

LAS COMPETENCIAS ESTATALES Y AUTONÓMICAS SOBRE LOS PARQUES NACIONALES A LA LUZ DE LA RECIENTE JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL. NUEVAS PERSPECTIVAS PARA LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS¹

LUCÍA CASADO CASADO

Profesora Ayudante Doctora de Derecho Administrativo
Universitat Rovira i Virgili

I. INTRODUCCIÓN.—II. EL MARCO CONSTITUCIONAL DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS SOBRE LOS ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS.—III. LA COMPETENCIA PARA DECLARAR LOS PARQUES NACIONALES: LA NECESIDAD DE DECLARACIÓN MEDIANTE LEY ESTATAL.—IV. LA GESTIÓN DE LOS PARQUES NACIONALES: 1. *Las previsiones inicialmente contenidas en la LCEN: la atribución de la gestión de los parques nacionales en exclusiva al Estado. Su declaración de inconstitucionalidad en la Sentencia 102/1995.* 2. *Las posteriores reformas de la LCEN: la introducción de un modelo de cogestión entre el Estado y las Comunidades Autónomas.* 3. *El examen de este modelo de cogestión por el TC: la atribución de la gestión de los parques nacionales en exclusiva a las Comunidades Autónomas a partir de la Sentencia 194/2004, de 10 de noviembre.*—V. LA ORGANIZACIÓN DE LOS PARQUES NACIONALES: 1. *Los órganos de gestión de los parques nacionales: las previsiones de la LCEN.* 2. *El examen de este modelo organizativo por el TC: el refuerzo de las competencias de las Comunidades Autónomas:* 2.1. El pronunciamiento del TC en relación con el Consejo de la Red de Parques Nacionales: la constitucionalidad del artículo 22.ter de la LCEN. 2.2. El pronunciamiento del TC en relación con las comisiones mixtas de gestión: la inconstitucionalidad del artículo 23 de la LCEN. 2.3. El pronunciamiento del TC en relación con los patronatos: la inconstitucionalidad de algunos apartados del artículo 23.bis de la LCEN. 2.4. El pronunciamiento del TC en relación con los directores-conservadores: la inconstitucionalidad de los artículos 23.ter de la LCEN y 6.2 de la Ley 3/1999, de 11 de enero.—VI. LA PLANIFICACIÓN DE LOS PARQUES NACIONALES: 1. *El Plan Director de la Red de Parques Nacionales y los Planes Rectores de Uso y Gestión de los Parques Nacionales: las previsiones de la LCEN y del Real Decreto 1803/1999, de 26 de noviembre.* 2. *El examen de la planificación de los parques nacionales por el TC: el progresivo vaciamiento de las competencias estatales:* 2.1. El examen de los Planes Rectores de Uso y Gestión: la inconstitucionalidad de determinados incisos de los apartados 1, 3 y 7 del artículo 19 de la LCEN. 2.2. El examen del Plan Director de la Red de Parques Nacionales: A) La Sentencia 194/2004, de 10 de noviembre: la constitucionalidad de las previsiones de la LCEN y de la Ley 41/1997. B) La Sentencia 101/2005, de 19 de abril: la inconstitucionalidad de determinados preceptos del Plan Director de la Red de Parques Nacionales.—VII. LA FINANCIACIÓN DE LOS PARQUES NACIONALES: 1. *Las previsiones de la LCEN: la financiación conjunta entre el Estado y las Comunidades Autónomas de los parques nacionales.* 2. *La Sentencia 194/2004, de 10 de noviembre: la declaración de inconstitucionalidad del sistema de cofinanciación de los parques nacionales establecido por la LCEN.* 3. *La continuidad de esta línea jurisprudencial: las Sentencias 81/2005, de 6 de abril, y 331/2005, de 15 de diciembre.*—VIII. EL EJERCICIO DE LA POTESTAD SANCIONADORA SOBRE LOS PARQUES NACIONALES.—IX. CONSIDERACIONES FINANCIERAS.—X. BIBLIOGRAFÍA.

¹ Este trabajo ha sido realizado dentro del grupo de investigación, de la *Universitat Rovira i Virgili*, «*Territori, ciutadania i sostenibilitat. Dret del medi ambient, immigració i govern local*», dirigido por el profesor Antoni PIGRAU SOLÉ, Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de esta Universidad.

RESUMEN

Este trabajo examina la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de parques nacionales, a la luz de la reciente jurisprudencia constitucional, recaída a partir de la Sentencia 194/2004, de 10 de noviembre, cuya doctrina ha sido completada por otras Sentencias posteriores. Se analizan, en particular, las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas sobre la declaración, la gestión, la organización, la planificación, la financiación y el régimen sancionador establecido para los parques nacionales. A partir de este análisis, se pone de manifiesto el progresivo desapoderamiento de las competencias estatales que se ha producido en esta materia, a favor de las competencias autonómicas.

Palabras clave: medio ambiente; espacios naturales protegidos; parques nacionales.

ABSTRACT

This study examines the distribution of competencies between the state and the autonomous communities with respect to national parks, in the light of recent constitutional jurisprudence, based on Ruling 194/2004, of 10th November, the doctrine of which was completed by other subsequent Rulings. In particular, it analyses the competencies of the state and the autonomous communities on such issues as the creation, management, organization, planning, funding and system of sanctions established for national parks. The analysis shows the progressive decrease in state competencies and the progressive increase in the competencies of the autonomous communities.

Key words: environment; protected natural areas; national parks.

I. INTRODUCCIÓN

La temática de los espacios naturales protegidos ha desatado una importante conflictividad competencial en España. Son muchos los pronunciamientos del TC que han recaído en esta materia y que han ido perfilando los respectivos ámbitos de actuación estatal y autonómico. Paradigmática en este sentido es la Sentencia 102/1995, de 26 de junio (dictada a partir del recurso de inconstitucionalidad presentado por varias Comunidades Autónomas contra la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres —en adelante, LCEN—)², punto de referencia indiscutible para conocer la doctrina constitucional sobre la distribución de competencias en materia de protección del medio ambiente, en general, y sobre espacios naturales protegidos, en particular. Sin embargo, esta Sentencia no ha cerrado la cuestión competencial, sino que han sido necesarios otros pronuncia-

² Véanse, entre otros, los comentarios de esta Sentencia realizados por Dolors CANALS AMETLLER (1997), «La polémica jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia de espacios naturales protegidos: competencias estatales *versus* competencias autonómicas (Comentario en torno a la Sentencia del Tribunal Constitucional 102/1995, de 26 de junio, en relación con las SSTC 156/1995, de 26 de octubre, y 163/1995, de 8 de noviembre)», núm. 142 de esta REVISTA, págs. 305-351, y Rosario LAZA LAZA (1996), «La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en relación con la declaración y gestión de los Espacios Naturales Protegidos. La STC 102/1995, de 26 de junio», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 271-272, págs. 877-888.

mientos posteriores que han acabado de perfilar y concretar las competencias estatales y autonómicas sobre los espacios naturales. Un tema que se ha revelado especialmente conflictivo ha sido el de los parques nacionales³. En su momento, la Sentencia 102/1995 ya abordó algunas cuestiones competenciales en torno a estos espacios que provocaron la declaración de inconstitucionalidad de algunos preceptos de la LCEN y su posterior modificación por la Ley 41/1997, de 5 de noviembre. Sin embargo, la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en relación con los parques nacionales ha vuelto a ser objeto de examen por el TC, que, en un corto espacio de tiempo, ha dictado ocho Sentencias sobre esta cuestión, cuyos pronunciamientos serán analizados en este estudio. Nos referimos a las Sentencias 194/2004, de 10 de noviembre⁴; 35/2005, de 17 de febrero; 36/2005, de 17 de febrero⁵; 81/2005, de 6 de abril⁶; 100/2005, de 19 de abril⁷; 101/2005, de 19 de abril⁸; 331/2005, de 15 de diciembre⁹; y 32/2006, de 1 de febrero¹⁰, que, como ve-

³ Sobre los parques nacionales, véanse, entre otros, los trabajos de Santiago ANGLADA GOTOR e Isabel MATEOS GUILARTE (1994), «Informe sobre Parques Nacionales y organización del Estado en la Europa comunitaria», núm. 133 de esta REVISTA, págs. 529-541; Tomás Ramón FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ (1975), «Parques Nacionales y protección de la Naturaleza», *Revista Española de Derecho Administrativo*, 5, págs. 215-223; Agustín GARCÍA URETA (1999), *Espacios naturales protegidos. Cuestiones jurídicas en la Ley 4/1989, de 27 de marzo*, Oñati, Instituto Vasco de Administración Pública; Antonio MACHADO CARRILLO (1988), *Los parques nacionales: aspectos jurídicos y administrativos*, Madrid, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, ICONA; Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO BAQUER (1975), «Aspectos administrativos de la creación y funcionamiento de los Parques Nacionales», *Revista Española de Derecho Administrativo*, 6, págs. 343-364.

⁴ Esta Sentencia resuelve los recursos de inconstitucionalidad acumulados 460/98, 469/98 y 483/98, formulados, respectivamente, por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, por las Cortes de Aragón y por la Diputación General de Aragón contra el artículo único de la Ley 41/1997, de 5 de noviembre, por la que se modifica la LCEN, en cuanto que da nueva redacción a determinados artículos de la misma; y contra algunas disposiciones adicionales y la disposición final 2.ª de dicha Ley 41/1997.

⁵ Estas Sentencias resuelven, respectivamente, los recursos de inconstitucionalidad 5573/2002 y 5590/2002, interpuestos, respectivamente, por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía y por el Gobierno de Aragón contra la disposición adicional 4.ª 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 determinados artículos de la LCEN.

⁶ Esta Sentencia resuelve el recurso de inconstitucionalidad 1504/99, presentado por el Parlamento de Andalucía contra determinados preceptos de la Ley 3/1999, de 11 de enero, por la que se crea el Parque Nacional de Sierra Nevada.

⁷ Esta Sentencia resuelve el recurso de inconstitucionalidad 1566/99, interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía contra algunos artículos de la Ley 3/1999, de 11 de enero, por la que se crea el Parque Nacional de Sierra Nevada.

⁸ Esta Sentencia resuelve el conflicto positivo de competencia 2287/2000, planteado por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía contra los artículos 1, 2 y 3 y diversos preceptos del Anexo del Real Decreto 1803/1999, de 26 de noviembre, por el que se aprueba el Plan Director de la Red de Parques Nacionales.

⁹ Esta Sentencia resuelve el 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.

¹⁰ Esta Sentencia resuelve los conflictos positivos de competencia acumulados 5229/98 y 5504/98, promovidos, respectivamente, por la Diputación General de Aragón y por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía contra diversos preceptos del Real De-

remos, abren nuevas perspectivas para las competencias autonómicas en esta materia, en detrimento de las estatales.

II. EL MARCO CONSTITUCIONAL DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS SOBRE LOS ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS

Los espacios naturales protegidos, entre los que se encuentran los parques nacionales¹¹, no se incluyen de forma expresa en el listado de materias que integran las competencias asumibles por las Comunidades Autónomas (art. 148 de la CE) y las competencias exclusivas del Estado (art. 149.1.23 de la CE). Es esta ausencia la que ha posibilitado que algunos Estatutos de Autonomía hayan asumido la competencia sobre los espacios naturales protegidos como competencia exclusiva autonómica¹². La propia jurisprudencia constitucional ha admitido que las Comunidades Autónomas puedan asumir estatutariamente, como competencia exclusiva, la relativa a los espacios naturales protegidos, acerca de los cuales no figura una reserva competencial a favor del Estado¹³.

Ahora bien, a pesar de esta mención estatutaria expresa en algunas Comunidades Autónomas, debe tenerse presente que la materia «espacios naturales protegidos» también queda subsumida en el título general de «protección del medio ambiente». Resultan, por tanto, aplicables las prescripciones establecidas por los artículos 148.1.9 y 149.1.23 de la CE, por lo que la competencia exclusiva sobre espacios naturales asumida por algunas Comunidades Autónomas queda matizada por las competencias que

creto 1760/1998, de 31 de julio, por el que se determina la composición y el funcionamiento del Consejo de la Red de Parques Nacionales, de las comisiones mixtas de gestión de dichos parques y de sus patronatos.

¹¹ Los parques nacionales se definen en la LCEN como «aquellos espacios naturales de alto valor ecológico y cultural, que siendo susceptibles de ser declarados parques, se declare su conservación de interés general de la Nación. Este interés se apreciará en razón de que el espacio sea representativo del patrimonio natural y de que incluya alguno de los principales sistemas naturales españoles que se dictan en el Anexo de la presente Ley» (art. 22.1, modificado por la Ley 41/1997, de 5 de noviembre). Véase también la definición de parques nacionales recogida en el apartado 2, epígrafe 1.a), del Plan Director de la Red de Parques Nacionales, incluido en el Anexo del Real Decreto 1803/1999, de 26 de noviembre, por el que se aprueba este Plan Director.

En la actualidad existen en España trece parques nacionales integrados en la Red de Parques Nacionales, de los cuales ocho están localizados en la Península Ibérica y cinco en las islas, con un total de 326.897 hectáreas. El más grande es el de Sierra Nevada, seguido, por orden de extensión, por Picos de Europa, Doñana, Cabañeros, Teide, Ordesa y Monte Perdido, *Aigües Tortes i Estany de Sant Maurici*, Archipiélago de Cabrera, Islas Atlánticas de Galicia, Timanfaya, Caldera de Taburiente, Garajonay y Tablas de Daimiel. La importancia de estos espacios no reside en su extensión (apenas alcanza el 10% de la superficie protegida española), sino en la calidad de los ecosistemas y valores que representan. En este sentido, Alfonso MULERO MENDIGORRI (2002), *La protección de espacios naturales en España. Antecedentes, contrastes territoriales, conflictos y perspectivas*, Madrid-Barcelona-México, Ediciones Mundi-Prensa, pág. 113.

¹² Es el caso de los Estatutos de Autonomía de Andalucía (art. 13.7), Aragón (art. 35.1.15), Canarias (art. 30.16), Cataluña (art. 144.2), Comunidad Valenciana (art. 49.1.10) y Navarra [art. 50.1.d)].

¹³ Véase, entre otras, la Sentencia 69/1982, de 23 de noviembre (FJ 1).

en materia ambiental corresponden al Estado. En efecto, la competencia autonómica no es ilimitada o absoluta y debe situarse dentro del marco competencial proporcionado por la CE en materia de protección ambiental¹⁴. Como ha destacado CANALS AMETLLER, «*la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas sobre espacios naturales protegidos no podrá definirse como de exclusividad absoluta, en los términos definidos por el TC en dicha STC 69/1982. Las bases estatales acotarán sustancialmente tanto la legislación como la ejecución autonómica de aquella materia jurídica*»¹⁵.

De este modo, corresponderá al Estado la competencia exclusiva para la elaboración de la legislación básica, «sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección», y a las Comunidades Autónomas «la gestión en materia de protección del medio ambiente», junto al desarrollo de la legislación básica estatal —amén de la facultad de dictar normas adicionales de protección—¹⁶. Cabe destacar que, en este marco general, aquellas Comunidades Autónomas en cuyos Estatutos se contemple de forma expresa la competencia sobre espacios naturales protegidos como exclusiva, tendrán una posición específica frente a la competencia genérica sobre protección del medio ambiente y, además, reforzada frente a las competencias del Estado¹⁷.

A la vista de lo expuesto, el TC ha considerado que la regulación relativa a los parques nacionales se incardina en las materias relativas a los «espacios naturales protegidos» y al «medio ambiente»¹⁸. En este contexto, al Estado corresponderá la aprobación de la normativa básica sobre los parques nacionales, si bien ello no implica, como ha clarificado el TC en la Sentencia 331/2005, de 15 de diciembre,

«(...) 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

¹⁴ Véase el FJ 1 de la Sentencia 69/1982, de 23 de noviembre.

¹⁵ Dolors CANALS AMETLLER (1997: 311).

¹⁶ Sobre la distribución de competencias en materia de medio ambiente existe abundante bibliografía. Véanse, por todos, los trabajos de Juan-Cruz ALLI ARANGUREN (2006), voz «Distribución de competencias ambientales entre el Estado, las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales», en la obra colectiva, dirigida por Enrique ALONSO GARCÍA y Blanca LOZANO CUTANDA, *Diccionario de Derecho Ambiental*, Madrid, Iustel, págs. 522-531; José Luis BELTRÁN AGUIRRE (1995), «La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de medio ambiente», *Revista Vasca de Administración Pública*, 41, págs. 545-564; Agustín GARCÍA URETA (1999: 58-147); Francisco LÓPEZ MENUENDO (2005), «Concepto constitucional de medio ambiente. El reparto competencial», en la obra colectiva, por él dirigida, *Reparto competencial en materia de medio ambiente. Control medioambiental de la Administración Pública*, Madrid, Estudios de Derecho Judicial, Consejo General del Poder Judicial, págs. 13-72; e Isabel PONT CASTEJÓN y Lucía CASADO CASADO (2000), «La elasticidad de las competencias normativas en materia ambiental: querer es poder», en la obra colectiva, coordinada por Francisco SOSA WAGNER, *El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI. Homenaje al Profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo*, tomo III, Valencia, Tirant lo Blanch, págs. 4045-4110.

¹⁷ Así lo ha establecido el TC en la Sentencia 102/1995, FJ 3.

¹⁸ *Id.* Sentencias del TC 194/2004, de 4 de noviembre, FJ 5; y 331/2005, de 15 de diciembre, FJ 3.

y no se atendería a nuestra reiterada doctrina sobre el alcance de la normativa básica» (FJ 5).

De ahí que no exista ningún obstáculo de orden constitucional 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. Concretamente, el TC ha admitido en la Sentencia 331/2005 que las Comunidades Autónomas que han asumido las competencias en materia de «espacios naturales protegidos» y «medio ambiente» están habilitadas para establecer un régimen jurídico protector de los espacios naturales de su territorio, incluso aunque se trate 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, dentro del respeto a las bases establecidas por el Estado *ex* artículo 149.1.23 de la CE¹⁹.

III. LA COMPETENCIA PARA DECLARAR LOS PARQUES NACIONALES: LA NECESIDAD DE DECLARACIÓN MEDIANTE LEY ESTATAL

La primera cuestión competencial que han suscitado los parques nacionales ha sido la de la competencia para su declaración. La LCEN, en su redacción originaria, atribuyó esta competencia en exclusiva al Estado, requiriendo para la declaración de un espacio como parque nacional una ley de las Cortes Generales (art. 22.1). A las Comunidades Autónomas se les atribuyó una simple facultad de propuesta —no vinculante— al Estado para la declaración como parque nacional de un espacio natural cuando se cumpliesen los requisitos establecidos en la LCEN y se apreciase que su declaración era de interés general de la Nación (art. 22.3). La asignación de esta competencia al Estado suscitó los recelos de algunas Comunidades Autónomas y fue el artículo 22 uno de los impugnados mediante el recurso de inconstitucionalidad presentado ante el TC contra la LCEN. Sin embargo, en la Sentencia 102/1995, de 26 de junio, el Alto Tribunal consideró conforme a la CE la atribución de tal competencia al Estado²⁰. Acepta, por tanto, una monopolización de la determinación del contenido del interés general, como signo de identidad de los parques nacionales, por parte de la Administración del Estado²¹.

Con posterioridad a la Sentencia 102/1995 se aprobó la Ley 41/1997, de 5 de noviembre, que modificó, entre otros, el artículo 22 de la LCEN. A los

¹⁹ *Vid.* el FJ 5 de esta Sentencia.

²⁰ Sentencia 102/1995, de 26 de junio, FJ 21. Sin embargo, en esta misma Sentencia, el TC niega la competencia estatal para la declaración de los espacios naturales protegidos que tengan por objeto la protección de bienes integrantes del dominio público marítimo-terrestre, así como los espacios naturales protegidos supracomunitarios. Véanse los FF.JJ. 19 y 20 de la Sentencia 102/1995, de 26 de junio.

²¹ Así lo destaca Dolors CANALS AMETLLER (1997: 335).

efectos que aquí nos interesan, después de esta reforma, se mantiene en la LCEN la exigencia de ley de las Cortes Generales para la declaración de parques nacionales (art. 22.2), así como la capacidad de propuesta de las Comunidades Autónomas (art. 22.4), pero se introduce una novedad significativa, que supone un refuerzo considerable de las competencias autonómicas en esta materia. Efectivamente, el artículo 22.5, en su nueva redacción, exige, para la declaración de un parque nacional, el previo acuerdo favorable de la Asamblea Legislativa de la Comunidad o de las Comunidades Autónomas en cuyo territorio se encuentre situado²². Se confiere, en definitiva, al legislador autonómico el derecho de veto²³.

A pesar de estas concesiones a las Comunidades Autónomas, la competencia de declaración de los parques nacionales continúa reservándose al Estado. Ahora bien, debe tenerse presente que el TC ha admitido recientemente, en la Sentencia 331/2005, de 15 de diciembre, que esta competencia estatal no resulta vulnerada por las Comunidades Autónomas cuando crean figuras de protección cuyo ámbito abarca la totalidad del espacio declarado como parque nacional. En esta ocasión, el TC admite la constitucionalidad de la declaración del Espacio Natural de Doñana —que incluye 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—, realizada por el artículo 5.1 de la Ley andaluza 8/1999, de 27 de octubre, del Espacio Natural de Doñana. En su opinión,

«(...) 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 se somete dicho parque nacional (...) 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» [FJ 8.a)]²⁴.

²² La doctrina ya había defendido la necesidad de garantizar una verdadera participación de las Comunidades Autónomas en la declaración de los parques nacionales. En este sentido, Rosario LAZA LAZA (1996: 888).

²³ En opinión de Francisco DELGADO PIQUERAS (2005), «Los espacios naturales protegidos», en la obra colectiva, dirigida por Luis ORTEGA ÁLVAREZ, *Lecciones de Derecho del Medio Ambiente*, 4.ª ed., Valladolid, Lex Nova, pág. 251: «El derecho de veto otorgado al legislador autonómico supone un condicionamiento del legislador estatal que (...) no se compadece con el sustrato material que justifica la figura de los Parques Nacionales en la Sentencia 102/1995».

²⁴ Especialmente críticos con este pronunciamiento del TC se han mostrado José Luis BERMEJO LATRE y Víctor Manuel ESCARTÍN ESCUDÉ (2006), «La reciente jurisprudencia constitucional sobre las competencias en materia de espacios naturales», *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, 9, págs. 182-183.

Por lo tanto, las Comunidades Autónomas, en base a sus competencias en materia de «espacios naturales protegidos» y «medio ambiente», pueden declarar protegido un espacio que incluya, junto con otros, los territorios de un parque nacional, siempre que, al hacerlo, no perturben la competencia del Estado para declarar el parque nacional ni pongan en entredicho su régimen jurídico básico. En el caso en cuestión, el Espacio Natural de Doñana, declarado por Andalucía, no hacía desaparecer, según el TC, el Parque Nacional, sino que éste, conservando su denominación y su carácter, se integraba en un espacio más amplio.

IV. LA GESTIÓN DE LOS PARQUES NACIONALES

La gestión de los parques nacionales se ha manifestado como uno de los temas más conflictivos, desde la perspectiva del reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de espacios naturales protegidos. Ha sido éste un tema recurrente, tanto a nivel normativo —sede en la que se han producido importantes cambios y reformas— como a nivel jurisprudencial, dados los pronunciamientos del TC que ha suscitado.

1. *Las previsiones inicialmente contenidas en la LCEN: la atribución de la gestión de los parques nacionales en exclusiva al Estado. Su declaración de inconstitucionalidad en la Sentencia 102/1995*

Originariamente, la LCEN, en su artículo 22.1, atribuyó al Estado la gestión de los parques nacionales y la correspondiente asignación de recursos presupuestarios. Sin embargo, en la Sentencia 102/1995, el TC declaró la inconstitucionalidad parcial del primer párrafo del artículo 22, en cuanto atribuía la gestión de estos espacios exclusivamente al Estado, desconociendo la competencia de las Comunidades Autónomas para ejecutar lo legislado sobre protección del medio ambiente y la posición singular de algunas de ellas, con una competencia exclusiva sobre espacios naturales protegidos. Además, consideró que no era admisible la exclusión de las Comunidades Autónomas en cuyo territorio estuviese enclavado el parque nacional, como hacía la LCEN. Antes bien, la gestión —utilizada como sinónimo de administración— en este ámbito se configura como competencia autonómica²⁵. En consecuencia, el TC rechaza que la gestión de un parque nacional pueda quedar exclusivamente en manos de la Administración estatal, aunque añade que

«(...) sólo residualmente, en ciertos supuestos límite que no es necesario concretar ahora, aunque uno sea éste, pueda participar en ella el Estado» (FJ 22),

²⁵ FJ 22 de la Sentencia 102/1995, de 26 de junio.

con lo cual deja la puerta abierta a una cierta intervención estatal, más allá de la declaración del interés general de este tipo de espacios naturales, sin introducir mayores concreciones.

2. *Las posteriores reformas de la LCEN: la introducción de un modelo de gestión entre el Estado y las Comunidades Autónomas*

Con posterioridad a la Sentencia 102/1995 se aprobó la Ley 41/1997, de 5 de noviembre, de modificación de la LCEN, que responde, como establece su Exposición de Motivos, a la necesidad de «establecer el régimen jurídico que permita la participación en la gestión de los parques nacionales no sólo de la Administración General del Estado, sino también de las Comunidades Autónomas en cuyo territorio se ubique alguno de estos privilegiados espacios naturales»²⁶. Su finalidad, por tanto, no era otra que «modificar determinados artículos de la Ley 4/1989 para adaptar su contenido a la doctrina constitucional e incorporar, asimismo, preceptos nuevos en dicha Ley para regular los órganos de gestión y administración de los Parques Nacionales»²⁷. Con este fin, esta Ley dota a los parques nacionales de un nuevo modelo de gestión en el que adquieren mayor protagonismo las Comunidades Autónomas, pero en el que se articula también la participación del Estado. Se introduce, pues, un modelo que, lejos de trasladar a las Comunidades Autónomas el grueso de la gestión de los parques nacionales, responde a criterios de compartición entre la Administración General del Estado y la correspondiente Administración autonómica del parque nacional de que se trate²⁸. En efecto, el artículo 22.3 de la LCEN, modificado por la Ley 41/1997, establece que:

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

Partiendo de este principio general, como veremos, se configuran cuatro órganos que intervienen en la gestión de los parques nacionales: el Consejo de la Red de Parques Nacionales, la comisión mixta de gestión, el director-conservador y el patronato²⁹. Esta gestión conjunta entre la Administración del Estado y las Comunidades Autónomas a que nos referimos se traslada al principal órgano gestor —la comisión mixta de ges-

²⁶ Véase el párrafo segundo de la Exposición de Motivos de la Ley 41/1997, de 5 de noviembre.

²⁷ Véase el párrafo tercero de la Exposición de Motivos de la Ley 41/1997, de 5 de noviembre.

²⁸ Agustín GARCÍA URETA (1999: 558-559). De este régimen general de gestión compartida se separa el Parque Nacional de *Aigües Tortes i Estany de Sant Maurici*. Vid. la disposición adicional 4.ª de la Ley 41/1997, de 5 de noviembre.

²⁹ Vid. *infra*, el apartado V.1 de este estudio.

tión—, integrado paritariamente por representantes de ambas Administraciones.

3. *El examen de este modelo de cogestión por el TC: la atribución de la gestión de los parques nacionales en exclusiva a las Comunidades Autónomas a partir de la Sentencia 194/2004, de 10 de noviembre*

El modelo de gestión conjunta de los parques nacionales introducido tras la Ley 41/1997 ha sido sometido a examen de constitucionalidad en la Sentencia 194/2004, de 10 de noviembre. El TC ha considerado que no se adecuaba a la CE el establecimiento por parte del legislador estatal de un sistema de cogestión de los parques nacionales, en el caso de los parques nacionales intraautonómicos. En su opinión, tal sistema no puede considerarse como básico³⁰; y tampoco puede ampararse en las facultades de coordinación que la CE reconoce al Estado³¹ ni en el principio de cooperación interadministrativa, en la medida en que no se satisface el requisito de la voluntariedad y tampoco se salvaguardan las competencias de gestión de las Comunidades Autónomas³².

El TC también ha extendido este criterio al caso de los parques nacionales interautonómicos. Para ello, ha reiterado, en la Sentencia 194/2004, de 10 de noviembre, los criterios de la *ratio decidendi* expuestos en relación a los intracomunitarios, añadiendo un nuevo canon de constitucionalidad —por centrarse, en este caso, la controversia sobre la función ejecutiva del Estado en un supuesto de supraterritorialidad— que le lleva a concluir la inconstitucionalidad del modelo de gestión compartida de los parques nacionales supracomunitarios. En efecto, la atribución de la gestión ordinaria de estos espacios al Estado, aunque sea en régimen de cogestión, vulnera las competencias autonómicas sobre espacios naturales protegidos y autoorganización de sus servicios. Según el Tribunal, el Estado debió limitarse, con base en sus facultades de coordinación, a instrumentar mecanismos que permitieran a las Comunidades Autónomas afectadas realizar la gestión del parque en sus respectivos territorios, integrando su actividad del modo más adecuado³³. Sin embargo, el TC considera constitucional la posibilidad

³⁰ El TC ha negado la calificación del artículo 22.3 de la LCEN como básico. Véase el FJ 11 de la Sentencia 194/2004, de 10 de noviembre.

³¹ Véase el FJ 12 de la Sentencia 194/2004, de 10 de noviembre.

³² Sentencia 194/2004, de 10 de noviembre, FJ 13.

³³ Queda aún sin resolver la cuestión de la gestión y la organización en los parques nacionales marítimo-terrestres, sobre la cual el TC no se ha pronunciado. En sendos votos particulares a las Sentencias 35/2005 y 36/2005, el Magistrado don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez ha defendido que la inconstitucionalidad del régimen de cogestión se refiere a casos distintos al de las Islas Atlánticas de Galicia y considera que la doctrina constitucional debería ser modulada para casos de parques nacionales que afecten al mar territorial. En esta línea, el Proyecto de Ley de la Red de Parques Nacionales que se está tramitando actualmente en el Congreso de los Diputados (*Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados*, VIII Legislatura, Serie A, núm. 87-1, de 26 de mayo de 2006) prevé, en su artículo 16.2, que «en el caso de Parques Nacionales declarados sobre aguas marinas bajo soberanía o jurisdicción nacional, la gestión corresponde a la Administración General del Estado».

—prevista en la disposición adicional 7.^a de la Ley 41/1997, de 5 de noviembre— de suscripción voluntaria de acuerdos entre el Gobierno de la Nación y los órganos de gobierno de las Comunidades Autónomas afectadas por la existencia de parques nacionales supraautonómicos, para establecer fórmulas complementarias de gestión y administración³⁴.

V. LA ORGANIZACIÓN DE LOS PARQUES NACIONALES

La LCEN, en su versión originaria, incorporaba escasas menciones a la organización de los parques nacionales. De hecho, únicamente se incluía una referencia a los patronatos, con funciones de asesoramiento, promoción, seguimiento y control de los parques, en el artículo 23. Han sido las reformas posteriores de esta Ley, principalmente la acometida por la Ley 41/1997, de 5 de noviembre, las que han diseñado el modelo de organización de los parques nacionales, desarrollado por el Real Decreto 1760/1998, de 31 de julio, por el que se determina la composición y el funcionamiento del Consejo de la Red de Parques Nacionales, de las comisiones mixtas de gestión de dichos parques y de sus patronatos. Este marco normativo incorporaba un modelo de organización administrativa de los parques nacionales que respondía a criterios de compartición entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

1. *Los órganos de gestión de los parques nacionales: las previsiones de la LCEN*

En coherencia con el modelo de gestión conjunta entre el Estado y las Comunidades Autónomas de los parques nacionales que se introduce a partir de la Ley 41/1997, de 5 de noviembre³⁵, en la LCEN se configuran cuatro órganos³⁶ que intervienen en la gestión de los parques nacionales: el Consejo de la Red de Parques Nacionales, la comisión mixta de gestión, el patronato y el director-conservador.

El Consejo de la Red de Parques Nacionales es un órgano colegiado de carácter consultivo, en el que están representadas la Administración General del Estado y todas y cada una de las Comunidades Autónomas en cuyo ámbito territorial se ubiquen aquéllos³⁷. Constituye, pues, el primer grado de participación de las Comunidades Autónomas en la gestión de los par-

³⁴ Véase el FJ 17.d) de la Sentencia 194/2004, de 10 de noviembre.

³⁵ En este punto, además de las modificaciones de la LCEN incorporadas por la Ley 41/1997, de 5 de noviembre, ténganse en cuenta también las introducidas por las Leyes 15/2002, de 1 de julio, por la que se declara el Parque Nacional Marítimo-Terrestre de las Islas Atlánticas de Galicia, y 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social.

³⁶ Para completar la visión de la estructura organizativa de los parques nacionales, téngase en cuenta lo establecido por la disposición adicional 5.^a de la Ley 41/1997, que preveía la creación de consorcios para la administración y conservación de los parques nacionales. En la Sentencia 194/2004, esta disposición ha sido declarada inconstitucional por el TC [FJ 14.e)].

³⁷ Véanse los artículos 22.ter.1 de la LCEN y 2.1 del Real Decreto 1760/1998.

ques nacionales³⁸. De él forman parte también, en todo caso, tres representantes de la totalidad de los municipios en cuyo territorio se ubique un parque nacional, designados por la Asociación de Municipios de ámbito estatal con mayor implantación³⁹; los presidentes de los patronatos de los parques nacionales que integran la Red, y tres representantes de las asociaciones cuyos fines concuerden con los principios de la LCEN⁴⁰. Con ello se denota la intención del legislador de que el Consejo sea un foro de encuentro de los distintos entes públicos involucrados con los parques nacionales⁴¹. Al Consejo le corresponde informar el Plan Director de la Red de Parques Nacionales, la normativa de carácter general aplicable a los parques de la Red de Parques Nacionales, la propuesta de declaración de nuevos parques nacionales y los criterios de distribución de los recursos económicos y de financiación que se asignen para la gestión de estos espacios; proponer la concesión de distinciones internacionales para los parques de la Red de Parques Nacionales; promover la proyección internacional de la Red de Parques Nacionales, y cuantas otras cuestiones de interés general para estos espacios naturales le sean asignadas⁴². Se trata, en definitiva, de un órgano de tutela de la Red de Parques Nacionales, cuya misión fundamental es precisamente garantizar el buen funcionamiento de ésta y la homogeneidad de la gestión.

La comisión mixta de gestión, introducida en la LCEN por la Ley 41/1997, se configuraba como el órgano ordinario de gestión de los parques nacionales y, por ende, «piedra angular de la Ley»⁴³. En ella se materializaba el principio de gestión compartida de los parques nacionales, ya que era un órgano colegiado integrado por el mismo número de representantes de la Administración General del Estado que de la Comunidad Autónoma, tanto en el caso de los parques nacionales intraautonómicos como interautonómicos⁴⁴. Sus funciones, de máxima relevancia para la gestión de los parques nacionales, eran las relativas a los planes aplicables; a las actividades a desarrollar; de carácter económico, y residuales⁴⁵.

³⁸ Agustín GARCÍA URETA (1999: 560).

³⁹ El artículo 22.ter.1 de la LCEN, introducido por la Ley 41/1997, preveía un representante designado por la Asociación de Municipios de ámbito estatal. Sin embargo, el Real Decreto 1760/1998, de 31 de julio, prevé tres representantes [nótese que la disposición final 2.ª de la Ley 41/1997 facultaba al Gobierno para modificar, mediante Real Decreto, la composición de los patronatos y órganos gestores de los parques nacionales integrados en la Red, para adaptarlos a las prescripciones de esta Ley; esta disposición ha sido declarada inconstitucional en la Sentencia del TC 194/2004, FJ 14.f)].

⁴⁰ Véanse los artículos 22.ter.1 de la LCEN, introducido por la Ley 41/1997, y 2.1 del Real Decreto 1760/1998.

⁴¹ En este sentido, Agustín GARCÍA URETA (1999: 561).

⁴² Véase el artículo 22.ter.2 y 3 de la LCEN, introducido por la Ley 41/1997.

⁴³ Véase la Exposición de Motivos de la Ley 41/1997, apartado noveno.

⁴⁴ De conformidad con el artículo 23.2 de la LCEN, modificado por la Ley 41/1997, en el caso de los parques nacionales intercomunitarios, se mantendrá la composición paritaria entre la Administración General del Estado y el conjunto de las Comunidades Autónomas interesadas. Sobre la composición de las comisiones mixtas de gestión, véanse el artículo 3 y el Anexo I del Real Decreto 1760/1998, de 31 de julio.

⁴⁵ Sobre las funciones de las comisiones mixtas de gestión, véase Agustín GARCÍA URETA (1999: 573-578).

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 23.bis de la LCEN, el patronato era un órgano de participación social que debía constituirse para cada uno de los parques nacionales, en el que estarían representadas las Administraciones públicas y aquellas instituciones, asociaciones y organizaciones relacionadas con el parque, o con fines concordantes a los que inspiraban la LCEN⁴⁶. Al igual que en la comisión mixta de gestión, el número de los representantes designados por el Gobierno de la Nación y por las Comunidades Autónomas sería paritario, criterio que también debía mantenerse en el caso de los parques nacionales supraautonómicos⁴⁷. Sus funciones, salvo alguna excepción, eran básicamente de informe y de propuesta⁴⁸.

Finalmente, el director-conservador se configuraba como un órgano designado, por acuerdo de la comisión mixta de gestión⁴⁹, entre funcionarios de la Administración General del Estado o de las Administraciones autonómicas implicadas⁵⁰. Sobre él recaía la responsabilidad de la administración y coordinación de las actividades del parque nacional⁵¹. El director-conservador también formaba parte del patronato y podía asistir a las reuniones de las comisiones mixtas, con voz pero sin voto, actuando como secretario⁵².

⁴⁶ La redacción de este artículo procede de la Ley 41/1997, de 5 de noviembre. Posteriormente, el apartado 6.c) de este precepto ha sido modificado por la Ley 15/2002, de 1 de julio. En relación a la composición específica de los patronatos, véanse el artículo 4 y el Anexo II del Real Decreto 1760/1998, de 31 de julio. La LCEN, tras las modificaciones introducidas por la Ley 41/1997, prevé que los presidentes de los patronatos serán nombrados por el Gobierno de la Nación, a propuesta del Ministerio de Medio Ambiente, previo acuerdo de la comisión mixta de gestión (art. 23.bis.3).

⁴⁷ Véase el artículo 23.bis.2 de la LCEN.

⁴⁸ Agustín GARCÍA URETA (1999: 585) ha destacado que la reforma en 1997 de los patronatos «*ha llevado a confundir, en algún caso, la línea divisoria entre la gestión, atribuida a la Comisión Mixta, y la función de apoyo, que le corresponde al Patronato*».

⁴⁹ Con posterioridad a la designación del director-conservador por la comisión mixta, el Organismo Autónomo Parques Nacionales realizará las actuaciones administrativas precisas para posibilitar la incorporación a su plantilla (art. 23.ter, apartado 5, primer párrafo, de la LCEN, modificado por la Ley 62/2003).

De acuerdo con el artículo 23.ter, apartado 2, de la LCEN (modificado por la Ley 62/2003, de 30 de diciembre), «en caso de no alcanzarse acuerdo para la designación del Director-Conservador en el seno de la Comisión Mixta, se elevará la documentación relativa a los aspirantes al Consejo de la Red de Parques Nacionales que, por mayoría de sus miembros, designará al funcionario que así considere». En tanto no se resuelva este nombramiento, la responsabilidad de la dirección del parque nacional recaerá en el director-adjunto o, en su caso, en el funcionario de mayor nivel y antigüedad existente en la plantilla (art. 23.ter, apartado 3, de la LCEN, modificado por la Ley 15/2002, de 1 de julio, y, posteriormente, por la Ley 62/2003, de 30 de diciembre).

⁵⁰ Así lo establece el artículo 23.ter, apartado 4, modificado por la Ley 62/2003, de 30 de diciembre.

⁵¹ Sobre las funciones del director-conservador, véase Agustín GARCÍA URETA (1999: 597-600).

⁵² Véase el artículo 23.ter, apartado 5 (introducido por la Ley 62/2003, de 30 de diciembre), en relación con el artículo 23.6 de la LCEN (modificado por la Ley 41/1997, de 5 de noviembre).

2. *El examen de este modelo organizativo por el TC: el refuerzo de las competencias de las Comunidades Autónomas*

El modelo organizativo de los parques nacionales expuesto en el apartado precedente ha sido sometido a examen del TC en varias Sentencias recientes, que han extendido el criterio general de rechazo a la gestión conjunta, a los órganos concretos previstos para realizar la gestión de los parques nacionales⁵³.

2.1. *El pronunciamiento del TC en relación con el Consejo de la Red de Parques Nacionales: la constitucionalidad del artículo 22.ter de la LCEN.*

El Consejo de la Red de Parques Nacionales ha suscitado escasa controversia en relación a las competencias autonómicas. De hecho, el artículo 22.ter de la LCEN, que regula este órgano, únicamente ha sido objeto de impugnación ante el TC por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, en el recurso de inconstitucionalidad presentado contra la Ley 41/1997, en un aspecto muy concreto. Nos referimos a las funciones atribuidas al Consejo, recogidas en el apartado segundo de este precepto⁵⁴. Al respecto, el TC, en la Sentencia 194/2004, de 10 de noviembre, considera que

«(...) teniendo en cuenta que la composición del órgano no ha sido impugnada, que ninguna de las funciones que se le atribuyen tiene carácter decisorio y que ni siquiera condicionan las que corresponda adoptar a las Comunidades Autónomas competentes para la gestión de los parques, ninguna tacha puede oponerse a que el legislador estatal haya creado un órgano de cooperación en la materia, integrando los diversos intereses en presencia y propiciando, en suma, que de dicho órgano puedan surgir recomendaciones o propuestas sobre los temas descritos que coadyuven a una mejor prestación de los servicios de gestión por parte de las Comunidades Autónomas» [FJ 14.a)].

⁵³ En la Sentencia 331/2005, de 15 de diciembre, el TC considera constitucionales los artículos 10, 11, 12 y 13 de la Ley del Parlamento de Andalucía 8/1999, de 27 de octubre, del Espacio Natural de Doñana, que regulan el equipo de gestión, órgano encargado de la administración y gestión de este espacio natural y, en consecuencia, 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 inscrito en la competencia estatal básica.

⁵⁴ Sobre las funciones del Consejo de la Red de Parques Nacionales, véase el apartado V.1 de este trabajo.

2.2. *El pronunciamiento del TC en relación con las comisiones mixtas de gestión: la inconstitucionalidad del artículo 23 de la LCEN.*

De acuerdo con la doctrina expuesta por el TC en torno a la gestión compartida de los parques nacionales⁵⁵, la Sentencia 194/2004, de 10 de noviembre, ha declarado la inconstitucionalidad del artículo 23⁵⁶ (regulador de las comisiones mixtas de gestión) de la LCEN⁵⁷, ya que

«(...) excede de la competencia básica del Estado (art. 149.1, número 23, CE) y de sus facultades de coordinación o de cooperación, invadiendo con ello las competencias propias de las Comunidades recurrentes en relación con estos espacios naturales» [FJ 14.b)].

Y ello es así aun en el caso de las comisiones mixtas de gestión de los parques nacionales supracomunitarios, ya que se trata de órganos encargados de la gestión ordinaria y habitual del parque. Y ello transgrede el criterio constitucional, de conformidad con el cual

«(...) la gestión centralizada sólo puede justificarse para aquellos casos concretos y excepcionales en los que la intervención separada de las Comunidades Autónomas no evitara el fraccionamiento de las medidas y la consiguiente quiebra de la normativa básica» [FJ 17.a)].

En definitiva,

«(...) el legislador estatal debió simplemente, con sustento en las facultades de coordinación del Estado, instrumentar meca-

⁵⁵ Véase el apartado IV.3 de este estudio.

⁵⁶ Téngase en cuenta que la redacción actual del artículo 23.4 de la LCEN no se corresponde con la analizada por el TC en la Sentencia 194/2004, toda vez que la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, en su artículo 126, apartado tercero, ha dado una nueva redacción a este precepto. En la actualidad están pendientes de resolución varios recursos de inconstitucionalidad contra la Ley 62/2003, de 30 de diciembre. A los efectos que aquí nos interesan, de los recursos presentados, hay dos que impugnan precisamente el artículo 126 de esta Ley, que es el que modifica la LCEN: el recurso 2004/2004, promovido por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía contra el artículo 126, en la medida en que da nueva redacción a los artículos 22.3, 23.4 y 23.ter de la LCEN e introduce una nueva disposición adicional 9.^a; y el recurso de inconstitucionalidad 2144/2004, promovido por el Gobierno de Aragón contra el artículo 126.1, 2 y 3, que modifica los artículos 22.3, 23.4 y 23.ter de la LCEN.

⁵⁷ Igualmente, las Sentencias 35/2005 y 36/2005, de 17 de febrero, han declarado la inconstitucionalidad del artículo 23.5.c) de la LCEN, que había sido modificado, con posterioridad a la Ley 41/1997, por la Ley 15/2002, de 1 de julio. Véase el FJ 2.b) de ambas Sentencias. Este mismo criterio se ha seguido en la Sentencia 32/2006, de 1 de febrero, en la que el TC declara que son inconstitucionales los preceptos del Real Decreto 1760/1998, de 31 de julio, que regulan las comisiones mixtas de gestión (art. 3, disposiciones adicionales 1.^a y 7.^a—en el inciso «y las Comisiones Mixtas de Gestión de los mismos»—), así como el Anexo I, apartado 3.

nismos que permitieran a las Comunidades Autónomas afectadas realizar la gestión del parque en sus respectivos territorios, integrando su actividad del modo que resulte más adecuado» [FJ 17.a)]⁵⁸.

2.3. *El pronunciamiento del TC en relación con los patronatos: la inconstitucionalidad de algunos apartados del artículo 23.bis de la LCEN.*

El TC se pronunció por vez primera sobre los patronatos en la Sentencia 102/1995, de 26 de junio, admitiendo la constitucionalidad del artículo 23 de la LCEN⁵⁹. Este posicionamiento jurisprudencial ha sido objeto de mayores concreciones en la Sentencia 194/2004, de 10 de noviembre, a raíz del análisis de la constitucionalidad del artículo 23.bis de la LCEN —sustituto del anterior 23, tras la aprobación de la Ley 41/1997—. La redacción de este precepto aportaba cambios significativos en la regulación de los patronatos, al introducir importantes prescripciones organizativas, inexistentes con anterioridad⁶⁰. En esta Sentencia, el TC, en líneas generales, considera ajustado al texto constitucional el diseño de los patronatos como órgano necesario, integrado por las distintas Administraciones implicadas y otras instituciones, asociaciones y organizaciones relacionadas con el parque. Tampoco invadiría las competencias autonómicas la previsión de que la representación estatal y autonómica en el patronato sea paritaria⁶¹. Es más, para el Alto Tribunal, el patronato, configurado como órgano de carácter exclusivamente deliberante y consultivo, constituye una instancia adecuada para materializar la participación estatal en la gestión de los parques nacionales a que aludía la Sentencia 102/1995⁶². Y ello es así también para el caso de los parques nacionales supraautonómicos (art. 23.bis.2 de la LCEN)⁶³. De igual manera, resulta constitucional la presencia en el patronato de los directores-conservadores, justificada por su propio cometido.

Por el contrario, sí se considera inconstitucional la regulación estatal de aspectos atinentes a la organización interna de los patronatos —en los apartados 3 y 5 del art. 23.bis de la LCEN—, organización que, como competencia adjetiva a la competencia exclusiva en materia de «espacios natu-

⁵⁸ La aplicación de esta doctrina se ha mantenido en la Sentencia 81/2005, de 6 de abril, que ha declarado la inconstitucionalidad del artículo 6 de la Ley 3/1999, de 11 de enero, por la que se crea el Parque Nacional de Sierra Nevada, cuyo apartado primero se refiere a la comisión mixta de gestión de este espacio natural, y del artículo 9.3, que reiteraba las prescripciones normativas contenidas en los apartados *b)* y *c)* del artículo 23.5 de la LCEN, en la redacción dada por la Ley 41/1997. Véase el FJ 7.*b)* y *c)* de la Sentencia 81/2005, de 6 de abril.

⁵⁹ *Vid.* la Sentencia 102/1995, FJ 22, *in fine*.

⁶⁰ *Vid.* el apartado V.1 de este trabajo.

⁶¹ Véase el FJ 14.*c)* de la Sentencia 194/2004, de 10 de noviembre.

⁶² Sentencia 194/2004, de 10 de noviembre, FJ 14.*c)*.

⁶³ Sentencia 194/2004, de 10 de noviembre, FJ 17.*b)*.

rales protegidos» de que gozaban las Comunidades Autónomas recurrentes (Aragón y Andalucía), corresponde regular a ellas mismas⁶⁴. Asimismo, se tachan de inconstitucionalidad determinadas funciones de los patronatos; concretamente, la aprobación de los planes sectoriales específicos [letra c) del apartado 6 del art. 23.bis⁶⁵] y el establecimiento de los criterios de prioridad de los proyectos de actuación a realizar en el área de influencia socioeconómica [letra g) del apartado 6 del art. 23.bis], por cuanto conllevan medidas concretas de ejecución sustantiva o condicionan la misma, siendo los patronatos órganos de carácter deliberante y consultivo.

Por su parte, la Sentencia 331/2005, de 15 de diciembre, ha declarado constitucionales los artículos de la Ley del Parlamento de Andalucía 8/1999, de 27 de octubre, del Espacio Natural de Doñana, que regulan el Consejo de participación (arts. 14, 15 y 16⁶⁶), 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, 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 constitucionalidad⁶⁷.

⁶⁴ Sentencia 194/2004, de 10 de noviembre, FJ 14.c). Recogiendo el criterio sostenido por el TC en la Sentencia 194/2004, de 10 de noviembre, la Sentencia 81/2005, de 6 de abril, que se pronuncia sobre la constitucionalidad de la Ley 3/1999, de 11 de enero, por la que se crea el Parque Nacional de Sierra Nevada, declara inconstitucionales los apartados 1 (último inciso), 2 [salvo sus letras a), b), c) y l)], 3 y 4 del artículo 7, que regulaba de manera exhaustiva y completa el patronato de este Parque (FJ 8). En esta Sentencia, el TC admite el carácter básico de las representaciones estatal, autonómica y local, así como la presencia del director-conservador, pero considera inconstitucionales las restantes representaciones, pues «carecen de carácter básico y entran de lleno en el ámbito de la legislación de desarrollo normativo de competencia autonómica». En idéntico sentido, la Sentencia 32/2006, de 1 de febrero, declara la inconstitucionalidad del artículo 4, apartado 1, en el inciso «que, a efectos administrativos están adscritos al Ministerio de Medio Ambiente»; apartado 2, epígrafes a), inciso «de los que, al menos, uno será miembro de la Comisión Mixta de Gestión»; e), f), g), h), i) y k); apartado 3, apartado 4, apartado 5, apartado 6 y apartado 7; y disposiciones adicionales 2.^a, 4.^a (inciso «y de las Comunidades Autónomas»), 5.^a y 6.^a; y Anexo II, apartado 7, epígrafes a), g), h), i), j), k), l), m), n), ñ) y o).

⁶⁵ Nótese que a raíz de la modificación del artículo 23.bis.6.c) de la LCEN introducida por la Ley 15/2002, de 1 de julio, ha desaparecido la función de aprobación de los planes sectoriales específicos propuestos por la comisión mixta. En su nueva redacción, este apartado recoge la simple función de informe sobre estos planes sectoriales específicos que proponga la comisión mixta de gestión. En la Sentencia del TC 36/2005, de 17 de febrero, se declara la constitucionalidad de este precepto, salvo el inciso «que le proponga la Comisión Mixta de Gestión» [FJ 2.c)].

⁶⁶ Con la salvedad del apartado 7 del artículo 16 (este apartado recoge como función del Consejo de participación «aprobar los planes sectoriales que en su caso desarrollen el plan rector de uso y gestión»), declarado inconstitucional en la Sentencia 331/2005, de 15 de diciembre [véase el FJ 10.b)]. En contra de este criterio, *vid.* el voto particular que formula el Magistrado don Guillermo Jiménez Sánchez a esta Sentencia.

⁶⁷ *Vid.* el FJ 10.b) de esta Sentencia.

2.4. *El pronunciamiento del TC en relación con los directores-conservadores: la inconstitucionalidad de los artículos 23.ter de la LCEN y 6.2 de la Ley 3/1999, de 11 de enero.*

Con carácter previo al análisis de la jurisprudencia constitucional en relación a los directores-conservadores, debe ponerse de manifiesto que la redacción actual del artículo 23.ter de la LCEN, objeto de controversia, no se corresponde con la analizada por el TC en las Sentencias citadas, toda vez que la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, en su artículo 126, apartado tercero, ha dado una nueva redacción a este precepto. Teniendo en cuenta esta circunstancia, se ha optado por realizar, en primer lugar, un examen de los pronunciamientos del TC recaídos en estas Sentencias, conforme a la entonces vigente redacción del artículo 23.ter. En segundo lugar, también se hacen algunas consideraciones en torno a la constitucionalidad del artículo 23.ter en su redacción actual, derivada de la Ley 62/2003, cuestión sobre la cual el Alto Tribunal aún no se ha pronunciado, pero sobre la que deberá hacerlo en un futuro próximo⁶⁸.

En la Sentencia 194/2004, el TC ha declarado la inconstitucionalidad, en su totalidad, del artículo 23.ter de la LCEN (conforme a la redacción dada por la Ley 41/1997, de 5 de noviembre), por contravenir las competencias autonómicas. En la medida en que estamos en presencia de la regulación de un órgano —el director-conservador— directamente relacionado con la gestión de los parques nacionales, entiende que se vulneran las competencias de ejecución autonómicas⁶⁹. En efecto, los aspectos relativos al nombramiento deben corresponder a las Comunidades Autónomas. Y ello es así aun cuando se trate de parques nacionales supracomunitarios, por tratarse de una función ejecutiva, de competencia autonómica⁷⁰.

Posteriormente, en las Sentencias 35/2005 y 36/2005, el TC vuelve a pronunciarse otra vez sobre el artículo 22.ter de la LCEN, en esta ocasión sobre su apartado tercero, modificado por la Ley 15/2002, de 1 de julio, por la que se declara el Parque Nacional Marítimo-Terrestre de las Islas Atlánticas de Galicia. Tras esta modificación, este apartado disponía que:

«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».

Al analizar este precepto, las Sentencias mencionadas, coherentes con la doctrina mantenida en la anterior Sentencia 194/2004, a la que apelan,

⁶⁸ En la actualidad están pendientes de resolución varios recursos de inconstitucionalidad contra la Ley 62/2003, de 30 de diciembre. Véase la nota al pie 56.

⁶⁹ Véase el FJ 14.d) de la Sentencia 194/2004, de 10 de noviembre.

⁷⁰ Véase el FJ 17.c) de la Sentencia 194/2004, de 10 de noviembre.

declaran su inconstitucionalidad, por vulnerar las competencias autonómicas⁷¹.

Finalmente, en la Sentencia 81/2005, por idénticas razones a las mantenidas en las Sentencias citadas, el TC declara la inconstitucionalidad del artículo 6 de la Ley 3/1999, de 11 de enero, por la que se crea el Parque Nacional de Sierra Nevada⁷². Este precepto atribuía el nombramiento del director-conservador de este Parque al Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, previo acuerdo de la comisión mixta de gestión, de entre funcionarios públicos, y establecía su adscripción al Organismo Autónomo Parques Nacionales.

A partir del análisis de esta jurisprudencia constitucional, probablemente, el actual artículo 22.ter de la LCEN, que incorpora la redacción dada por el apartado tercero del artículo 126 de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, también será declarado inconstitucional. Este precepto regula detalladamente el nombramiento del director-conservador (se prevé su designación por acuerdo de la comisión mixta de gestión, su nombramiento entre funcionarios de la Administración General del Estado o de las Comunidades Autónomas implicadas, su incorporación al Organismo Autónomo Parques Nacionales...), aspectos todos ellos que sobrepasan el ámbito de actuación estatal, tratándose de aspectos directamente relacionados con la gestión de los parques nacionales y que, en consecuencia, deben corresponder a las Comunidades Autónomas. En cualquier caso, habrá que esperar el pronunciamiento del TC.

VI. LA PLANIFICACIÓN DE LOS PARQUES NACIONALES

La planificación de los parques nacionales también ha desatado la conflictividad competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas. La LCEN confiere una gran relevancia a los instrumentos de planificación para «alcanzar los objetivos conservacionistas deseados»⁷³ sobre los espacios naturales protegidos. En su redacción originaria, esta Ley recogía, entre los instrumentos de planificación de los recursos naturales, las Directrices para la Ordenación de los Recursos Naturales⁷⁴, configuradas

⁷¹ Véanse, respectivamente, los FFJJ. 2.c) y 2.d) de las Sentencias 35/2005 y 36/2005, de 17 de febrero.

⁷² Véase el FJ 7.b) de la Sentencia 81/2005, de 6 de abril.

⁷³ Véase la Exposición de Motivos de la LCEN, párrafo octavo. Sobre la planificación de los espacios naturales protegidos, véanse, entre otros, los trabajos de Justo GARCÍA NAVARRO (2003), «Planificación y Gestión de Parques Naturales: conservación y disfrute», *Revista Interdisciplinar de Gestión Ambiental*, 52, págs. 15-34; Agustín GARCÍA ÜRETA (1999); José Vicente MEDIAVILLA CABO (2002), *El régimen jurídico de los planes de ordenación de los recursos naturales*, Madrid, Montecorvo, y Antonio Alfonso PÉREZ ANDRÉS (1998), «Hacia la racionalización del uso de los recursos naturales: la planificación ambiental», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 165, págs. 143-188.

⁷⁴ Las Directrices para la Ordenación de los Recursos Naturales, a las que, en todo caso, deberán ajustarse los PORN que aprueben las Comunidades Autónomas, se regulan en el artículo 8 de la LCEN, cuya constitucionalidad ha sido declarada por el TC en la Sentencia 102/1995, de 26 de junio (FJ 13). Hasta el momento, estas Directrices no han llegado

materialmente como «*el escalón superior de la planificación ecológica*»⁷⁵; los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales —en adelante, PORN—, cuya elaboración y aprobación debe ser previa a la declaración de los Parques y Reservas⁷⁶, y que deben ajustarse a las Directrices citadas; y los Planes Rectores de Uso y Gestión —en adelante, PRUG⁷⁷—, que constituyen el escalón inferior. Posteriormente, la Ley 41/1997, de 5 de noviembre, ha introducido algunas modificaciones importantes por lo que respecta a la planificación de los parques nacionales. Por un lado, ha creado una nueva figura de ordenación, el Plan Director de la Red de Parques Nacionales. Y, por otro, ha modificado el artículo 19 de la LCEN, introduciendo previsiones específicas sobre el contenido de los PRUG de los parques nacionales. Precisamente, han sido estos dos instrumentos los que ha debido examinar el TC, a raíz de la impugnación de la Ley 41/1997, de 5 de noviembre, y del planteamiento de un conflicto positivo de competencia frente al Real Decreto 1803/1999, de 26 de noviembre⁷⁸.

1. *El Plan Director de la Red de Parques Nacionales y los Planes Rectores de Uso y Gestión de los Parques Nacionales: las previsiones de la LCEN y del Real Decreto 1803/1999, de 26 de noviembre*

El Plan Director de la Red de Parques Nacionales constituye el instrumento básico de ordenación de la Red de Parques Nacionales⁷⁹. Nace «con la vocación de ser el instrumento a través del cual se fijen las líneas gene-

a dictarse por el Gobierno central, lo que, en opinión de Blanca LOZANO CUTANDA (2005), *Derecho Ambiental Administrativo*, 6.ª ed., Madrid, Dykinson, pág. 377, «se debe probablemente a las dificultades que plantea su establecimiento sin afectar a las competencias ambientales autonómicas, pero con ello se está perjudicando la necesaria coordinación de las actuaciones planificadoras regionales, dada la parquedad de las prescripciones sustantivas sobre planificación ambiental contenidas en la LCEN».

⁷⁵ Así lo establece el TC en la Sentencia 102/1995, de 26 de junio, FJ 13.

⁷⁶ Artículo 15.1 de la LCEN. Sin embargo, el artículo 15.2 prevé que, de forma excepcional, podrán declararse Parques y Reservas sin la previa aprobación del PORN «cuando existan razones que lo justifiquen y que se harán constar expresamente en la norma que los declare». En estos casos deberá tramitarse en el plazo de un año, a partir de la declaración de Parque o Reserva, el correspondiente PORN. Sobre esta cuestión, véase la Sentencia del TC 163/1995, de 8 de noviembre. Según los datos proporcionados por José Antonio CORRALIZA RODRÍGUEZ, Justo GARCÍA NAVARRO y Enrique VALERO GUTIÉRREZ DEL OLMO (2002), *Los Parques Naturales en España: conservación y disfrute*, Madrid, Ediciones Mundi Prensa-Fundación Alfonso Martín Escudero, pág. 74, de los 138 espacios que estaban declarados en 1999 como Parque (12 parques nacionales y el resto parques naturales o figuras asimilables), sólo 60 tenían PORN. Sobre los PORN, véanse los artículos 4 a 7 de la LCEN. En la doctrina, puede consultarse, por todos, el trabajo de Agustín GARCÍA URETA (1999: 338-433).

⁷⁷ Los PRUG se regulan en el artículo 19 de la LCEN, modificado por la Ley 41/1997, de 5 de noviembre. Véase al respecto, por todos, el trabajo de Agustín GARCÍA URETA (1999: 433-447).

⁷⁸ En Sentencias anteriores, el TC también se había pronunciado sobre los PORN, reconociendo a las Comunidades Autónomas la competencia para su elaboración y aprobación, con rango legal o reglamentario, con el consiguiente desapoderamiento estatal en la materia. Véanse las Sentencias 102/1995, FJ 13, y 306/2000, FJ 7. *Vid.* también, sobre esta cuestión, las Sentencias 194/2004, FJ 19, y 331/2005, FF.JJ. 12 y 13.b).

⁷⁹ Artículo 22.bis.1, introducido por la Ley 41/1997, de 5 de noviembre.

rales de actuación de la Red de Parques Nacionales» y «debe servir de pauta para la redacción de los Planes Rectores de Uso y Gestión, instrumentos de probada eficacia»⁸⁰. Este Plan, cuya vigencia mínima debe ser de cinco años y máxima de diez, tendrá el carácter de directrices a los efectos del artículo 8.1 de la LCEN (este precepto se refiere a las Directrices para la Ordenación de los Recursos Naturales) y debe ser elaborado por el Organismo Autónomo Parques Nacionales en el plazo de un año a partir de la entrada en vigor de la Ley 41/1997, correspondiendo su aprobación al Gobierno, a propuesta del Ministerio de Medio Ambiente, previo informe del Consejo de la Red de Parques Nacionales⁸¹.

La aprobación del Plan Director de la Red de Parques Nacionales se ha producido mediante el Real Decreto 1803/1999, de 26 de noviembre, integrado por tres artículos, una disposición adicional, una disposición transitoria y otra final, y también por un Anexo en el que se recoge propiamente el Plan Director. Este Plan tiene una vigencia de siete años (art. 2) y su contenido goza del «carácter de directrices para la ordenación de los recursos naturales, a los efectos establecidos en los artículos 8.1 y 22.bis.2 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo» (art. 3).

En cuanto a los PRUG, su existencia resulta obligada en todos los parques y, por lo tanto, también en los parques nacionales. La LCEN atribuía la competencia para su aprobación a la Comunidad Autónoma correspondiente o a la Administración General del Estado en el caso de los parques nacionales ubicados en el territorio de más de una Comunidad, previo acuerdo favorable de la comisión mixta de gestión, encargada de su elaboración⁸². Estos PRUG, que prevalecen sobre el planeamiento urbanístico⁸³ y que tendrán una vigencia máxima de seis años⁸⁴, deben ajustarse a las directrices establecidas en el Plan Director de la Red de Parques Nacionales⁸⁵ y desarrollarse a través de los planes anuales de trabajos e inversiones y, cuando la entidad de las actuaciones a realizar lo requiera, a través de los planes sectoriales específicos⁸⁶. En su procedimiento de elaboración, serán preceptivos un período de información pública y el informe del patronato del parque nacional⁸⁷.

⁸⁰ Véase la Exposición de Motivos de la Ley 41/1997, de 5 de noviembre, párrafo séptimo. En relación al contenido mínimo de este Plan, véase el artículo 22.bis de la LCEN.

⁸¹ Véase la disposición adicional 2.ª de la Ley 41/1997, de 5 de noviembre.

⁸² Véase el artículo 19.1 y 3 de la LCEN, modificado por la Ley 41/1997, de 5 de noviembre. El apartado 3 de este precepto también ha sido modificado por la Ley 15/2002, de 1 de julio.

⁸³ Así lo prevé el artículo 19.2 de la LCEN, modificado por la Ley 41/1997, de 5 de noviembre.

⁸⁴ Artículo 19.6 de la LCEN, modificado por la Ley 41/1997, de 5 de noviembre, que también prevé la revisión de estos planes «al final del período, o antes si fuese necesario».

⁸⁵ Artículo 19.4 de la LCEN, modificado por la Ley 41/1997, de 5 de noviembre. Este mismo precepto fija el contenido mínimo de los PRUG de los parques nacionales.

⁸⁶ Artículo 19.5, párrafo segundo, de la LCEN, modificado por la Ley 41/1997, de 5 de noviembre.

⁸⁷ Artículo 19.5, párrafo primero, de la LCEN, modificado por la Ley 41/1997, de 5 de noviembre.

2. *El examen de la planificación de los parques nacionales por el TC: el progresivo vaciamiento de las competencias estatales*

Tanto la regulación de los PRUG de los parques nacionales como el propio Plan Director de la Red de Parques Nacionales han sido analizados por el TC, con el fin de determinar su adecuación a la CE.

2.1. *El examen de los Planes Rectores de Uso y Gestión: la inconstitucionalidad de determinados incisos de los apartados 1, 3 y 7 del artículo 19 de la LCEN.*

La impugnación por parte de las Comunidades Autónomas que presentaron el recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 41/1997, de 5 de noviembre, en relación a los PRUG se fundamentaba en cuatro objeciones. En primer lugar, se cuestionaba su aprobación por la Administración General del Estado en el caso de parques nacionales supracomunitarios (art. 19.1 y 3). En segundo lugar, que su aprobación por la Comunidad Autónoma en los parques nacionales intracomunitarios requiriese el previo acuerdo favorable de la comisión mixta de gestión (art. 19.3). En tercer lugar, la necesidad de que el patronato informase dicho Plan (art. 19.5). Y, por último, también se rechazaba que todo proyecto de obra, trabajo o aprovechamiento que no figurase en el PRUG debiera ser autorizado por la comisión mixta de gestión (art. 19.7). El TC se ha pronunciado sobre todas estas cuestiones en la Sentencia 194/2004, de 10 de noviembre. En relación a las dos primeras, considera que

«(...) han de ser las Comunidades Autónomas competentes quienes, al igual que para los parques intracomunitarios, aprueben dichos planes, previa articulación por el Estado de los mecanismos e instrumentos de coordinación y cooperación que sean necesarios para alcanzar este objetivo» [FJ 20.a)]⁸⁸.

Respecto a la tercera cuestión, el TC entiende que la intervención del patronato, a través de un informe preceptivo, en el proceso de elaboración

⁸⁸ Por ello, el TC ha declarado inconstitucionales los incisos «salvo en lo establecido en el apartado 3 para los Parques Nacionales», del artículo 19.1 de la LCEN, y «o por la Administración General del Estado en el caso de Parques Nacionales ubicados en el territorio de más de una Comunidad, previo acuerdo favorable de la Comisión Mixta de Gestión», del artículo 19.3 de la LCEN. Asimismo, el último inciso del artículo 19.3 de la LCEN («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») de la LCEN, añadido por la Ley 15/2002, de 1 de julio, también ha sido declarado inconstitucional por el TC en las Sentencias 35/2005 y 36/2005, de 17 de febrero, toda vez que el Estado no puede sustituir a las Comunidades Autónomas en el ejercicio de competencias propias [véase el FJ 2.a) de estas Sentencias].

de los PRUG es conforme con la CE, por lo que el artículo 19.5 de la LCEN es constitucional⁸⁹.

En cuanto a la intervención aprobatoria de la comisión mixta de gestión de los proyectos de obras, trabajos y aprovechamientos que no figuren en el PRUG o en sus revisiones, y que se considere necesario llevar a cabo —prevista en el art. 19.7 de la LCEN—, el TC interpreta que es inconstitucional,

«(...) con el matiz de que la vulneración se limita a la intervención preceptiva de la Comisión Mixta, pues el resto de la regulación contiene una prescripción normativa materialmente básica por enderezarse a la mejor conservación del espacio natural» [FJ 20.c)]⁹⁰.

2.2. El examen del Plan Director de la Red de Parques Nacionales.

El TC se ha pronunciado sobre el Plan Director de la Red de Parques Nacionales en dos Sentencias recientes: la 194/2004, de 10 de noviembre, y la 101/2005, de 19 de abril⁹¹.

A) *La Sentencia 194/2004, de 10 de noviembre: la constitucionalidad de las previsiones de la LCEN y de la Ley 41/1997.*

En la Sentencia 194/2004, de 10 de noviembre, el TC ha tenido ocasión de realizar algunas consideraciones en torno al Plan Director de la Red de Parques Nacionales, al hilo del examen de constitucionalidad de los artículos 22.bis.2 y 22.ter.2.a) de la LCEN (en la redacción dada por la Ley 41/1997) y de la disposición adicional 2.^a de la Ley 41/1997.

En relación a la atribución al Plan Director del carácter de «directrices» por parte del artículo 22.bis.2 de la LCEN, con el alcance que a las mismas otorga el artículo 8.1 de esta misma Ley, el Alto Tribunal parte de que:

«El Plan director de la red de parques nacionales es una figura de nuevo cuño, introducida por la Ley 41/1997, y que se configura como el más elevado instrumento planificador de todos los parques nacionales existentes en el territorio nacional. Es

⁸⁹ FJ 20.b).

⁹⁰ Vid. también la Sentencia 331/2005, que declara constitucionales los artículos 30 a 32 de la Ley andaluza 8/1999, del Espacio Natural de Doñana, que regulan el PRUG de este espacio [FJ 13.c)].

⁹¹ Véase el comentario de esta Sentencia realizado por Fernando DE ROJAS MARTÍNEZ-PARETS (2006), «La Sentencia del Tribunal Constitucional 101/2005, sobre el Real Decreto 1803/1999, por el que se aprueba el plan director de la Red de Parques Nacionales», *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, 9, págs. 191-196.

por ello claro que, en principio, cabe otorgar carácter básico a un instrumento como éste, que tiene una finalidad conservacionista de primera magnitud, cuyos objetivos, regulados en el apartado 1 del mismo artículo, no han sido impugnados y en cuya elaboración participa el Consejo de la red de parques nacionales, “órgano colegiado de carácter consultivo” en el que participan las Comunidades Autónomas (art. 22.ter.1), el cual tampoco ha merecido tacha alguna de inconstitucionalidad por parte de los recurrentes» [FJ 20.d)]⁹².

Teniendo en cuenta lo anterior, confirma el carácter básico de un instrumento planificador como el Plan Director, con el carácter de directrices⁹³, dejando a salvo las impugnaciones que pudieran merecer, en su caso, los aspectos concretos de su contenido. De este modo, el Tribunal deja abierta la posibilidad de que las prescripciones normativas concretas del Plan Director puedan exceder del carácter básico, invadiendo así las competencias autonómicas.

Asimismo, el TC considera plenamente constitucionales el artículo 22.ter.2, que prevé el informe del Consejo de la Red de Parques Nacionales sobre el Plan Director, ya que

«(...) el informe que aquél emita no tiene dimensión decisoria o aplicativa y se proyecta sobre un instrumento planificador de carácter básico» [FJ 20.e)],

y la disposición adicional 2.^a de la Ley 41/1997, que determinaba el plazo de un año a partir de su entrada en vigor para la elaboración por el Organismo Autónomo Parques Nacionales del Plan Director⁹⁴.

B) *La Sentencia 101/2005, de 19 de abril: la inconstitucionalidad de determinados preceptos del Plan Director de la Red de Parques Nacionales.*

El TC, en la Sentencia 101/2005, de 19 de abril, ha vuelto a pronunciarse sobre el Plan Director de la Red de Parques Nacionales, en esta ocasión con motivo del examen de aspectos concretos de su contenido, recogido en el Real Decreto 1803/1999, de 26 de noviembre. En primer lugar, ha declarado la constitucionalidad de los artículos 1, 2 y 3 del Real Decreto

⁹² En idéntico sentido, véase la Sentencia 101/2005, de 19 de abril [FJ 5.a) y b)].

⁹³ En opinión de José Luis BERMEJO LATRE y Víctor ESCARTÍN ESCUDÉ (2006: 187), «la competencia estatal recogida en el artículo 8.1 de la LEN no debería entenderse agotada con la aprobación del Plan Director de la Red de Parques Nacionales, pudiendo llegar, incluso, a la aprobación de un Plan Nacional para la ordenación de los recursos naturales; posibilidad que el propio Tribunal admitió como constitucional en su STC 102/1995, adoptando como punto de partida la naturaleza normativa de los instrumentos de planificación ambiental y de cómo éstos pueden entrar a formar el concepto de legislación básica estatal».

⁹⁴ Véase el FJ 20.f) de la Sentencia 194/2004, de 10 de noviembre.

1803/1999, de 26 de noviembre, toda vez que no vulneran las competencias autonómicas. Efectivamente, los artículos 1 y 3, respectivamente, declaran la aprobación del Plan Director y fijan su cobertura constitucional, sin mayor precisión normativa, por lo que de su propio tenor literal no se deriva exceso alguno. En cualquier caso, dicho exceso podrá atribuirse al Plan Director aprobado, en la medida en que se aprecie así en sus prescripciones normativas⁹⁵. En cuanto al artículo 2, que fija la vigencia del Plan en siete años, tampoco constituye una infracción de la normativa básica⁹⁶.

En segundo lugar, el TC ha analizado el Anexo del Real Decreto 1803/1999, que contiene el Plan Director de la Red de Parques Nacionales, parcialmente impugnado. La Junta de Andalucía imputaba a este Plan tres motivos de infracción del orden constitucional de competencias, uno de índole formal y dos de carácter sustantivo. Formalmente, se atribuía al Plan la falta de cobertura constitucional expresa, motivo que ha sido descartado por el TC, pues la incardinación competencial contenida en el artículo 3 del Real Decreto 1803/1999 se predica explícitamente del Plan Director (al Plan, como hemos señalado, se le atribuye el carácter de directrices para la ordenación de los recursos naturales)⁹⁷.

En cuanto a la primera objeción de carácter sustantivo, que se concretaba en el rechazo de que el Gobierno pudiese aprobar el Plan Director y atribuirle el carácter de «directrices», esto es, de norma básica, el TC considera plenamente constitucional esta previsión, si bien deja abierta la posibilidad de que las determinaciones normativas concretas del Plan Director puedan exceder de la competencia básica del Estado y sean, por ello, impugnadas⁹⁸.

El segundo motivo de orden sustantivo se centra en impugnaciones relativas a apartados concretos del Plan Director de la Red de Parques Nacionales. En este punto, el TC ha entrado a analizar si los mismos exceden de la competencia estatal básica en materia de «protección del medio ambiente» (art. 149.1.23 CE). Del examen de las determinaciones normativas concretas del Plan Director que se realiza en la Sentencia 101/2005 se desprenden dos ideas principales. En primer lugar, el TC considera que deben entenderse incluidos dentro de la competencia estatal básica sobre protección del medio ambiente aquellos contenidos del Plan que, con la debida amplitud, fijan los criterios básicos que resulten necesarios para preservar la riqueza ecológica y los valores naturales de los parques nacionales y únicamente imponen límites al ejercicio de determinadas actividades. Desde esta perspectiva, se consideran constitucionales, por no exceder del ámbito de lo básico, aquellos apartados que presentan un contenido meramente programático y genérico, relativo a las medidas que han de adoptarse en diversas áreas o segmentos de la actividad administrativa para alcanzar la efectividad del Plan; contienen prohibiciones de alcance conservacionista

⁹⁵ FJ 6 de la Sentencia 101/2005, de 19 de abril.

⁹⁶ *Vid.* el FJ 6 de la Sentencia 101/2005, de 19 de abril.

⁹⁷ Véase el FJ 7 de la Sentencia 101/2005, de 19 de abril.

⁹⁸ Véase el FJ 7 de la Sentencia 101/2005, de 19 de abril.

o criterios protectores de las especies y comunidades a través de medidas razonables y de carácter general, susceptibles de ser desarrolladas por las Comunidades Autónomas; definen las actividades extraordinarias a desarrollar en los parques nacionales y su prohibición en caso de peligro y establecen criterios generales para compatibilizar el disfrute del visitante y la conservación de los valores de los parques; se refieren a la investigación que pueda realizarse en los parques nacionales⁹⁹; incluyen directrices en relación con las explotaciones y con los aprovechamientos y usos tradicionales¹⁰⁰; establecen limitaciones respecto a la actividad constructiva de instalaciones, infraestructuras y edificios; contienen directrices de organización, imagen y coordinación administrativa; establecen la zonificación de los parques nacionales, describiendo el específico nivel de protección de cada zona; prevén actuaciones generales y de consolidación de la Red dentro de la política nacional de conservación de la naturaleza; establecen mecanismos de conservación de los valores naturales contenidos en la Red de Parques Nacionales; crean el Centro Nacional de Interpretación de la Red de Parques Nacionales y una central de información y reservas en materia de servicios de uso público en los parques nacionales, con carácter complementario a las instalaciones de cada parque nacional; contemplan la creación de un comité científico especializado para el apoyo y asesoramiento en las decisiones de parques nacionales que así lo requieran y el establecimiento de un centro de documentación y de un banco de datos relativos a todos los parques; recogen fuentes financieras y criterios de distribución; e incluyen medidas de evaluación y seguimiento del Plan Director¹⁰¹.

En segundo lugar, el TC niega la competencia estatal para establecer regulaciones positivas de actividades correspondientes a materias de competencia autonómica, más allá del establecimiento de límites a la regulación de estas actividades sectoriales. Desde esta perspectiva, ha negado el carácter básico y ha declarado que vulneran las competencias de la Comunidad Autónoma de Andalucía el epígrafe 3, letras *a*), *b*), *j*) —último inci-

⁹⁹ Sentencia 101/2005, de 19 de abril, FJ 9.c). Se consideran inconstitucionales, en cambio, los epígrafes 4.d), segundo inciso, y *f*) del apartado 3 del Plan Director de la Red de Parques Nacionales («Directrices generales para la gestión coordinada de la red»).

¹⁰⁰ Sentencia 101/2005, de 19 de abril, FJ 9.d). El TC entiende que estas directrices en relación con las explotaciones y con los aprovechamientos y usos tradicionales encajan en el ámbito de la legislación básica del artículo 149.1.23 de la CE y no vulneran las competencias de la Comunidad Autónoma de Andalucía sobre recursos hídricos, caza, pesca fluvial y pesca en aguas interiores, marisqueo, etc., aun cuando las limiten, dado el posible mayor detalle de las normas básicas en esta materia. En su opinión, establecen límites que no son irrazonables y no vacían las competencias de Andalucía, que puede imponer condiciones más estrictas. En cambio, el Magistrado don Roberto García-Calvo y Montiel, en el voto particular formulado a la Sentencia 101/2005, considera que el párrafo *b*) del epígrafe 5 del apartado 3 del Plan Director, que establece con carácter general la prohibición de caza y pesca en los parques nacionales, al declarar dichas actividades incompatibles con los objetivos y finalidades de dichos espacios, vulnera las competencias de la Comunidad Autónoma de Andalucía, al producir un vaciamiento de la competencia sectorial autonómica en materia de caza y pesca continental en el ámbito de los parques nacionales.

¹⁰¹ Véanse los FF.JJ. 8; 9.a), *b*), *c*), *d*), *e*) y *f*); 10.a); 11.a), *b*), *c*), *e*) y *h*); 12 y 13 de la Sentencia 101/2005, de 19 de abril.

so— y *l*), del apartado 3 del Plan Director, que establecen algunas directrices en relación con el uso público y atención al visitante; el epígrafe 4.*d*) —segundo inciso— y *f*) del apartado 3, en relación con la investigación; los epígrafes 4, 5, 6 y 7 del apartado 4, que recogen, respectivamente, el contenido y el proceso de elaboración de los PRUG, la elaboración de los planes sectoriales y el modo concreto de llevar a la práctica la planificación que corresponde realizar a la Comunidad Autónoma; las letras *a*), *b*), *c*) y *f*) del epígrafe 3 del apartado 5, que contienen previsiones sobre el uso público de los parques nacionales; el epígrafe 4 del apartado 5, relativo a la estrategia de comunicación, los programas de voluntariado y el patrocinio y mecenazgo en los parques nacionales; el epígrafe 5.*a*) y *c*) del apartado 5, que establecen un programa de investigación para toda la Red en colaboración con la comunidad científica, así como la previsión de elaboración de un atlas para cada parque, con exclusión de la participación autonómica; el epígrafe 6 del apartado 5, que recoge medidas de desarrollo sostenible e integración social, no encuadrables, en opinión del TC, en la materia «medio ambiente»; el epígrafe 8 del apartado 5, que recoge medidas para lograr una imagen coherente, característica y propia de la Red de Parques Nacionales; el epígrafe 9 del apartado 5, letras *a*) y *c*), que contienen prescripciones encaminadas a la mejor preparación del personal encargado de la gestión de los parques y de las estructuras administrativas de las que dicho personal forma parte; y el apartado 8, que incluye medidas de ejecución, vigencia y revisión del Plan¹⁰².

De lo anteriormente expuesto, se desprende que el TC únicamente considera que tienen carácter de legislación básica sobre protección del medio ambiente aquellos contenidos del Plan Director que constituyen medidas de protección ambiental en sentido estricto y que, aunque afectan transversalmente a determinadas competencias autonómicas mediante el establecimiento de límites puntuales de las actividades perjudiciales para el parque, no realizan una regulación sustantiva que vaya más allá de las atribuciones estatales. En definitiva, el Estado es competente para establecer limitaciones específicas de las actividades que puedan realizarse en los parques nacionales, así como mecanismos de coordinación o de cooperación. Se trata, por tanto, de una regulación típicamente transversal, característica de la materia «medio ambiente», la cual se configura como un límite proteccionista respecto de otras actividades sectoriales, de competencia autonómica, tales como la ordenación del territorio; la caza, pesca fluvial, lacustre y marítima en aguas interiores; marisqueo; turismo, ocio y tiempo libre; desarrollo comunitario; investigación, o actividades constructivas. Ahora bien, el Estado tiene vedada la posibilidad de realizar regulaciones positivas sobre materias sectoriales de competencia autonómica.

¹⁰² Véanse los FF.JJ. 9.*b*) y *d*); 10.*b*), *c*), *d*) y *e*); 11.*c*), *d*), *e*), *f*), *g*) y *h*); y 14 de la Sentencia 101/2005, de 19 de abril.

VII. LA FINANCIACIÓN DE LOS PARQUES NACIONALES

La financiación de los parques nacionales ha sido otra de las cuestiones que ha desatado la conflictividad entre el Estado y las Comunidades Autónomas en torno a estos espacios.

1. *Las previsiones de la LCEN: la financiación conjunta entre el Estado y las Comunidades Autónomas de los parques nacionales*

La LCEN, en su redacción originaria, no incorporó previsiones específicas en relación a la financiación de los parques nacionales. Sin embargo, la Ley 41/1997, de 5 de noviembre, introdujo un sistema de cofinanciación de estos espacios naturales. Para ello, modificó el artículo 22 de la LCEN y, en su apartado tercero —en el párrafo segundo—, estableció que los parques nacionales serían financiados con cargo a los Presupuestos Generales del Estado y, previo acuerdo con las Comunidades Autónomas afectadas, con las aportaciones de los recursos presupuestarios que éstas realicen. Además, en su disposición adicional 1.^a, la Ley 41/1997, de 5 de noviembre, disponía que:

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

Posteriormente, el artículo 22.3 de la LCEN ha vuelto a ser modificado por el artículo 126.uno de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social. En su apartado segundo, este precepto dispone que:

«Los Parques Nacionales serán financiados con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, a través del organismo autónomo Parques Nacionales y, previo acuerdo con las Comunidades Autónomas afectadas, con las aportaciones que éstas realicen para dicha financiación en el presupuesto del organismo autónomo Parques Nacionales».

Por su parte, el artículo 22.quáter de la LCEN, introducido por la Ley 41/1997, establece que la Administración General del Estado y las Administraciones autonómicas podrán conceder ayudas técnicas, económicas y financieras en las áreas de influencia socioeconómica¹⁰³ de los parques na-

¹⁰³ Vid. artículos 18.2 y 22.quáter de la LCEN.

cionales, con la finalidad de promocionar el desarrollo sostenible de las poblaciones que cuenten en su territorio con dichos espacios naturales protegidos. Dichas ayudas se regulaban en el Real Decreto 940/1999, de 4 de junio, por el que se aprueba el Reglamento sobre la determinación y concesión de subvenciones públicas estatales en el área de influencia socioeconómica de los parques nacionales, desde una perspectiva que respondía al modelo de gestión compartida de los citados espacios establecido por la Ley 41/1997. Así, la tramitación y resolución de dichas ayudas correspondía al Organismo Autónomo Parques Nacionales y la intervención autonómica se canalizaba, sustancialmente, a través de las comisiones mixtas de gestión, el Consejo de la Red de Parques Nacionales y los patronatos. Recientemente, este Reglamento ha sido derogado por el Real Decreto 1229/2005, de 13 de octubre, por el que se regulan las subvenciones públicas con cargo a los Presupuestos Generales del Estado en las áreas de influencia socioeconómica de los parques nacionales. Este Real Decreto regula con carácter básico —al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.13 y 23 de la CE— el objeto de las subvenciones, los posibles beneficiarios, las iniciativas susceptibles de recibir tales ayudas y los criterios de valoración mínimos que deben tenerse en cuenta en su concesión. En este nuevo marco normativo, la financiación de las subvenciones corresponde al Ministerio de Medio Ambiente, a través del Organismo Autónomo Parques Nacionales, pero son las Comunidades Autónomas con parques nacionales en su territorio las encargadas de la tramitación y resolución de los correspondientes procedimientos.

2. *La Sentencia 194/2004, de 10 de noviembre: la declaración de inconstitucionalidad del sistema de cofinanciación de los parques nacionales establecido por la LCEN*

El TC, en la Sentencia 194/2004, ha realizado el examen de constitucionalidad del sistema de financiación de los parques nacionales. Para ello, en primer lugar, ha descartado la aplicación a este supuesto de la doctrina constitucional acerca de las potestades de gasto de los poderes públicos y su estrecha conexión con las competencias sustantivas que se ostenten en la materia de que se trate, de acuerdo con la cual no existe una competencia subvencional diferenciada resultante de la potestad financiera del Estado. Partiendo de este presupuesto, considera que la doctrina constitucional aplicable es la contenida en la Sentencia 128/1999, de 1 de julio, en la cual el TC estimó que:

«La autonomía financiera de las Comunidades Autónomas se configura como una garantía que exige la plena disposición de medios financieros para poder ejercer sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, las competencias propias, en especial las que se configuran como exclusivas (STC 201/1988, FJ 4). Este criterio se reiteró en las SSTC 96/1990, FJ 14,

13/1992, FJ 7 y 237/1992, FJ 6 (...) Y en la STC 68/1996, FJ 10, dijimos que el principio de autonomía financiera de las Comunidades Autónomas en su vertiente de gasto, no entraña sólo la libertad de sus órganos de gobierno en cuanto a la fijación del destino y orientación del gasto público, sino también para la cuantificación y distribución del mismo dentro del marco de sus competencias (STC 13/1992, FJ 7)» (FJ 8).

Considerando esta doctrina, el TC, en la Sentencia 194/2004, declara la inconstitucionalidad del artículo 22.3 de la LCEN y de la disposición adicional 1.^a de la Ley 41/1997, relativos a la financiación de los parques nacionales¹⁰⁴.

Sin embargo, no se ha declarado inconstitucional por la Sentencia 101/2005, de 19 de abril, el apartado 6 del Anexo del Real Decreto 1803/1999, de 26 de noviembre, por el que se aprueba el Plan Director de la Red de Parques Nacionales, que se refiere a la financiación —y criterios de distribución— de dicho Plan. En esta ocasión, el TC aduce que

«(...) ahora no se regula la financiación de la gestión ordinaria y habitual de los parques nacionales, ni tampoco se impone cofinanciación autonómica alguna, sino que tan sólo se prevé que, “con cargo a los Presupuestos Generales del Estado se asignarán las cuantías precisas en el presupuesto de gastos del Organismo Autónomo Parques Nacionales al objeto de asegurar el cumplimiento del presente Plan Director”. Nos encontramos, pues, ante una decisión normativa de financiación exclusivamente estatal de una medida, como es el establecimiento del Plan Director, que es de la indudable competencia del Estado, lo que posibilita que el Estado canalice fondos para la financiación de medidas de su competencia» (FJ 12).

En consecuencia, en la medida en que el Plan Director se sitúa bajo la cobertura del artículo 149.1.23 de la CE, resulta perfectamente constitucional que el Estado destine fondos para favorecer su aplicación, máxime cuando respeta la doctrina constitucional conforme a la cual dichos fondos han de repartirse territorialmente entre las Comunidades Autónomas según criterios objetivos. No se produce, por tanto, la vulneración de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, que habrán de recibir los fondos correspondientes, tras la previa operación de territorialización que recoge el citado Plan, para hacer efectiva en los parques nacionales de su territorio su aplicación. Ahora bien, las Comunidades Autónomas podrán, si así lo deciden en ejercicio de su autonomía política y de gasto, destinar fondos propios complementarios para la mejor gestión de sus parques.

¹⁰⁴ Véase la Sentencia 194/2004, FJ 22.

3. *La continuidad de esta línea jurisprudencial: las Sentencias 81/2005, de 6 de abril, y 331/2005, de 15 de diciembre*

El TC ha vuelto a tener ocasión de resolver cuestiones relacionadas con la financiación de los parques nacionales en la Sentencia 81/2005, de 6 de abril, al hilo del examen de constitucionalidad de la Ley 3/1999, de 11 de enero, por la que se crea el Parque Nacional de Sierra Nevada. Esta Ley recogía aspectos relacionados con la financiación en sus artículos 3 y 8, que constituían una mera aplicación a este Parque del sistema general de financiación de los parques nacionales que habían previsto el artículo 22.3 de la LCEN y la disposición adicional 1.^a de la Ley 41/1997. El TC, en la Sentencia 81/2005, declara la inconstitucionalidad del artículo 8 de la Ley 3/1999, de 11 de enero, dada la necesidad de que las Comunidades Autónomas tengan la plena disposición de los fondos necesarios para ejercer sus competencias. Sólo así queda garantizada su autonomía financiera¹⁰⁵.

Por su parte, el artículo 3 de la Ley 3/1999, de 11 de enero, se refiere al área de influencia socioeconómica del Parque Nacional de Sierra Nevada. En sus apartados primero y segundo delimita este área, previendo el otorgamiento de las ayudas correspondientes, por remisión a los artículos 18.2¹⁰⁶ y 22. quáter de la LCEN¹⁰⁷. Sin embargo, es el apartado tercero el que aporta una innovación normativa en relación a lo establecido en la LCEN y el que constituye el objeto de la controversia resuelta por la Sentencia 81/2005. Su contenido es el siguiente:

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

Al hilo del análisis de la constitucionalidad de este apartado del artículo 3 —que nada tiene que ver, en opinión del Tribunal, con la financiación

¹⁰⁵ Véase el FJ 9 de la Sentencia 81/2005, de 6 de abril.

¹⁰⁶ El artículo 18.2 de la LCEN prevé la posibilidad de establecer áreas de influencia socioeconómica, con especificación del régimen económico y compensación adecuada al tipo de limitaciones, con el fin de contribuir al mantenimiento de los espacios naturales protegidos, y compensar socioeconómicamente a las poblaciones afectadas. Estas áreas estarán integradas por el conjunto de los términos municipales donde se encuentre ubicado el espacio natural de que se trate y su zona periférica de protección.

¹⁰⁷ Este precepto, introducido por la Ley 41/1997 y modificado por la Ley 15/2002, prevé 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 estos espacios, la Administración General del Estado y las Administraciones autonómicas podrán conceder ayudas técnicas, económicas y financieras en las áreas de influencia socioeconómica de los mismos, destinadas, en general, a potenciar aquellas actividades que tiendan a mejorar la calidad de vida de la comarca. La Ley, sin embargo, no prefiere ni impone la vía o procedimiento al cual han de sujetarse las Administraciones públicas interesadas para articular sus propios planes de actuación.

general y ordinaria del Parque Nacional de Sierra Nevada, analizada en relación al artículo 8—, el TC considera que no vulnera 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. Antes bien, la instrumentación conjunta de un plan por el Estado y las Comunidades Autónomas responde al posible alcance de dicho plan como instrumento de coordinación. Ahora bien, el TC exige el cumplimiento de dos requisitos para que no se vulneren las competencias autonómicas: la territorialización de las partidas presupuestarias del Estado destinadas a estas finalidades estructurales, cuando sea posible realizarla; y la voluntariedad de la aportación financiera autonómica.

A partir de estas consideraciones, el TC entiende que, siempre que el plan de desarrollo sostenible respete los criterios señalados, el artículo 3.3 de la Ley 3/1999 resulta constitucional. La aprobación de dicho plan por el Gobierno mediante Real Decreto no constituye, con la interpretación dada, ninguna extralimitación competencial, sino manifestación de la idea, forjada por la jurisprudencia constitucional, de que la coordinación conlleva un cierto poder de dirección, consecuencia de la posición de superioridad en que se encuentra el que coordina respecto al coordinado.

Finalmente, el TC destaca que esta interpretación no merma la competencia financiera autonómica, pues, en primer lugar, la integración en dicho plan de desarrollo, junto con los fondos estatales, de los que la Comunidad desee aportar, requiere su conformidad y es estrictamente voluntaria. En segundo lugar, las Comunidades Autónomas mantienen su competencia para instrumentar separadamente sus propios planes. De este modo, para salvar la constitucionalidad del precepto, la Sentencia concluye 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» (FJ 10)¹⁰⁸.

Más recientemente, en la Sentencia 331/2005, de 15 de diciembre, el TC ha vuelto a pronunciarse sobre la financiación de los parques nacionales, con motivo del examen de la Ley andaluza 8/1999, de 27 de octubre, del Espacio Natural de Doñana, concretamente de los artículos 38 y 39. Estos

¹⁰⁸ En contra de este pronunciamiento mayoritario se manifiesta el Magistrado don Roberto García-Calvo y Montiel, en su voto particular. En su opinión, *«(...) la norma discutida no se acomoda al orden constitucional de competencias en cuanto, lejos de incentivar las posibilidades de que las Administraciones cooperen entre sí para ganar eficacia y eficiencia en la ejecución de sus políticas, las constriñe y, por tanto, las limita y dificulta, introduciendo un mecanismo que, aun interpretado en la forma establecida en la Sentencia mayoritaria, lejos de asegurar la coordinación entre las Administraciones interesadas, condiciona y subordina el ejercicio de competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma afectada, haciéndolas depender de la aprobación por el Gobierno Central».*

preceptos se limitan a constatar la unidad de gestión y administración de este 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; y a prever la afectación íntegra de 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 públicas o privadas, a la cobertura de sus propios gastos. Por ello, el TC los declara plenamente constitucionales¹⁰⁹. Asimismo, en esta Sentencia, el TC ha considerado que, aun cuando resulte deseable que la delimitación del área de influencia socioeconómica del Parque Nacional de Doñana, el correspondiente plan de desarrollo sostenible¹¹⁰ y las ayudas destinadas a esta finalidad se establezcan en un marco de apoyo y cooperación entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Andalucía, no resulta contrario al orden constitucional de competencias que cada Administración elabore y aplique separadamente los planes y ayudas correspondientes a las áreas de influencia socioeconómica que ellas mismas determinen¹¹¹.

VIII. EL EJERCICIO DE LA POTESTAD SANCIONADORA SOBRE LOS PARQUES NACIONALES

La distribución competencial relativa al régimen sancionador establecido para los parques nacionales también ha sido abordada por la reciente jurisprudencia constitucional, que ha introducido algunos matices en la doctrina recaída al respecto en la Sentencia 102/1995¹¹². Específicamente, el TC se ha pronunciado sobre esta cuestión en las Sentencias 81/2005 y 100/2005, en relación con la Ley 3/1999, de 11 de enero, por la que se crea el Parque Nacional de Sierra Nevada; y 331/2005, de 15 de diciembre, sobre la Ley del Parlamento de Andalucía 8/1999, de 27 de octubre, del Espacio Natural de Doñana. En estas Sentencias, el TC, tras reiterar su doctrina tradicional, que vincula la potestad sancionadora a la competencia sustan-

¹⁰⁹ Vid. FJ 15.

¹¹⁰ En la misma Sentencia 331/2005, de 15 de diciembre, el TC declara constitucionales los artículos 33, 34 y 35 de la Ley andaluza 8/1999, que regulan el plan de desarrollo sostenible del Espacio Natural de Doñana.

¹¹¹ Vid. FJ 8. En base al criterio expuesto, el TC declara que los artículos 6, 7, 8 y 9 no conculcan las competencias del Estado.

¹¹² En la Sentencia 102/1995, el TC, al hilo del análisis del párrafo tercero del artículo 39 de la LCEN, consideró que «(...) si en esta materia de la protección del medio ambiente se distribuyen las tareas encomendando al Estado la regulación básica para que su desarrollo y ejecución se haga por las Comunidades Autónomas, corresponde a éstas la potestad de imponer las sanciones. En tal sentido es correcta la atribución implícita de tal potestad que contiene la frase inicial del párrafo tercero. También lo es, por razones análogas, el inciso final donde se reserva a la Administración Central la competencia "para la imposición de sanciones en aquellos supuestos en que la infracción administrativa haya recaído en ámbito y sobre materias de su competencia". Por ello, en la medida en que el Estado tenga competencia para gestionar los Parques Nacionales, según quedó dicho más arriba, esa norma no merecerá reproche constitucional alguno» (FJ 32).

tiva de que se trate, siendo aquélla instrumental de esta última, considera que las Comunidades Autónomas pueden

«(...) 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 llevan a cabo estará pues limitada por los principios básicos del ordenamiento estatal (...) y, en todo caso, habrá de atenerse a lo dispuesto en el artículo 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)»¹¹³.

La aplicación de esta doctrina al ejercicio de la potestad sancionadora sobre los parques nacionales lleva al TC a atribuir tal competencia a las Comunidades Autónomas. De ahí que deba ser la Comunidad Autónoma de Andalucía, competente para la gestión de los Parques Nacionales de Sierra Nevada y de Doñana, quien ejercite la potestad sancionadora controvertida sobre estos espacios e, incluso, quien determine normativamente, sin condicionamientos, cuáles hayan de ser los órganos de su Administración competentes para ello¹¹⁴. Además, este criterio, en opinión del TC, no queda enervado por el pronunciamiento realizado por la Sentencia 102/1995, toda vez que la competencia estatal que allí se invocaba

«(...) se restringía a aspectos de gestión de los parques nacionales en que pudiéramos constatar que, por su carácter básico, hubieran de conllevar la correspondiente potestad sancionadora estatal. Esta posibilidad (...) sólo procedería cuando de no sancionar los órganos estatales se hubiera de producir un fraccionamiento en la potestad sancionadora que produjera daños irreparables a la conservación del parque.

Tal interpretación no se correlaciona con el presente caso, en el que la potestad sancionadora se atribuye con carácter

¹¹³ Sentencia 81/2005, FJ 11. *Vid.* también las Sentencias 100/2005, FJ 3.b), y 331/2005, FJ 17.

¹¹⁴ *Vid.* las Sentencias 81/2005, FJ 11; 100/2005, FJ 3.b), y 331/2005, FJ 17.

absolutamente general respecto de cualquier infracción administrativa incluida en la tipificación (...), puesto que, examinada dicha tipificación, no podemos apreciar que ninguna de las infracciones previstas exija que la competencia ejecutiva autonómica, a la que se vincula la sancionadora, deba resultar desplazada, en aras de la preservación del parque y de los valores que encarna, por la del Estado»¹¹⁵.

IX. CONSIDERACIONES FINALES

La reciente jurisprudencia constitucional sobre parques nacionales examinada en este estudio supone un refuerzo considerable de las competencias autonómicas sobre estos espacios naturales protegidos, en detrimento de las estatales. La Sentencia 102/1995 supuso un primer freno a las competencias estatales sobre los parques nacionales, al rechazar una gestión atribuida en exclusiva al Estado. Sin embargo, dejaba la puerta abierta a una participación del Estado en esta materia. La evolución posterior de la jurisprudencia del TC, lejos de avanzar en esta dirección, ha supuesto la culminación de un proceso progresivo de desapoderamiento competencial del Estado en materia de parques nacionales. En efecto, la jurisprudencia dictada a partir de la Sentencia 194/2004 implica una devolución a las Comunidades Autónomas de una competencia típicamente de gestión o administración. Es más, supone la extensión a todas las Comunidades Autónomas que cuentan con parques nacionales en su territorio de un modelo hasta ahora sólo existente en Cataluña, en el Parque Nacional de *Aiguës Tortes i Estany de Sant Maurici*. Con ello, se reconoce un ámbito normativo y ejecutivo a las Comunidades Autónomas del cual sólo disponía Cataluña. En este nuevo contexto corresponde, pues, a las Comunidades Autónomas el protagonismo en la administración y gestión ordinaria de los parques nacionales ubicados dentro de su ámbito territorial. Asimismo, queda en manos autonómicas la competencia para la aprobación de los PORN y de los PRUG de los parques nacionales, ya sean intra o supraautonómicos, y, con carácter general, el ejercicio de la potestad sancionadora sobre dichos espacios. Corresponde, sin embargo, al Estado la aprobación de la legislación básica sobre parques nacionales, así como su declaración mediante ley de las Cortes Generales, y la elaboración y aprobación del Plan Director de la Red de Parques Nacionales.

Las Sentencias analizadas conllevan, por tanto, el reconocimiento de un nuevo orden competencial, con un reforzamiento considerable de las competencias autonómicas —especialmente aquellas que tienen atribuida en exclusiva la competencia sobre espacios naturales protegidos— que producirá importantes cambios normativos en esta sede. Las Comunidades Autónomas deberán regular las modalidades de gestión de los parques nacionales de su competencia. En el ínterin, y para evitar la producción de

¹¹⁵ Sentencia 81/2005, de 6 de abril, FJ 11.

graves perjuicios a los recursos naturales de los parques nacionales, la declaración de inconstitucionalidad de muchos de los preceptos de la LCEN reguladores de la gestión, organización, planificación y financiación de estos espacios no lleva aparejada su inmediata declaración de nulidad, la cual se difiere por el TC hasta el momento en que las Comunidades Autónomas regulen esta cuestión, para evitar la desprotección de estas zonas¹¹⁶.

En consecuencia, se abre un futuro que vendrá marcado por nuevas regulaciones, estatales y autonómicas, sobre estas cuestiones, así como también por nuevos pronunciamientos del TC, que deberá resolver los recursos de inconstitucionalidad planteados contra la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, cuyo artículo 126 modificó algunos preceptos de la LCEN. De momento, se han aprobado ya los Reales Decretos 712/2006, de 9 de junio, y 778/2006, de 23 de junio, por los que se amplían las funciones y servicios de la Administración del Estado traspasados, respectivamente, a las Comunidades Autónomas de Andalucía y Aragón, en materia de conservación de la naturaleza (Parques Nacionales de Doñana y Sierra Nevada, y de Ordesa y Monte Perdido, respectivamente). Mediante ellos, estas Comunidades Autónomas asumen la administración y gestión ordinaria y habitual de los parques nacionales ubicados dentro de su ámbito territorial, así como la aprobación y ejecución de los PRUG existentes en su territorio y la organización de los patronatos, en el marco de la legislación básica del Estado. Asimismo, han visto la luz algunas normas autonómicas, entre las que cabe destacar la Ley 5/2005, de 26 de mayo, para la conservación de los espacios de relevancia ambiental de las Islas Baleares, cuyos artículos 40 y 41 regulan los parques nacionales en esta Comunidad Autónoma; la Ley de Cantabria 16/2006, de 24 de octubre, de autorización del Convenio de Colaboración entre las Comunidades Autónomas de Cantabria, Castilla y León y el Principado de Asturias para la Gestión Coordinada del Parque Nacional de los Picos de Europa; y el Decreto de Galicia 23/2006, de 16 de febrero, por el que se establecen determinadas medidas de gestión del Parque Nacional de las Islas Atlánticas de Galicia. Asimismo, a nivel estatal, se está tramitando en el Congreso de los Diputados el Proyecto de Ley de la Red de Parques Nacionales, presentado por el Gobierno¹¹⁷, cuyo objeto es establecer el régimen jurídico básico de la Red de Parques Nacionales.

¹¹⁶ Véase la Sentencia 194/2004, de 10 de noviembre, FJ 24.

¹¹⁷ *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados*, VIII Legislatura, Serie A, núm. 87-1, de 26 de mayo de 2006.

X. BIBLIOGRAFÍA

- ALLI ARANGUREN, Juan-Cruz (2006): voz «Distribución de competencias ambientales entre el Estado, las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales», en la obra colectiva, dirigida por Enrique ALONSO GARCÍA y Blanca LOZANO CUTANDA, *Diccionario de Derecho Ambiental*, Madrid, Iustel, págs. 522-531.
- ANGLADA GOTOR, Santiago, y MATEOS GUILARTE, Isabel (1994): «Informe sobre Parques Nacionales y organización del Estado en la Europa comunitaria», núm. 133 de esta REVISTA, págs. 529-541.
- BELTRÁN AGUIRRE, José Luis (1995): «La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de medio ambiente», *Revista Vasca de Administración Pública*, 41, págs. 545-564.
- BERMEJO LATRE, José Luis, y ESCARTÍN ESCUDÉ, Víctor Manuel (2006): «La reciente jurisprudencia constitucional sobre las competencias en materia de espacios naturales», *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, 9, págs. 177-190.
- CANALS AMETLLER, Dolors (1997): «La polémica jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia de espacios naturales protegidos: competencias estatales versus competencias autonómicas (Comentario en torno a la Sentencia del Tribunal Constitucional 102/1995, de 26 de junio, en relación con las SSTC 156/1995, de 26 de octubre, y 163/1995, de 8 de noviembre)», núm. 142 de esta REVISTA, págs. 305-351.
- CORRALIZA RODRÍGUEZ, José Antonio; GARCÍA NAVARRO, Justo, y VALERO GUTIÉRREZ DEL OLMO, Enrique (2002): *Los Parques Naturales en España: conservación y disfrute*, Madrid, Ediciones Mundi Prensa-Fundación Alfonso Martín Escudero.
- DE ROJAS MARTÍNEZ-PARETS, Fernando (2006): «La Sentencia del Tribunal Constitucional 101/2005, sobre el Real Decreto 1803/1999, por el que se aprueba el plan director de la Red de Parques Nacionales», *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, 9, págs. 191-196.
- DELGADO PIQUERAS, Francisco (2005): «Los espacios naturales protegidos», en la obra colectiva, dirigida por Luis ORTEGA ÁLVAREZ, *Lecciones de Derecho del Medio Ambiente*, 4.ª ed., Valladolid, Lex Nova.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás Ramón (1975): «Parques Nacionales y protección de la Naturaleza», *Revista Española de Derecho Administrativo*, 5, págs. 215-223.
- GARCÍA NAVARRO, Justo (2003): «Planificación y Gestión de Parques Naturales: conservación y disfrute», *Revista Interdisciplinar de Gestión Ambiental*, 52, págs. 15-34.
- GARCÍA ÜRETA, Agustín (1999): *Espacios naturales protegidos. Cuestiones jurídicas en la Ley 4/1989, de 27 de marzo*, Oñati, Instituto Vasco de Administración Pública.
- LAZA LAZA, Rosario (1996): «La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en relación con la declaración y gestión de los Espacios Naturales Protegidos. La STC 102/1995, de 26 de junio», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 271-272, págs. 877-888.
- LÓPEZ MENUDO, Francisco (2005): «Concepto constitucional de medio ambiente. El reparto competencial», en la obra colectiva, por él dirigida, *Reparto competencial en materia de medio ambiente. Control medioambiental de la Administración Pública*, Madrid, Estudios de Derecho Judicial, Consejo General del Poder Judicial, págs. 13-72.
- LOZANO CUTANDA, Blanca (2005): *Derecho Ambiental Administrativo*, 6.ª ed., Madrid, Dykinson, Madrid.
- MACHADO CARRILLO, Antonio (1988): *Los parques nacionales: aspectos jurídicos y administrativos*, Madrid, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, ICONA.
- MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Lorenzo (1975): «Aspectos administrativos de la creación y funcionamiento de los Parques Nacionales», *Revista Española de Derecho Administrativo*, 6, págs. 343-364.
- MEDIAVILLA CABO, José Vicente (2002): *El régimen jurídico de los planes de ordenación de los recursos naturales*, Madrid, Montecorvo.

- MULERO MENDIGORRI, Alfonso (2002): *La protección de espacios naturales en España. Antecedentes, contrastes territoriales, conflictos y perspectivas*, Madrid-Barcelona-México, Ediciones Mundi-Prensa.
- PÉREZ ANDRÉS, Antonio Alfonso (1998): «Hacia la racionalización del uso de los recursos naturales: la planificación ambiental», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 165, págs. 143-188.
- PONT CASTEJÓN, Isabel, y CASADO CASADO, Lucía (2000): «La elasticidad de las competencias normativas en materia ambiental: querer es poder», en la obra colectiva, coordinada por Francisco SOSA WAGNER, *El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI. Homenaje al Profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo*, tomo III, Valencia, Tirant lo Blanch, págs. 4045-4110.