1995, donde el Tribunal determina que la gestión de dichos parques es competencia normal y habitual de las Comunidades Autónomas y que sólo residualmente, en ciertos supuestos límite, puede participar en ella el Estado. De modo que la intervención estatal en la gestión sólo cabe en supuestos excepcionales, particulares y concretos.

La finalidad que el Estado puede perseguir con su intervención en esta materia ha de estar conectada con su competencia en la misma, que alcanza al establecimiento de las bases medioambientales. Ahora bien, esta finalidad se asegura sobradamente mediante el reconocimiento de la competencia para la declaración de parque y para el establecimiento de un régimen jurídico, más o menos intenso, pero que no puede alcanzar a la gestión de los Parques. Además, la Ley estatal no asegura la homogeneidad del sistema de cogestión, pues la disposición adicional cuarta de la Ley 41/1997 permite que el Parque Nacional de Aigües Tortes y Estany de Sant Maurici sea gestionado con exclusividad por la Comunidad Autónoma de Cataluña.

El sistema de cogestión tampoco encuentra apoyo en la competencia estatal para establecer las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y garantizar con ello un tratamiento igual a los ciudadanos frente a las Administraciones públicas, toda vez que el régimen de garantías de los ciudadanos puede quedar materializado en su homogeneidad mediante el establecimiento de normas básicas que condicionen hasta cierto punto la organización autonómica. Sin embargo, el modelo legal recurrido es rechazable, pues incide directamente en la organización y ello no ha sido admitido por la doctrina constitucional (SSTC 204/1992, 227/1988 y 195/1996).

Tampoco las potestades estatales de cooperación y coordinación justifican la regulación impugnada, puesto que la doctrina del Tribunal Constitucional (SSTC 80/1985, 27/1987, 106/1987, 104/1988, 227/1988) ha descartado que esas potestades pueden implicar una limitación indebida de las competencias autonómicas.

Por último, la dimensión supraterritorial de los parques nacionales no consagra título competencial alguno a favor del Estado en esos supuestos, habiéndolo así descartado el Tribunal Constitucional (SSTC 329/1993 y 102/1995).

d) A continuación, examina los preceptos recurridos.

En cuanto al art. 19.3, que prevé que los Planes rectores de uso y gestión de los parques nacionales sean aprobados por la Comunidad Autónoma o por la Administración General del Estado cuando aquéllos se ubiquen en el territorio de más de una Comunidad Autónoma, previo acuerdo de la Comisión Mixta de Gestión, se le añade un nuevo inciso que dispone que, transcurrido un año desde el Acuerdo de la Comisión Mixta de elevación para su

aprobación sin que ésta se haya producido, el Gobierno podrá, a propuesta del Ministerio de Medio Ambiente, proceder a dicha aprobación.

Se produce así un desapoderamiento de las competencias propias de las Comunidades Autónomas sin justificación competencial y de acuerdo con el criterio del nuevo lapso de tiempo, lo cual tampoco encuentra apoyo en la potestad de coordinación, pues no cabe una actuación subsidiaria del Estado (SSTC 4/1981, 6/1982 y 76/1983). Con ello, además de la vulneración competencial, se produce también la del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE).

A continuación se examina el art. 23.5 c), cuya novedad consiste en atribuir a las Comisiones Mixtas de Gestión la facultad de elaborar no sólo los Planes sectoriales de desarrollo de los Planes directores de uso y gestión, sino también de aprobarlos. El precepto primitivo fue impugnado en el recurso 460/1998, por lo que hay que reproducir los argumentos expuestos entonces, si bien con mayor intensidad puesto que ahora se les atribuye a dichas Comisiones Mixtas una competencia más amplia, desapoderando a la Comunidad Autónoma de su competencia de gestión.

El art. 23.ter, tras mantener su redacción originaria, añade un párrafo que prevé que una vez nombrado el Director-Conservador será adscrito, si no lo estuviera, al organismo autónomo Parques Nacionales.

Ya en el recurso 460/98 se consideró que la propia inserción del Director-Conservador en el organigrama de gestión de los parques nacionales vulnera las competencias autonómicas, siendo evidente que la reforma ahora operada ahonda en la infracción competencial al disponer la adscripción de ese funcionario a un organismo autónomo estatal, pues la dependencia orgánica incide en la funcional.

Por todo lo cual, la Letrada autonómica solicita del Tribunal que declare la inconstitucionalidad de los artículos recurridos.

2. Mediante providencia de la Sección Tercera de 29 de octubre de 2002 se admitió a trámite el recurso de inconstitucionalidad y se acordó dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme dispone el art. 34 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, así como al Gobierno de la Nación, al objeto de que en el plazo de quince días puedan personarse en el proceso y formular alegaciones. Por último, también se acordó publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado».

3. Mediante escrito de 6 de noviembre de 2002, el Abogado del Estado se persona en el proceso y solicita el Tribunal una prórroga de ocho días hábiles para presentar sus alegaciones.

4. La Sección Tercera, por providencia de 12 de noviembre de 2002, tiene por personado al Abogado del Estado y le concede la prórroga solicitada.

5. Mediante escrito registrado el día 15 de noviembre de 2002, la Presidenta del Congreso de los Diputados comunica al Tribunal que la Cámara no se persona en el proceso y se pone a su disposición.

6. El día 21 de noviembre de 2002, el Letrado de las Cortes-jefe de la Asesoría jurídica del Senado, en representación de la Cámara, se persona en el proceso y presenta sus alegaciones, que seguidamente se sintetizan.

a) Tras señalar que no formula ningún reproche a la legitimación de los recurrentes para interponer el recurso ni al plazo de presentación del mismo, reproduce los preceptos de la Ley 15/2002 que han sido recurridos y alude a los preceptos constitucionales y estatutarios que la demanda considera vulnerados y que se concretan en el art. 149.1.23 CE y en los arts. 15.1.7 y 13.7 EAA. Tras ello,

considera necesario analizar la distribución competencial en materia de medio ambiente.

Así, señala que el sistema de distribución competencial en esta materia tiene carácter compartido entre el Estado y las Comunidades Autónomas respecto de la función normativa sobre la protección medioambiental, debiendo distinguirse las competencias relativas a la fijación de bases normativas, la de desarrollo de las mismas, la de dictar normas adicionales de protección y la de gestión. A ello se une la transversalidad del concepto de «medio ambiente» (STC 102/1995, FJ 3) por su conexión con otras materias, y, en especial, con la relativa a los «espacios naturales protegidos». Sobre esta última materia señala que no se recoge en los arts. 148 y 149 CE, pero ello no ha impedido que sea asumida estatutariamente por las Comunidades Autónomas al amparo del art. 149.3 CE. De acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, esta materia se desgaja de la de «medio ambiente» pero queda limitada por la competencia estatal para establecer sus bases en esta última materia.

Sobre el alcance de la competencia de bases en la materia de medio ambiente, el Tribunal señala que se materializa en el establecimiento de un mínimo indispensable en la tutela medioambiental que ha de ser respetado por las Comunidades Autónomas, cuya competencia se concibe en términos de elevación de los niveles generales de tutela (SSTC 25/1983, 170/1989 y 16/1997). Ello significa identificar la competencia autonómica de desarrollo normativo de las bases con el establecimiento de normas adicionales de protección, reforzando los niveles de protección establecidos en la legislación básica. El Estado podría, así, establecer una normativa no sólo de principio generales sino de contenidos o niveles insalvables para la legislación autonómica, restringiendo su ámbito como consecuencia de la ampliación del parámetro de lo básico (STC 149/1991, FJ 1).

b) La actuación del legislador estatal tiene dos límites: el respeto a las facultades ejecutivas de las Comunidades Autónomas en materia de medio ambiente y el correlativo a sus competencias exclusivas sobre espacios naturales protegidos.

La STC 102/1995, FJ 8, ha considerado que en situaciones de normalidad las facultades ejecutivas en esta materia corresponden a las Comunidades Autónomas y no al Estado. Sin embargo, la ampliación de la competencia estatal básica conduce a que el concepto de gestión aparezca muy entremezclado con el de legislación, produciéndose en ciertos supuestos límite una metamorfosis del título habilitante, de modo que ciertos actos ejecutivos pueden garantizar los fines de la legislación básica y corresponder al Estado (STC 102/1995, FJ 25). El Tribunal, pues, considera dichos actos de ejecución como una extraña forma de producción jurídica que denomina «parte integrante del contenido total de las normas».

Ello posibilita que se rechacen los argumentos del recurso en lo relativo a que el Gobierno pueda aprobar los Planes Rectores en los supuestos en que haya transcurrido más de un año desde que la Comisión Mixta de Gestión eleve el acuerdo de aprobación (nuevo art. 19.3), de manera que no se frustre el sistema normativo creado por el legislador.

Este planteamiento se sustenta en la doctrina constitucional (SSTC 102/1995, 156/1995 y también en los muy anteriores 69/1982), de acuerdo con lo expuesto anteriormente.

c) La doctrina constitucional contenida en la STC 149/1991, sobre la Ley de costas, permite derivar una especie de principio proambiental sobre el conjunto de la actuación de los poderes públicos correlacionado con la categoría de derecho subjetivo al medio ambiente, lo que conduce a la apreciación de la existencia de un interés general que le permite al Estado actuar, no sólo en las materias de su competencia exclusiva, sino también en

las que han sido atribuidas a la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas.

Todo ello permite apuntar hacia un «principio de subsidiariedad» a favor del Estado, basado en la importancia del elemento teológico derivado del art. 45 CE, y también a una competencia prevalente del Estado que opera cuando la coordinación o integración de competencias concurrentes es insuficiente. En conclusión, lo expuesto conlleva que las competencias autonómicas no pueden ser entendidas en términos tan absolutos que eliminen o destruyan las del Estado, todo lo cual avala la constitucionalidad del art. 19.3.

d) Tampoco puede merecer reproche este precepto desde la perspectiva de la supraterritorialidad, pues en estos supuestos el Estado puede adoptar medidas de coordinación que permitan superar la disgregación (STC 329/1993). La atribución de la competencia ejecutiva al Estado es la única medida posible para respetar el principio de que una Comunidad Autónoma no puede adoptar medidas que tenga eficacia directa en el territorio de otra Comunidad, y ello sin perjuicio de que después sean las Comunidades afectadas las que establezcan los mecanismos de coordinación que sean necesarios, y se relaciona, asimismo, con el alcance que tiene la cooperación en la jurisprudencia constitucional.

En definitiva, la cogestión es la solución organizativa más acorde para integrar las competencias compartidas y da apoyo a la redacción del art. 23.5 c), que atribuye a las Comisiones Mixtas de Gestión la aprobación de los Planes sectoriales, en lugar de a los Patronatos, cumpliendo así los criterios del fundamento jurídico 22 de la STC 102/1995, que configuró a los Patronatos como órganos consultivos.

Las mismas consideraciones amparan al art. 23.ter.3, pues la integración del Director-Conservador en la estructura administrativa estatal responde a la idea de la cooperación interadministrativa, al igual que ocurre con otros órganos (Patronatos y sus Presidentes).

Por todo lo expuesto, la representación procesal del Senado termina su escrito solicitando que el Tribunal desestime el recurso de inconstitucionalidad.

7. Con fecha 26 de noviembre de 2002, el Abogado del Estado presenta sus alegaciones, que se exponen, resumidamente, a continuación.

a) Comienza su escrito indicando que resultaría ocioso repetir o resumir lo ya alegado en el recurso de inconstitucionalidad núm. 460/98, acumulado a los núms. 469/98 y 483/98, bastando con remitirse a ello. A continuación señala que el tenor literal del fundamento jurídico 22 de la STC 102/1995 indica expresamente que los parques nacionales constituyen uno de los supuestos excepcionales (así lo expresa el inciso «aunque uno sea este»), en que se justifica la gestión compartida, habiéndose omitido por la demanda la reproducción de este inciso en el planteamiento que realiza.

Si la apreciación del interés nacional del parque corresponde a la representación del pueblo español y los parques se someten a un régimen jurídico especial de protección más intensa, integrándose en una Red Nacional, resulta absurdo que el Estado estuviera ausente de la gestión y, por ello, de los órganos que han de informar o elaborar el Plan rector de uso y gestión y sus planes sectoriales de desarrollo. En suma, el carácter básico de la opción del régimen de gestión conjunta reposa en la misma excepcionalidad de los parques nacionales, aunque esa fórmula no sea la única legítima.

Respecto al alegato realizado en la demanda sobre el Parque Nacional de Aigües Tortes y Estany de Sant Maurici, sobra toda consideración, pues los tres preceptos recurridos nada tienen que ver con aquél ni la Junta de Andalucía lo incluyó en su recurso núm. 460/98.

b) Entrando ya a la defensa de los preceptos recurridos, el Abogado del Estado incide, en primer lugar, en el art. 19.3.

La novedad de este artículo, relativo a los Planes directores de uso y gestión, es su inciso final, que dispone que «transcurrido un año desde el acuerdo de la Comisión Mixta de elevación para su aprobación y, en caso de no haberse producido ésta, el Gobierno podrá a, propuesta del Ministerio de Medio Ambiente, proceder a su aprobación».

La innovación introducida obedece a la defensa del interés nacional inherente a la declaración del Parque, interés amenazado por la pasividad autonómica en decidir sobre el Plan rector de uso y gestión durante un año. El transcurso de dicho plazo supone un incumplimiento de la Comunidad Autónoma contrario al interés general. Corolario de la gestión conjunta es que el incumplimiento de una de las partes pueda ser remediado por la otra, que no ejercita una medida de control sino una competencia propia, sin que las varias interpretaciones de inconstitucionalidad que realiza la parte actora sobre este precepto tengan entidad como para afectar a la seguridad jurídica.

Entrando a examinar el art. 23.5 c), el Abogado del Estado señala que la novedad que el mismo introduce es que atribuye a las Comisiones Mixtas de Gestión, no sólo la facultad de elaborar los planes sectoriales que puedan desarrollar el Plan rector de uso y gestión, sino también la de aprobarlos, privando de dicha facultad al Patronato.

El recurso no da ninguna razón especial de inconstitucionalidad sobre la novedad introducida, reiterando simplemente las del recurso 460/98, siendo, además incongruente que se impugne este precepto y no se haga lo propio sobre el art. 23.bis.6 c). Los Planes sectoriales han de desarrollar el Plan rector, siendo explicable la opción del legislador: la Comisión Mixta elabora el Plan sectorial, el Patronato lo informa y la Comisión Mixta lo aprueba.

Por último, el Abogado del Estado pone de relieve que la novedad introducida en el art. 23.ter.3 por la Ley 15/2002 consiste en precisar que el Director-Conservador del Parque Nacional, que es nombrado por la Comunidad si el parque es intraautonómico, quedará adscrito, si no lo estuviera, al organismo autónomo estatal Parques Nacionales.

Ello es conforme con el art. 47.3 de la Ley 6/1997, de 14 de abril y aclara que el Director-Conservador debe percibir sus retribuciones de los presupuestos de dicho organismo autónomo, con quien mantiene una relación de servicios. La adscripción es puramente instrumental y en beneficio de los Directores.

El Abogado del Estado termina su escrito solicitando que se desestime íntegramente el recurso.

8. Por providencia de 15 de febrero de 2005 se señaló, para deliberación y votación del presente recurso de inconstitucionalidad el día 17 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía ha planteado recurso de inconstitucionalidad exclusivamente contra los arts. 19.3, 23.5 c) y 23.ter.3 de la Ley 4/1989, de 29 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres, en la redacción que a dichos preceptos otorga la disposición adicional cuarta de la Ley 15/2002, de 1 de julio, por la que se declara el Parque Nacional marítimo-terrestre de las Islas Atlánticas de Galicia.

Los preceptos impugnados regulan la aprobación de los Planes directores de uso y gestión (art. 19.3), la elaboración y aprobación de los planes sectoriales que, en su caso, desarrollen dichos Planes rectores (art. 23.5.c) y el régimen de nombramiento y adscripción del Director-Conservador de los parques nacionales (art. 23.ter.3).

Para la representación procesal del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, los artículos recurridos vulneran las competencias de Andalucía en materia de «medio ambiente» y de «espacios naturales protegidos» (arts. 17.3 y 15.1.7 de su Estatuto de Autonomía, EAA). Por el contrario, el Abogado del Estado manifiesta que las normas impugnadas han sido dictadas en el ámbito de las competencias estatales en materia de «medio ambiente» (art. 149.1.23 CE) y de sus facultades de coordinación y cooperación. La representación procesal del Senado también aduce que los preceptos recurridos no exceden de la competencia estatal en materia de «medio ambiente» y se adecuan a los criterios de la STC 102/1995, de 26 de junio.

2. Planteado el recurso de inconstitucionalidad en los términos expuestos, hay que señalar que la controversia competencial que se suscita, una vez examinada, debe reputarse resuelta por la doctrina que este Tribunal ha establecido en la STC 194/2004, de 4 de noviembre.

Procede, así, que iniciemos el enjuiciamiento:

a) El art. 19.3 de la Ley 4/1989 dispone, en la redacción dada por la disposición adicional cuarta de la Ley 15/2002, lo siguiente:

«Los Planes Rectores de Uso y Gestión de los Parques Nacionales serán aprobados por la Comunidad Autónoma correspondiente o por la Administración General del Estado en el caso de Parques Nacionales ubicados en el territorio de más de una Comunidad, previo acuerdo favorable de la Comisión Mixta de Gestión, encargada de su elaboración. Transcurrido un año desde el acuerdo de la Comisión Mixta de elevación para su aprobación y, en caso de no haberse producido ésta, el Gobierno podrá, a propuesta del Ministerio de Medio Ambiente, proceder a su aprobación.»

En este caso, limitaremos nuestro examen al último inciso del precepto («transcurrido un año... proceder a su aprobación»), puesto que el primer inciso ya fue enjuiciado en nuestra STC 194/2004, FJ 20, al examinar igual precepto de la Ley 41/1997, y declarado inconstitucional en parte, criterio que reiteramos de nuevo.

En cuanto al último inciso, le es de aplicación el canon de enjuiciamiento y los razonamientos contenidos en los fundamentos jurídicos 7 a 13 y 20 de la STC 194/2004 y procede, en concordancia con ello acordar su inconstitucionalidad, pues, a mayor abundamiento, hemos reiterado que el Estado no puede sustituir a las Comunidades Autónomas en el ejercicio de competencias propias: «la previsión final del art. 39.2 de una actuación subsidiaria del Gobierno, en caso de falta de propuesta de planes hidrológicos de cuenca, no puede alcanzar a las Comunidades Autónomas que sean competentes para formular dicha propuesta, ya que se trata de una forma de control sustitutivo que no ha sido previsto por la Constitución en las relaciones ordinarias entre el Estado y las Comunidades Autónomas (art. 153)» [STC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 20 d)]. En igual sentido, entre otras, STC 118/1996, de 27 de junio, FJ 18.

b) El art. 23.5 c) establece como función propia de las Comisiones Mixtas de Gestión, la siguiente:

«Elaborar y, previo informe del Patronato, aprobar los planes sectoriales que, en su caso, desarrollen el plan rector de uso y gestión.»

Este precepto, en aplicación del referido canon de enjuiciamiento (FFJJ 7 a 13) y de lo señalado en el fundamento jurídico 14 b), todos ellos de la STC 194/2004, es inconstitucional.

c) El art. 23.ter.3 dispone:

«El nombramiento de Director-Conservador recaerá en un funcionario de cualquier Administración pública. Una vez nombrado, será adscrito, si no lo estuviera, al Organismo autónomo Parques Nacionales.»

Respecto de este artículo, hay que recordar que su primer inciso fue también enjuiciado en la STC 194/2004, FFJJ 14 d) y 17 c), al examinar el mismo precepto de la Ley 41/1997, y declarado inconstitucional.

Analizaremos ahora su segundo inciso («una vez nombrado, será adscrito, si no lo estuviera, al Organismo autónomo Parques Nacionales»), el cual, de acuerdo con el antes aludido canon de enjuiciamiento y con lo razonado en dichos fundamentos jurídicos 14 d) y 17 c) de la STC 194/2004, es inconstitucional.

Por tanto, el precepto, en su integridad, es inconstitucional.

3. Debemos también en este caso fijar el alcance de nuestro fallo, procediendo «igual que en la STC 195/1998, de 1 de octubre, en cuyo fundamento jurídico 5 señalamos también que la inmediata nulidad de los preceptos declarados inconstitucionales podría provocar una desprotección medioambiental de la zona con graves perjuicios y perturbaciones a los intereses generales en juego y con afectación de situaciones y actuaciones jurídicas consolidadas, de manera que la declaración de inconstitucionalidad de algunos preceptos no lleva aparejada su inmediata declaración de nulidad, la cual se difiere hasta el momento en el que las Comunidades Autónomas regulen las modalidades de gestión de los parques nacionales de su competencia» (STC 194/2004, FJ 24).

FALLO

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

Ha decidido

Estimar parcialmente el recurso de inconstitucionalidad núm. 5573-2002, interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía contra la disposición adicional cuarta de la Ley 15/2002, de 1 de julio, por la que se declara el Parque Nacional marítimo-terrestre de las Islas Atlánticas de Galicia y, en consecuencia:

Declarar que son inconstitucionales, con los efectos que se indican en el fundamento jurídico 3, los arts. 19.3, salvo su inciso «los Planes Rectores de Uso y Gestión de los Parques Nacionales serán aprobados por la Comunidad Autónoma correspondiente»; 23.5 c); y 23.ter.3, todos ellos de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres, en la redacción dada por dicha disposición adicional cuarta de la Ley 15/2002.

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

Dada en Madrid, a diecisiete de febrero 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.—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 Jorge Rodríguez-Zapata Pérez sobre la Sentencia del pleno de 17 de febrero de 2005, dictada en el recurso de inconstitucionalidad 5573-2002 contra determinadas disposiciones de la Ley 15/2002, de 1 de julio, por la que se declara el Parque nacional marítimo terrestre de las islas atlánticas de Galicia

1. Mi discrepancia con la Sentencia mayoritaria ha surgido por la muy escueta remisión que se efectúa en ella a los fundamentos jurídicos de la STC 194/2004, de 4

de noviembre, sin detenerse en la circunstancia de que hemos enjuiciado en este caso la Ley 15/2002, de 1 de julio, por la que se declara el Parque Nacional marítimo-terrestre de las Islas Atlánticas de Galicia.

Cierto es que el recurso de inconstitucionalidad de la Junta de Andalucía se ha ceñido a impugnar la disposición adicional cuarta de esta Ley, que da nueva redacción a preceptos generales de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestre, sin una referencia específica a dicho Parque Nacional marítimo-terrestre ni a la organización del mismo que establece su Ley (Así lo precisa la palabra exclusivamente en el fundamento jurídico 1 de la Sentencia). No impugna la Junta de Andalucía el art. 22. quáter.3 de la Ley, que introduce en la legislación general una norma sobre los parques nacionales marítimo-terrestres.

Ahora bien, en la repetida STC 194/2004 declaramos que no procedía la acumulación del presente recurso de inconstitucionalidad con los recursos acumulados allí resueltos. Por ello no resolvimos nada sobre las modificaciones producidas en la Ley de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres como consecuencia de la Ley 15/2002 (cfr. FJ 4 de la STC 194/2004). Ocurre, sin embargo, que dicha Ley es la que establece formalmente, en la reforma del citado artículo 22. quáter.3 de la Ley general, una categoría nueva –los parques marítimo-terrestres– de la que, obviamente, no nos hemos ocupado en la STC 194/2004 como se dice en el ya citado fundamento jurídico 4. Se plantea, así, la duda de si dichos parques, entre los que se encuentra también el del Archipiélago de Cabrera, se pueden subsumir entre los parques intracomunitarios y supracomunitarios que allí enjuiciamos, teniendo en cuenta que los segundos son aquéllos cuyo territorio se extiende por dos o más Comunidades Autónomas.

2. Si atiendo al Real Decreto 2510/1997, de 5 de agosto, sobre trazado de líneas de base rectas para la delimitación de las aguas jurisdiccionales españolas, resulta que la línea que baja desde el cabo Corrubedo hasta el cabo Silleiro, pasando al este de la isla de Sálvora toca el islote de Faro en el archipiélago de las islas Cies (anexo de la Ley 15/2002). Dicha línea determina el límite exterior del mar territorial. Si así es, el Parque Nacional marítimo terrestre de las Islas Atlánticas podría constituir un tercer supuesto de parque nacional, en la medida en que se extiende sobre el mar territorial, que es competencia del Estado. Así me lo confirma el Decreto de la Xunta de Galicia de 103/2004, de 13 de mayo, por el que se regula el ejercicio de las competencias de pesca, marisqueo y acuicultura en el Parque Nacional de las Islas Atlánticas de Galicia. En el preámbulo de dicho Decreto se especifica que el espacio físico que comprende el parque nacional marítimo-terrestre que nos ocupa incluye no sólo el espacio terrestre de las islas, sino también el espacio marítimo, aguas interiores y mar territorial que rodea dichas islas por cuya razón –prosigue– van a confluir Estado y Comunidad Autónoma gallega en el ejercicio de competencias en materia de medio ambiente y espacios naturales protegidos, así como en materia de pesca, marisqueo y acuicultura. El Parque Nacional de las Islas Atlánticas de Galicia se extiende, pues, sobre el territorio de la Comunidad Autónoma, las aguas interiores y también el mar territorial. Habría que estar, entonces, a la doctrina que sentamos en la STC 38/2002, de 14 de febrero (FFJJ 6 y 7), en el aspecto que se refiere al mar territorial como límite de la competencia autonómica.

3. A la vista de estos datos me parece evidente que la inconstitucionalidad del régimen de cogestión Estado-Comunidad Autónoma declarado en la STC 194/2004 se refiere a casos distintos al de las Islas Atlánticas de Gali-

cia y que nuestra doctrina debería ser modulada para casos como éste de parques que afecten al mar territorial. No creo oportuno pronunciarme sobre ese régimen de supracomunitariedad (del que se trata en los FFJJ 15 a 17 de las STC 194/2004) en el que una Comunidad Autónoma comparte con el Estado ámbitos territoriales de competencia porque no se ha deliberado sobre él en el Pleno. He creído, sin embargo, que por razones de seguridad jurídica la Sentencia mayoritaria debió hacer alguna declaración o salvvedad, para aclarar que nuestra doctrina de la STC 194/2004 no contempló casos de parques nacionales marítimo-terrestres como el que nos ocupa.

Dicha precisión no se ha hecho y por eso formulo este Voto particular, manifestando mi pleno respeto al criterio de la mayoría.

En Madrid, a diecisiete de febrero de dos mil cinco.—
Jorge Rodríguez-Zapata Pérez.—Firmado y rubricado.

4668 *Pleno. Sentencia 36/2005, de 17 de febrero de 2005. Recurso de inconstitucionalidad 5590-2002. Promovido por el Gobierno de Aragón contra la disposición adicional cuarta de la Ley 15/2002, de 1 de julio, por la que se declara el Parque Nacional marítimo-terrestre de las Islas Atlánticas de Galicia, en cuanto que da nueva redacción a los arts. 19.3, 23.5 c), 23.bis.6 c) y 23.ter.3 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres.*

Competencias sobre medio ambiente y espacios naturales protegidos: parques nacionales (STC 194/2004). Inconstitucionalidad 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 Eugenio 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. 5590-2002, interpuesto por el Gobierno de Aragón contra la disposición adicional cuarta de la Ley 15/2002, de 1 de julio, por la que se declara el Parque Nacional marítimo-terrestre de las Islas Atlánticas de Galicia, en cuanto que da nueva redacción a los arts. 19.3, 23.5 c), 23.bis.6 c) y 23.ter.3 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres. Han comparecido el Letrado del Gobierno de Aragón, el Letrado Jefe de la Asesoría Jurídica del Senado y el Abogado del Estado, en la representación que ostenta cada uno de ellos. Ha sido Ponente el Magistrado don Roberto García-Calvo y Montiel, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El día 1 de octubre de 2002, el Letrado del Gobierno de Aragón, en representación de su Consejo de Gobierno, presentó en este Tribunal un escrito mediante el cual plantea recurso de inconstitucionalidad contra la disposición adicional cuarta de la Ley 15/2002, de 1 de julio, por la que se declara el Parque Nacional marítimo-terrestre de las Islas Atlánticas de Galicia, en cuanto que da nueva redacción a los arts. 19.3, 23.5 c), 23.bis.6 c) y 23.ter.3 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres.

El recurso de inconstitucionalidad, resumidamente, expone lo siguiente:

a) El representante procesal del Gobierno de Aragón comienza su alegato haciendo referencia a los antecedentes que considera relevantes para el presente proceso. Así, alude, en primer lugar, a la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres, cuyo título III, capítulo IV, contenía el régimen jurídico de los parques nacionales, atribuyendo al Estado la gestión de los mismos.

Este criterio fue anulado por la STC 102/1995, promulgándose, para dar cumplimiento a la misma, la Ley 41/1997 que establecía un sistema de gestión de los parques nacionales de composición mixta, esto es, integrado por órganos (Comisión Mixta de Gestión y Patronato) en los que participan el Estado y la Comunidad Autónoma en que se ubica el parque nacional. Cada parque contará, además, con un Director-Conservador que nombra el Estado o la Comunidad Autónoma, según el parque sea supraautonómico o intraautonómico, a propuesta de la Comisión Mixta correspondiente.

La Ley 41/1997 fue recurrida de inconstitucionalidad por el Gobierno y las Cortes de Aragón (recursos núms. 469/98 y 483/98) por entender que dicho sistema mixto de gestión, de un lado, y la planificación física, de otro, vulneraban las competencias de Aragón en materia de medio ambiente y de espacios naturales protegidos (arts. 35.1.5 y 37.3 EAAr).

Con posterioridad, la Ley 15/2002, objeto de este recurso de inconstitucionalidad ha llevado a cabo, a través de su disposición adicional cuarta, una nueva modificación de la Ley 4/1989 que afecta a aspectos puntuales y concretos de determinados artículos de esta última, modificación que limita más aún la competencia autonómica y restringe su participación en el sistema de cogestión. Por tanto, a los efectos de este recurso, deben darse por reproducidos los argumentos que en su día se expusieron respecto de la Ley 41/1997 (recurso núm. 469/98).

Los artículos de la Ley 15/2002 que se recurren son los siguientes: 19.3, 23.5 c), 23.bis.6 c) y 23.ter.3. Expresamente, el Letrado del Gobierno de Aragón deja fuera de la impugnación el art. 22.4.ter.3, también regulado por la disposición adicional cuarta de aquella Ley, pues regula un supuesto de parque nacional marítimo-terrestre que no encuentra correlación material en Aragón, que carece de municipios costeros.

b) Los preceptos recurridos han excedido del ámbito de las competencias del Estado, que se limitan al establecimiento de las bases medioambientales (art. 149.1.23 CE), competencia que no puede imponerse a las de Aragón, que se extienden a la normativa de desarrollo y a la ejecución en la materia de medio ambiente, siendo de carácter exclusivo en la materia de «espacios naturales protegidos». Este marco competencial ha sido reconocido por la STC 102/1995.

El alcance de la legislación básica debe limitarse, según dicha Sentencia, a la normación, la cual, aunque pueda tener más extensión que en otras materias, no