

CAPÍTULO 3

LOS ESPACIOS
NATURALES
PROTEGIDOS EN
EL RÉGIMEN DE
DISTRIBUCIÓN DE
COMPETENCIAS

I. CONSIDERACIONES INTRODUCTORIAS

La aparición de un sistema descentralizado, a semejanza del Derecho Constitucional Europeo (Alemania –Länders-, Francia –Departamentos-, Italia –Regiones-,...) consiste en una de las grandes aportaciones que la Constitución española ha plasmado en nuestro Derecho, configurándose como modelo de distribución efectiva de competencias entre el Estado y otros entes políticamente descentralizados. La estructura del Estado español es, en consecuencia, el resultado de dos procesos: un proceso constituyente, que no define la estructura del Estado, pero posibilita su definición, y un proceso estatuyente, que se inició en 1979 y que culmina en 1983, a través de los cuales queda definida la estructura del Estado dentro del marco que ofrece la Constitución y que se encuentra actualmente en fase de revisión.

La distribución de competencias constituye el núcleo central de la ordenación jurídica de todo Estado políticamente descentralizado y que, como apunta GARCÍA DE ENTERRÍA, dicho proceso jurídico no se basa en una relación de jerarquía.

A diferencia de lo que ocurría con las vías de acceso a las autonomías, en la que básicamente se distinguían dos tipos de Comunidades Autónomas –artículos 143 y 151 CE-, en la distribución de competencias la Constitución prevé un único modelo con una secuencia temporal distinta. Las Comunidades Autónomas del artículo 151 CE podían asumir competencias dentro del listado del artículo 148 CE y también dentro del listado del artículo 149 CE desde el mismo momento de su constitución en Comunidades Autónomas, en tanto que las Comunidades Autónomas del artículo 143 CE sólo podían las competencias inicialmente dentro del artículo 148 CE, debiendo esperar 5 años y reformar sus Estatutos de Autonomía para poder asumir competencias dentro del artículo 149 CE. La total equiparación de ambas vías llegó con la Ley Orgánica 9/1992 de Transferencia.

El artículo 148 CE consagra la interpretación que de la Constitución hacen los Estatutos de Autonomía. Mientras, en cuanto al artículo 149 CE, el término competencia exclusiva no quiere decir competencia excluyente, debiendo determinarse cuáles son las materias no compartibles y las que sí lo son. PÉREZ ROYO propone tres tipos: a) Competencias exclusivas y excluyentes – reserva absoluta-; b) Competencias del Estado sobre las bases; c) Competencia del Estado sobre la legislación básica, correspondiendo a las Comunidades Autónomas el desarrollo legislativo. En este tercer grupo se encuadra el artículo 149.1.23 CE que distribuye las competencias en materia de medio ambiente, como posteriormente analizaremos.

Como último elemento sustantivo en la distribución de competencias debe reflejarse la importancia del Tribunal Constitucional, órgano que se encarga de resolver, como institución que vela por el imperio de la Constitución, los conflictos de competencias que se plantean, fundamentalmente entre el Estado y las Comunidades Autónomas –artículos 59ss. LOTC-. El Tribunal Constitucional no tiene una misión preventiva, es decir, no puede razonar en abstracto sobre estos supuestos, sino que tiene una función reparadora (SSTC 104/1988, 15/1997, 87/1997, 13/1998). A pesar de ello, el Alto Tribunal reconoce que *“la finalidad del conflicto va más allá del caso concreto, ya que tiene que fijar el orden competencial”* (STC 8/1989).

Finalmente debemos hacer referencia a los Entes Locales, que gozan de autonomía para el desarrollo de sus competencias (ex artículos 137 y 140 CE). Debemos calificar de gran relevancia la modificación que ha sufrido la LOTC operada por la Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril, teniendo como especial fundamento el reforzar el papel de los Entes Locales y profundizar en el proceso de descentralización orgánica. Ello se ha plasmado en la más importante innovación que introduce dicha ley, puesto que legitima a los Entes Locales ante el Tribunal Constitucional en defensa de su autonomía frente a normas con rango de ley que la menoscaban.

II. EL MEDIO AMBIENTE EN EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA PARA ANDALUCÍA

1. LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE A NIVEL ESTATUTARIO

La tutela del medio ambiente en el Ordenamiento jurídico español ha sido estratificada en las tres esferas principales de poder existentes (Estado, Comunidad Autónoma y Entidades Locales). El proceso de recepción estatutaria lo podemos dividir en dos fases: una primera, relativa al momento de aprobarse los primeros Estatutos de Autonomía, y una segunda, la actual, de reforme de los Estatutos de Autonomía. Si bien el paradigma que se va a tomar como referencia va a ser el Estatuto de Autonomía para Andalucía, no podemos olvidar la proyección sistemática con otras normas institucionales básicas de las demás Comunidades Autónomas.

2. LA PRIMERA FASE: LA CONSIGNACIÓN ESTATUTARIA DEL MEDIO AMBIENTE EN LA LO 6/1981, DE 30 DE DICIEMBRE, POR LA QUE SE APRUEBA EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA PARA ANDALUCÍA

El instrumento principal de las competencias que asumen las Comunidades Autónomas son sus Estatutos de Autonomía, siendo primigeniamente la Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre, la norma estatutaria para Andalucía, que recepcionó varias competencias en materia de medio ambiente, configurando “un sistema propio de protección ambiental”, pudiéndose observar cuatro planes fundamentales:

1. Consideración del medio ambiente como objetivo básico –artículo 12.3.5º EAA-, no apareciendo como tal en ninguno de los Estatutos que accedieron por la vía del art. 151 CE.
2. Determinación de las competencias exclusivas: montes, aprovechamientos, servicios forestales y vías pecuarias, marismas y lagunas, pastos, espacios naturales protegidos y tratamiento especial de zonas de montaña –artículo 13.7 EAA-.
3. Determinación de las competencias de desarrollo legislativo y ejecución: higiene de la contaminación biótica y abiótica, vertidos industriales y contaminantes en las aguas territoriales correspondientes al litoral andaluz –artículos 15.1.7º y 17.6 EAA-.
4. Conexión con otras materias que inciden en el medio ambiente, debido a su carácter poliédrico: objetivos básicos de la economía andaluza –artículo 12.2.3º EAA-, bienes de dominio público y patrimonial que corresponda a la Comunidad –artículo 13.9 EAA-, política territorial –artículo 13.8 EAA-.

Sin embargo, a pesar de la amplitud de competencias, directa o indirectamente, relacionadas con en el medio ambiente, desde un principio se le ha achacado que “adolece de progresividad respecto a las Comunidades Autónomas que accedieron por la misma vía, en cuanto al alcance en algunas materias de las potestades normativas reales de las que gozan las Comunidades Autónomas” criticándose respecto a los artículos 13.7 y 15.1.7º que acusan una falta de exposición más sistemática y que realizan una interpretación muy restrictiva del artículo 149.1.23 CE.

No obstante, a pesar de estas críticas que se indican, el desarrollo legislativo del Estatuto de Autonomía puede calificarse en esta primera etapa de satisfactorio, aunque no en un grado extremo. Pensemos que la legislación de nuestra Comunidad Autónoma constituye un ejemplo pionero en cuanto a la creación de una normativa general en materia de medio ambiente, la Ley 7/1994, de 18 de mayo, de Protección Ambiental.

3. LA SEGUNDA FASE: LA CONSIGNACIÓN ESTATUTARIA DEL MEDIO AMBIENTE EN LA LO 2/2007, DE 19 DE MARZO, DE REFORMA DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA PARA ANDALUCÍA

Como señala la propia Exposición de Motivos de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, se trata de *“un Estatuto para el Siglo XXI”*, lo que conlleva un paso más en la autonomía de Andalucía, pero igualmente, un paso más en la protección de los bienes jurídicos estatutariamente recepcionados.

Partiendo de la tesis ecléctica de LOPERENA ROTA, el proceso de reforma estatutaria en el que nos hallamos, ha supuesto la subjetivización del medio ambiente como derecho de los ciudadanos. No es sino una manifestación más, quizás la más significativa, de la plasmación del Estado ambiental de Derecho. Así, como paradigma podemos citar los artículos 18 LO 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón, 23 LO 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears, 27 LO 6/2006, de 19 de junio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, preceptos que, al igual que el

art. 28.1 del Estatuto andaluz al que después haremos referencia, han recogido una aspiración jurídica de la sociedad, esto es, la subjetivación del derecho al medio ambiente más allá de la puesta en marcha de políticas ambientales más o menos ambiciosas. Esta interpretación literal y sistemática del medio ambiente en las diferentes normas institucionales básicas de las Comunidades Autónomas, se ve reforzada por el propio artículo 3.1 del Código Civil “*Las normas se interpretarán según el sentido propio de sus palabras, en relación con el contexto, los antecedentes históricos y legislativos, y la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas, atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de aquéllas.*”.

Las claves jurídico-ambientales de la LO 2/2007, de 19 de marzo pueden sistematizarse de la siguiente forma:

- a. Recepción del medio ambiente como uno de los objetivos básicos de la Comunidad Autónoma (art. 10). No es sino la plasmación del anterior artículo 12 de la LO 6/1981, de 30 de diciembre, pero con un plus, con un valor que hay que tomar como referencia que se recoge de manera explícita: el desarrollo sostenible.
- b. Subjetivación del medio ambiente de acuerdo con el principio de desarrollo sostenible (arts. 28, 36, 157.3.1).
- c. Asunción competencial coherente con la Constitución, el anterior Estatuto, el proceso de transferencia de competencias y los pronunciamientos del Alto Tribunal, sin perjuicio de ciertas controversias que han surgido en la interpretación del art. 51 (Cuenca Hidrográfica del Guadalquivir).
- d. Prioridad en la tutela del medio ambiente al plasmar el Título VII el marco de sostenibilidad de la política de los poderes públicos de Andalucía. El Estatuto de Autonomía de Andalucía es pionero en la consignación de un título específico dedicado al medio ambiente. Respecto del resto de Estatutos de Autonomía en proceso de reforma o reformados no han dedicado un título singular a dicho bien jurídico, sino que simplemente lo incluyen dentro de los principios rectores de los poderes públicos (Aragón –art. 18.4-, Illes Balears –art.12.3-, Comunidad Valenciana –art. 22-, Canarias –art. 7.3.d y f según propuesta de reforma publicada en el B.O. Congreso de 22 de septiembre de 2006-, Castilla La Mancha –art. 9.5 según propuesta de reforma publicada en el B.O. Congreso de 9 de febrero de 2007-, Castilla León –art. 16.2 y 15 según propuesta de reforma publicada en el B.O. Congreso de 15 de diciembre de 2006-), salvo el Estatuto de Autonomía de Cataluña que dedica un artículo especial a los principios rectores en materia de medio ambiente –art. 46-. Afirmar, por tanto, que la fórmula utilizada por el Estatuto de Autonomía de Andalucía es la más ambiciosa en cuanto a la consagración del medio ambiente no es faltar a la verdad, lo que también conlleva que en consecuencia con dicha ambición, la plasmación práctica debe ser coherente con la fórmula estatutariamente utilizada y servir de referente en esta materia.

Asimismo, se puede decir que la sistemática proyectada en el presente Estatuto es, en parte, tributaria de la que el Tratado de la Unión Europea de 1992 utiliza, esto es, la consagración del medio ambiente como uno de los principios de la política andaluza y la consagración de un Título singular al medio ambiente, y, en parte, de la Carta Europea de Derechos Fundamentales de 7 de diciembre de 2000 –artículo 37-, por la consagración de un derecho que corresponde a cada uno de los ciudadanos ex art. 28 del Estatuto.

Consecuencia lógica de lo antedicho es la puesta en práctica de una Administración moderna y ágil que sea capaz de dar respuesta a los problemas que surjan de la tutela del medio ambiente, cuestión que corresponde analizar en los siguientes epígrafes.

III. CLAVES PARA LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE

1. EL MEDIO AMBIENTE COMO MATERIA COMPETENCIAL

La Constitución española, fruto del consenso bajo la que fue elaborada, consagra al medio ambiente en los artículos referentes a la distribución de competencias.

En primer lugar, señala JORDANO FRAGA que no podemos caer en una mera argumentación literal de los preceptos que consagran expresamente al medio ambiente, puesto que el bien jurídico en sí mismo tiene una perspectiva más amplia. Una de las notas esenciales del ambiente es su transversalidad, su horizontalidad, es decir, que afecta a diversas materias, lo que es aplicable tanto al artículo 148 CE, como al artículo 149 CE (STC 102/95, de 26 de junio).

Por tanto, la existencia de un título competencial específico no empuja la inclusión de otros títulos con incidencia en el medio ambiente (en sentido negativo, véase la STC 80/1995; En sentido positivo SSTC 72/1982, 113/1983, 77/1984, 144/1985, 227/1988, 103/1989, 149/1991, 36/1994, 102/1995, entre otras). La STC 15/1998 ha confirmado posteriormente esta doctrina declarando que “*la unicidad del territorio o espacio físico no impide el ejercicio simultáneo de una pluralidad de potestades-competencias por los diversos poderes públicos territoriales, es decir, la coexistencia de instancias y títulos de poder públicos diferentes.*”.

Pero, ahondando en la cuestión, el pronunciamiento que el Alto Tribunal realiza es de importancia capital: “*[...] no obstante su transversalidad no puede justificar su vis atractiva de la materia medio ambiente, ya que en ella no se encuadra cualquier tipo de actividad relativa a los recursos naturales o a las actividades humanas, sino sólo las que directamente tienda a su conservación, protección o mejora.*”.

En resumen, se impone una *acción sinérgica* de todas ellas. Cae por su propio peso la íntima dependencia entre el reparto y desarrollo correcto de las competencias políticas y el adecuado grado de colaboración y cooperación interterritoriales en el Estado descentralizado en que nos hallamos, reforzado por la Ley 4/1999 de 14 de enero, pero que en la práctica dista mucho de convertirse en una realidad palpable.

En este sentido, como ha reiterado el Tribunal Constitucional “*la colaboración, la articulación recíproca, la interacción positiva y la acción conjunta operan sin perjuicio y con independencia del reparto territorial de competencias. Sin embargo, ambos planos suelen confundirse, por lo que se derivan consecuencias negativas para la protección del medio ambiente*” (SSTC 149/1991, 13/1992, 80/1993, 36/1994, 15/1998).

1.1. ARTÍCULO 149.1.23 CE: COMPETENCIAS LEGISLATIVAS

Según MUÑOZ MACHADO, el modelo que ofrece este artículo es similar al que presentan la legislación alemana y la austriaca, ofreciendo, a priori, simplicidad, descentralización y economía.

- La legislación básica del Estado

El artículo 149.1.23 CE reserva a favor del Estado *“la legislación básica sobre protección del medio ambiente y sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias”*. El concepto “legislación básica” supone la posibilidad de que el Estado establezca los principios fundamentales que deberían observar las Comunidades Autónomas, es decir, la normativa mínima común.

Sobre esta premisa, la interpretación que ha ido realizando el Tribunal Constitucional con relación a dicha competencia ha resultado decisoria. En ella, podemos distinguir tres fases:

En una primera fase, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional autorizó al Estado a dictar una regulación sumamente minuciosa en función de su competencia en la legislación básica ambiental, desconociendo las competencias atribuidas a las Comunidades Autónomas. Se deben destacar las SSTC 64/1982, 69/1982, 227/1988, 148/1991, 149/1991, entre otras. Esta última, en relación a la Ley de Costas declara expresamente que *“en materia de medio ambiente el deber estatal de dejar un margen de desarrollo a la legislación autonómica es menor que en otros ámbitos y que, en consecuencia, no cabe afirmar la inconstitucionalidad de las normas estatales, aduciendo que por el detalle con el que están concebidas no permiten desarrollo alguno”*.

Este estado de cosas va a sufrir una alteración fundamental con la STC 102/1995, de 26 de junio, que va a suponer un punto de inflexión en la jurisprudencia constitucional. En su FJ 8 establece que *“en materia de medio ambiente, el deber estatal de dejar un margen al desarrollo de la legislación básica por la normativa autonómica, aún siendo menor que en otros ámbitos, no se puede llegar, frente a lo afirmado en la STC 149/1991, de la cual hemos de apartarnos en este punto, a tal grado de detalle que no permita desarrollo legislativo alguno de las Comunidades Autónomas con competencias en materia de medio ambiente, vaciándolas así de contenido”*. Esta nueva doctrina fue apuntada tímidamente en el FJ 2 de la STC 170/1989, de 19 de octubre, y consagrada posteriormente por las SSTC 156/1995, 163/1995, 16/1997, 28/1997, 14/1998 y 115/1998.

Ahora bien, la nueva doctrina reseñada no puede desconocer un límite que juegan las leyes básicas: operan, en la medida en que vienen a fijar el alcance preciso en el que las Comunidades Autónomas pueden ejercitar legítimamente sus competencias, como canon en el control de constitucionalidad de las leyes autonómicas (SSTC 137/1986, 27/1987, 156/1995, 163/1995).

La última fase la culmina la STC 194/2004, de 10 de noviembre, que resuelve el recurso de constitucionalidad del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía y de las Cortes de Aragón frente a la modificación operada en la Ley 4/89 de 27 de marzo por las Leyes 40 y 41/1997, al establecer la excepcionalidad de la intervención del Estado en la consideración de lo básico, dejando sólo al Estado la fijación del común denominador normativo necesario para asegurar la unidad fundamental prevista por las normas del bloque de la constitucionalidad que establecen la distribución de competencias (...) pero correspondiendo a las Comunidades autónomas la aplicación ordinaria y general de la normativa básica e (...) incluso el ejercicio por el Estado de medidas puntuales y concretas deben tener carácter excepcional”.

En este sentido se pronuncia el art. 57.4 del Estatuto de Autonomía de Andalucía en la redacción dada por la LO 2/2007 al señalar que la gestión de espacios naturales situados íntegramente en el territorio de Andalucía corresponde a la Comunidad Autónoma.

Un segundo problema que emerge necesariamente del concepto “legislación básica” es el que se deriva de su dimensión formal. La Constitución hace referencia al concepto de “bases”, “condiciones básicas” y “normas básicas”. En este momento surge la controversia: cuando se habla de “legislación básica”, ¿pueden entrar en juego las normas de naturaleza reglamentaria? Dicha cuestión fue uno de los motivos por el que varias Comunidades Autónomas recurrieron la Ley estatal 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres.

La excepcionalidad de la consagración de la legislación básica a través de normas de rango inferior a la Ley es la regla. Así se pronuncia el FJ 7 de la STC 194/2004, de 10 de noviembre; *“Este Tribunal, cierto es, ha admitido que la exigencia aquí considerada no es absoluta; y consecuentemente ha estimado que excepcionalmente pueden considerarse básicas algunas regulaciones no contenidas en normas con rango legal e incluso ciertos actos de ejecución cuando, por la naturaleza de la materia, resultan complemento necesario para garantizar la consecución de la finalidad objetiva a que responde la competencia estatal sobre las bases [STC 48/1988, FJ 3 c). Asimismo, SSTC 69/1988, 80/1088, 132/1992 y 179/1992]. Sin embargo, no cabe olvidar, en contrapartida, que la atribución de carácter básico a normas reglamentarias, a actos de ejecución o incluso a potestades administrativas ha sido entendida por este Tribunal como una dispensa excepcional. Y, de otro lado, que esta excepción venía impuesta por una situación de transición, en la que era necesario adecuar la legislación preconstitucional a situaciones nuevas derivadas del orden constitucional, como ya se dijo en la STC 69/1988» (STC 109/2003, FJ 4)”*. En idéntico sentido se pronuncia la STC 65/2010, de 28 de octubre al resolver el conflicto positivo de competencia planteado por el Gobierno de Aragón frente al 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.

- Las normas adicionales de protección

El artículo 149.1.23 CE reserva a favor de las Comunidades Autónomas esta competencia, igualmente recogido en el art. 57.3 in fine del Estatuto andaluz. No se trata de desarrollar la normativa estatal sino de completarla con soluciones diferenciadas propias, siempre que sean compatibles y, en todo caso, que sean más exigentes que la legislación básica (SSTC 102/1995, 156/1995). El Tribunal Constitucional, de hecho, ha declarado inconstitucionales normas autonómicas menos severas que las generales (SSTC 196/1996 y 16/1997).

En un primer momento, el reconocimiento de estas competencias supuso el aceptar las posibilidades legislativas en materia de medio ambiente a las Comunidades de autonomía diferida, es decir, a las que habían accedido por la vía del art. 143 CE (STC 170/1989, que entendió constitucional una Ley madrileña que declaró el Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares). De ello ha resultado una evidente dificultad para distinguir tales normas adicionales de protección de las que son estrictamente normas de desarrollo.

- El desarrollo legislativo autonómico

Del contenido del artículo 149.1.23 CE debemos deducir que a las Comunidades Autónomas les corresponde el desarrollo legislativo de la normativa básica estatal, conectándose con lo dicho en el FJ 8 de la STC 102/1995, de 26 de junio, que señala que *“aunque la redacción de la Constitución lleva naturalmente a la conclusión de que el constituyente no ha pretendido reservar a la competencia legislativa del Estado sólo el establecimiento de preceptos básicos necesarios de ulterior desarrollo, sino que, por el contrario, la Constitución no excluye la posibilidad de que las Comunidades Autónomas puedan desarrollar también, mediante normas legales o reglamentarias, la legislación estatal”*.

Como hemos significado, la reciente doctrina del Alto Tribunal reconoce la excepcionalidad en la intervención del Estado en la aplicación de lo básico (STC 194/2004), excepcionalidad refrendada por las SSTC 35/2005, 81/2005 (con relación a la Ley 3/1999, de creación del Parque Nacional de Sierra Nevada) y la 331/2005 (en relación con la Ley 8/1999, de creación del Espacio Natural de Doñana). Este es el sentido de los apartados 1 y 2 del artículo 57 del Estatuto andaluz.

Asimismo, debemos destacar que el art. 57.3 del Estatuto andaluz prevé las competencias compartidas en relación al establecimiento y regulación de los instrumentos de planificación ambiental y del procedimiento de tramitación y aprobación de estos instrumentos. De la lectura de la STC 194/2004 (FJ19) se puede deducir claramente la constitucionalidad de dicha previsión al subrayar que *“serán ellas (las Comunidades Autónomas), por tanto, quienes hayan de elaborar y aprobar, con rango legal o reglamentario, los Planes de ordenación cuanto tengan asumidos el desarrollo legislativo y la ejecución. Por otra parte, la naturaleza normativa de todos los planes, permite que esta función pueda entrar en la órbita de la competencia estatal legiferante en tanto cumpla el requisito exigido constitucionalmente al respecto, su contenido básico y mínimo”*.

1.2. EL ARTÍCULO 148.1.9 CE: COMPETENCIAS EJECUTIVAS

Las competencias de gestión o ejecución, consagradas en todos los Estatutos de Autonomía, conllevan desde luego el ejercicio de la potestad organizativa autonómica y la regulación de especialidades procedimentales, como repara BERMEJO VERA. En el seno de esta responsabilidad autonómica deben enmarcarse las importantes potestades autorizatorias, sancionatorias o inspectoras que asumen distintos órganos de las Administraciones autonómicas.

En este ámbito de gestión del medio ambiente se plantean tres problemas de esencial relevancia, debido a la incidencia de pretendidas competencias ejecutivas estatales en materia ambiental:

1. El Estado ha tendido a reservarse para sí, en exclusiva, la gestión de “intereses medioambientales generales”, es decir, espacios que afectan al interés general por su especial consideración, si bien como resalta el FJ 9 de la STC 194/2004 los mecanismos de cooperación o colaboración que ponga en marcha el Estado *“no otorga al mismo competencias que no ostenta”*.

2. De igual modo, se observa esta tendencia reservista del Estado vinculada a asuntos de interés supraautonómico, es decir, situadas en el territorio de más de una Comunidad Autónoma. El Tribunal Constitucional ha declarado de forma fehaciente que *“la supraterritorialidad no configura título competencial alguno en esta materia”* (SSTC 329/1993, 102/1995, 194/2004).
3. Finalmente, debemos estudiar las atribuciones que para sí hace el Estado sobre la gestión de bienes de dominio público estatal. Es opinión pacífica doctrinal y jurisprudencial (SSTC 141/1991 y 102/1995) que la titularidad del dominio público no confiere por sí competencia alguna. Las facultades dominicales sólo pueden ser legítimamente utilizadas en atención a los fines públicos que justifican la existencia del dominio público, pero no para condicionar de manera abusiva las competencias autonómicas. Debe tenerse en consideración que la STC 38/2002, de 14 de febrero, en conflicto acumulado de competencias con relación a la regulación estatal y autonómica sobre el Parque Natural de Cabo de Gata-Níjar (Almería) reduce la posible incidencia por las CCAA en el mar territorial, correspondiendo por regla general al Estado su regulación y excepcionalmente a las CCAA cuando existan Espacios Naturales que tengan adyacente el mar territorial.

Estas cuestiones serán objeto de análisis especial en los siguientes epígrafes, en los que el régimen de distribución de competencias de los espacios naturales protegidos se contempla desde una perspectiva más específica que el genérico título de medio ambiente.

IV. EXAMEN DEL TÍTULO COMPETENCIAL HABILITANTE ESPECÍFICO: ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS. SU ÍNTIMA RELACIÓN CON OTROS TÍTULOS

Como se ha anticipado, el art. 149.1.23 CE ha atribuido al Estado la competencia para establecer la «legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección». Por su parte, la Comunidad Autónoma de Andalucía dispone de competencia exclusiva en materia de «espacios naturales protegidos» y de la competencia de desarrollo legislativo y ejecución de las normas básicas que el Estado dicte en materia de «medio ambiente».

Precisamente el artículo 57.1.e) de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía señala como competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1.23 CE, en materia de delimitación, regulación, ordenación y gestión integral de los espacios naturales protegidos, incluyendo los que afecten a las aguas marítimas de su jurisdicción, corredores biológicos, y hábitats en el territorio de Andalucía, así como la declaración de cualquier figura de protección y establecimiento de normas adicionales de protección ambiental.

El Fundamento de Derecho 16º de la STC 102/1995, de 26 de junio deja señalada que los espacios naturales son «el soporte de un título competencial distinto del que cubre la protección del medio ambiente y no habiéndose reservado el Estado competencia alguna respecto de tales espacios resulta por una parte posible que esa materia pueda corresponder a las Comunidades Autónomas, como comprendida en el art. 149.3 CE y que el perímetro de su actuación sea muy amplio (SSTC 69/1982 [RTC 1982, 69] y 82/1982 [RTC 1982, 82])». En todo caso, como razona el FJ 5 de la STC 194/2004, de 10 de noviembre, de modo subordinado se puede incidir en otros títulos competenciales “dado que el carácter complejo y polifacético que tienen las cuestiones relativas al medio ambiente determina precisamente que afecte a los más variados sectores del Ordenamiento jurídico (STC 64/1982)”.

Para determinar cuando la afeción de la normativa básica estatal ex art. 149.1.23 CE lesiona las competencias autonómicas sectoriales, entre las que se encuentra la materia “espacios naturales protegidos” el Tribunal Constitucional ha declarado que *“la afectación transversal del título competencial del Estado, que se ciñe al ámbito de lo básico (art. 149.1.23ª CE), será conforme con el orden constitucional de competencias, en su condicionamiento de las competencias sectoriales de las Comunidades Autónomas, cuando dicha afectación se traduzca en la imposición de límites a las actividades sectoriales en razón a la apreciable repercusión negativa que el ejercicio ordinario de la actividad sectorial de que se trate pueda tener para la preservación de los Parques Nacionales. Cuando así ocurra, los límites impuestos podrán calificarse de normas básicas ex art. 149.1.23ª CE. Por el contrario la afectación transversal de las competencias sectoriales de las Comunidades Autónomas resultará vulneradora del orden competencial cuando la normativa estatal comporte, más que el establecimiento de limitaciones específicas o puntuales de las actividades sectoriales, una regulación de mayor alcance, incluso aunque dicha regulación presente una finalidad de protección ambiental, pues, obvio es, los Parques Nacionales no constituyen territorios exentos de la aplicación de las antedichas competencias sectoriales de las Comunidades Autónomas. En estos casos, en suma, no estaremos ante normas básicas del medio ambiente, sino ante verdaderas normas encuadrables en la materia sectorial que en cada caso corresponda”* (FJ 5 STC 101/2005, de 19 de abril).

Como proclama la STC 331/2005, de 15 de diciembre, a propósito del enjuiciamiento constitucional de la LEND las competencias que la Comunidad Autónoma de Andalucía ha asumido en las materias de «espacios naturales protegidos» y «medio ambiente» (arts. 13.7 y 15.1.7 EAA aprobado mediante LO 6/1981, de 30 de diciembre y art. 57.1.e) LO 2/2007, de 19 de marzo, de Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía) le habilitan para establecer un régimen jurídico protector de los espacios naturales de su territorio, incluso aunque se trate, como es el caso, de un espacio que ha sido declarado «parque nacional», toda vez que esta figura es tan sólo una de las posibles modalidades de protección de los espacios a los que se extiende la primera de dichas materias. Si bien hay que precisar inmediatamente que tales competencias, para que pueda reputarse que han sido legítimamente ejercidas, deberán respetar y acomodarse en su dimensión normativa y ejecutiva a las bases que el Estado tenga establecidas ex art. 149.1.23 CE, ya que como proclama el FD 7 de la STC 102/1995 *“esa incidencia no puede ser tal que permita, al socaire de una protección del medio ambiente más aparente que real, la merma de competencias autonómicas exclusivas y su invasión más allá de lo básico”*. Como se deduce del FJ 5 de la STC 38/2002, de 14 de febrero, a propósito de los conflictos acumulados al Decreto andaluz 418/1994, de 25 de octubre, y la Orden del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de 3 de julio de 1995, sobre el parque natural y la reserva marina de Cabo de Gata-Níjar (Almería) la relación entre ambas materias (medio ambiente y espacios naturales protegidos) es una relación de género y especie, que sirven de sustrato para ámbitos competenciales distintos, “dotados de una diferente distribución de funciones públicas”.

Por su propia peculiaridad, no existe un conflicto de competencias tan evidente en las demás figuras de los espacios naturales protegidos, competencia exclusiva tradicional de los entes autonómicos, como en la figura del Parque Nacional, del que la mayoría de los conflictos de competencias que aludiremos en este capítulo trae causa y del que expondremos, en mérito al objetivo de la misma, las controversias y aspectos más destacados.

Asimismo, es capital reproducir una afirmación muy relevante que hace el Alto Tribunal, por cuanto *“la controversia en cada uno de los bloques se concreta, más que en cuestiones de orientación sustantiva de las cuestiones relacionadas, en las facultadas que al respecto se atribuyen a las distintas Administraciones (FJ 3 STC 194/2004, 10 de noviembre)”*.

V. DECLARACIÓN DEL ESPACIO NATURAL PROTEGIDO: INICIATIVA FORMAL E INICIATIVA MATERIAL

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

En este particular, sin perjuicio de su análisis en el capítulo específico de la obra, el artículo 10.3 LRPN señala que si bien la declaración formal de Parque Nacional se hará mediante Ley de las Cortes Generales, su iniciativa se formalizará mediante la aprobación inicial de la propuesta por las Comunidades Autónomas en cuyo territorio se encuentren situados (iniciativa formal), previa formulación de la propuesta por el órgano autonómico competente o el Gobierno del Estado (iniciativa material).

Como proclama el FJ 5 38/2002 el Tribunal Constitucional ha precisado que “la declaración de espacios naturales protegidos y la consiguiente delimitación de su ámbito territorial se encuadra con toda naturalidad en la materia espacios naturales protegidos (SSTC 69/1982 y 195/1998)”, lo que no empece a que la participación del Estado quede reflejada en la declaración de los Parques Nacionales (iniciativa material) habida cuenta precisamente del interés general para el Estado que conlleva dicha figura (art. 1 LRPN).

Sin embargo, más allá de dicha figura la declaración de cualquier espacio natural protegido es competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, como se dedujo a propósito de la declaración por el Estado de dos reservas naturales (Marismas de Santoña y Noja en Cantabria así como la de la Salinas de Ibiza, las Islas de Freus y las Salinas de Formentera en las Islas Baleares). En este sentido, la reserva competencial del Estado se sustentaba en el art. 21.3 LCEN que otorgaba competencia al Estado para la declaración y gestión de espacios naturales que tuvieran por objeto la protección de bienes pertenecientes al dominio público marítimo terrestre, precepto derogado por la Ley 41/1997, de 5 de noviembre tras la declaración de

inconstitucionalidad de la disposición adicional quinta de la LCEN que le atribuía el carácter básico, declaración operada por la STC 102/1995. Por este motivo, sendas normas de declaración de las reservas (Ley 6/1992, de 27 de marzo y Ley 26/1995, de 31 de julio respectivamente) fueron declaradas inconstitucionales en la STC 195/1998 ya que la declaración del espacio natural se encuadra perfectamente en la competencia material “espacios naturales protegidos”.

Autores como BERMEJO LATRE y ESCARTÍN ESCUDÉ han criticado que la figura de Espacio Natural, aglutinador del Parque Natural y Parque Nacional de Doñana y Sierra Nevada respectivamente (a cuyo capítulo de la obra nos remitimos para su estudio) suponen *desvirtuar* la competencia estatal de participación en la declaración de la figura de Parque Nacional, sin que a juicio del Alto Tribunal suponga reproche alguno, como ha declarado en la STC 331/2005, a propósito del enjuiciamiento de la Ley 8/1999, de declaración del Espacio Natural de Doñana. Efectivamente, la declaración de un espacio natural aglutinador de dos figuras no empece a la efectiva participación de los Entes Públicos implicados en ambas figuras aglutinadas, puesto que en ambos casos, la declaración de Parque Nacional y Parque Natural respectivamente se produce con carácter previo a la declaración de la figura de espacio natural.

VI. GESTIÓN DE PARQUES NACIONALES INTRAUTONÓMICOS

El modelo de gestión de los Parques Nacionales ha sido la verdadera piedra angular del sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de espacios naturales protegidos, oscilando de un sistema donde las competencias estatales tenían un peso significativo, pasando al modelo de cogestión instaurado tras la STC 102/1995 y las consiguientes Leyes 40 y 41/1997 –salvo el modelo de gestión autonómica exclusiva autorizado por la Disposición adicional cuarta de la última norma citada para el Parque Nacional de Aigües Tortes y Estany de Sant Maurici– al modelo actual instaurado tras la STC 194/2004, de 10 de noviembre, donde la gestión de los Parques Nacionales corresponde en exclusiva a las Comunidades Autónomas dónde aquéllos se sitúan.

La STC 194/2004, de 10 de noviembre, Sentencia que dibuja el actual esquema de distribución de competencias en materia de gestión de espacios naturales protegidos, planteó si el sistema de cogestión o gestión conjunta implantado por la Ley 41/1997 resultaba conforme al sistema de distribución competencial para lo cual realizó un triple examen en base a sendos cánones de constitucionalidad.

En primer lugar, examinó si el sistema de organización y gestión conjunta de los Parques Nacionales pudiera ser configurado como normativa básica, para lo cual el examen se hace desde una perspectiva formal y material. Desde un punto de vista formal, dado el carácter fundamental y general de las normas básicas, el instrumento adecuado es la norma con rango legal, si bien dicha precisión no es absoluta, ya que con carácter excepcional pueden reputarse como básicas algunas regulaciones no contenidas en normas de rango

legal e incluso ciertos actos de ejecución cuando, por la naturaleza de la materia, resultan “complemento necesario” para garantizar la consecución de la finalidad objetiva a que responde la competencia estatal sobre las bases, siendo entendida como una dispensa excepcional (FJ 7 STC 194/2004, de 10 de noviembre en relación al FJ 4 STC 109/2003). Desde un punto de vista material, deja sentado que la legislación básica sólo puede operar como común denominador normativo dirigido a asegurar los intereses generales y dotado de estabilidad, a partir del cual, cada Comunidad pueda, en defensa de su propio interés, introducir las peculiaridades que estime convenientes dentro del marco competencial que en la materia correspondiente.

Sin embargo, el marco al que, según lo dicho, se extiende la normativa básica que el Estado puede establecer respecto de los parques nacionales, no permite, como pretendía el Abogado del Estado, que le quede reservado a aquél la regulación del completo régimen jurídico relativo a esta figura de protección, pues, obvio es, ello desbordaría el reparto competencial en esta materia y no se atendería a nuestra reiterada doctrina sobre el alcance material de la normativa básica. Ello no queda enervado, como señala el Tribunal Constitucional por el hecho de que dicho régimen jurídico resulte también de aplicación al espacio colindante con el «parque nacional» y que se encuentra protegido con la declaración de «parque natural».

Igualmente en el examen de si una sola figura (espacio natural) pudiera aglutinar bajo la misma el Parque Nacional y el Parque Natural, de lo que se trata es de contrastar la Ley 8/1999 con la legislación básica estatal para determinar si la Ley autonómica ha transgredido o enervado esta última al proyectarse sobre el parque nacional, puesto que, ningún obstáculo de orden constitucional existe para que las Comunidades Autónomas regulen los parques nacionales siempre que al hacerlo sean respetuosas con la legislación básica estatal de protección medioambiental específica de estos espacios. De modo que, si no existe tal obstáculo cuando la Comunidad Autónoma regula un parque nacional aisladamente configurado en el territorio, como señala la STC 194/2004 ninguna razón puede haber para que lo haga cuando el parque nacional colinda con otro espacio también protegido, por lo que se declaró conforme al orden constitucional de competencias la figura del espacio natural.

Resulta muy relevante destacar la modificación introducida por la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (Ley Ómnibus, que adapta la normativa estatal de rango legal a lo dispuesto en la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, en virtud del mandato contenido en su Disposición final quinta, norma que, a su vez, incorpora, parcialmente, al Derecho español, la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior). El artículo 36 de dicha norma modifica la LPNB, de manera que en el artículo 72 establece la posibilidad de cesión de la gestión privada de los terrenos que sean titularidad del Estado en los espacios naturales protegidos a las denominadas entidades de custodia del territorio, lo que se formalizará a través de convenios administrativos, y que en todo caso, aunque no lo disponga la norma, todas las directrices de gestión estarán supeditadas a los instrumentos de planeamiento del espacio natural en las que operen estas entidades. Guarda, como puede observarse, cierta similitud a las reservas naturales concertadas de la LIENPA, sin perjuicio del carácter más amplio de la figura introducido en la norma estatal.

1. INCONSTITUCIONALIDAD DEL SISTEMA DE COGESTIÓN Y POR ENDE DE LAS FIGURAS DE LA COMISIÓN MIXTA DE GESTIÓN Y DEL DIRECTOR CONSERVADOR

El Alto Tribunal posteriormente realiza una modulación constitucional del principio de coordinación, entendiendo que “la coordinación no supone una sustracción o menoscabo de las competencias de las entidades sometidas a la misma: antes bien, presupone lógicamente la titularidad de las competencias a favor de la entidad coordinada (STC 27/1987), por lo que no puede servir de instrumento para asumir competencias autonómicas, ni siquiera respecto de una parte del objeto material sobre el que recaen [STC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 20 e)] (FJ 8 STC 194/2004). En el FJ 9 valora que el principio de cooperación no necesita entronque con precepto alguno, sino que es técnica ínsita a la forma de organización territorial del Estado que se implanta en la Constitución, sin que en ningún caso pueda alterar las competencias de los sujetos llamados a cooperar.

Aplicado este triple canon de constitucionalidad al examen del modelo de cogestión implantado por el art. 22.3 párrafo primero Ley 41/1997, concluye de manera contundente que al no ser la función gestora una función puntual o excepcional, al no ser propio de la potestad coordinadora del Estado el establecimiento de unos mecanismos de coordinación que le otorgan competencias de gestión de las que carece y al prescindirse de la voluntariedad necesaria que preside el principio de cooperación puesto que el modelo de cogestión se impone por el precepto señalado, se declara inconstitucional la gestión conjunta por el Estado y las Comunidades Autónomas de la figura de los Parques Nacionales.

Fruto de este pronunciamiento, el art. 16.1 LRPN atribuye a las Comunidades Autónomas la gestión y organización exclusiva de los Parques Nacionales situados en su territorio.

Consecuencia lógica de la tacha de inconstitucionalidad realizada al sistema de cogestión es la sobrevenida inconstitucionalidad de la figura de la Comisión Mixta de Gestión (F 14 STC 194/2004) por cuanto dicho órgano tenía como misión la gestión ordinaria de los Parques Nacionales, de manera que se traslada a la esfera autonómica su desarrollo exclusivo. La STC 81/2005, de 6 de abril, al enjuiciar la constitucionalidad de la Ley 3/1999, de 11 de enero, por el que se crea el Parque Nacional de Sierra Nevada, proclama que el régimen de autorizaciones conferido a la Comisión Mixta de Gestión asimismo corresponden a la Comunidad Autónoma. Igualmente se declara la inconstitucionalidad de la regulación de la figura del Director Conservador de los Parques Nacionales intraautonómicos por suponer una manifestación ordinaria del principio de gestión, cuya regulación corresponde exclusivamente a los entes autonómicos (SSTC 194/2004, 35/2005 y 81/2005).

Al margen de las consideraciones jurídicas, diversos colectivos han levantado la voz contra esta decisión por entender que la gestión exclusiva de los Parques Nacionales en mano de las Comunidades Autónomas, aparte de perder la cualidad de homogeneidad dentro de la diversidad de los distintos sistemas representados, supone un paso atrás en la proyección de la Red de Parques Nacionales.

Empero olvidan, por un lado, que el Plan Director de la Red de Parques Nacionales, como veremos, asegura ese mínimo que es indispensable para garantizar un marco de homogeneidad, como, por otro, dicha Sentencia no es sino una aplicación nacional del principio comunitario de

subsidiariedad (“pensar globalmente, actuar localmente”) en el que la responsabilidad de las Comunidades Autónomas gestoras será imprescindible para consolidar un verdadero Estado Ambiental de Derecho, que es el nuevo referente de la política ambiental y, por ende, social, suponiendo una auténtica prueba de madurez de la consolidación del Estado Democrático de Derecho en nuestro país.

Es decir, el medio ambiente, como bien jurídico, se sitúa como un factor a tener en cuenta en la resolución de los problemas sociales, pero no como un factor secundario, sino independiente y principal. Frente a la proclamación del FJ 7 de la STC 102/95, de 26 de junio que señala que “*el ambiente, por otra parte, es un concepto esencialmente antropocéntrico y relativo. No hay ni puede haber una idea abstracta, intemporal y utópica del medio, fuera del tiempo y del espacio. Es siempre una concepción concreta, perteneciente al hoy y operante aquí*”, debe entenderse hoy, que si bien el medio ambiente no puede suponer una idea abstracta, aislada del tiempo y espacio, no es menos cierto que hoy día la protección del medio ambiente se consigna en vector principal de la sociedad, que reclama un desarrollo económico armonioso con el medio ambiente y no a costa del mismo. El Estado ambiental del Derecho no es una mera afirmación dogmática carente de contenido, sino que, como destaca MONTORO CHINER conlleva dos importantes consecuencias prácticas;

- La juridificación de los conflictos ambientales, esto es, el sometimiento al Derecho de los mismos.
- La afirmación del principio de legalidad ambiental, destacando el carácter finalista para la actuación de la Administración del desarrollo sostenible.

La concreción de este trasunto al Estado ambiental de Derecho en el Ordenamiento jurídico español se encuentra, sin lugar a dudas, en el proceso de reforma estatutaria del S. XXI de los que el Estatuto andaluz y catalán han sido sus mayores precursores. Sin perjuicio de que posteriormente hagamos un estudio más detallado, al vincularse tanto el desarrollo económico de Andalucía a la observancia del principio de sostenibilidad (art. 10.3.5º Estatuto de Autonomía de Andalucía) como la mejora de la calidad de vida de los andaluces a la protección del medio ambiente (art. 10.3.7º Estatuto de Autonomía de Andalucía), garantizado a través de un derecho básico (artículo 28), la posible ingenuidad que pudiera derivarse de la proclamación del Estado ambiental de Derecho queda disipada. Sin perjuicio de ello, el compromiso por la adopción de dicha fórmula política requiere un esfuerzo diario que permita su asentamiento sólido, ya que nos encontramos en su fase incipiente.

Como cláusula de cierre de los pronunciamientos constitucionales sobre el régimen de gestión, con el propósito de que la declaración de nulidad no suponga una automática desprotección del Espacio Natural Protegido, se declara su pervivencia en tanto el Ente que resulte constitucionalmente competente conforme al enjuiciamiento realizado regule normativamente dicha materia (SSTC 195/1998, 194/2004, 81/2005).

Dejando de lado el análisis de la figura del Patronato para el capítulo correspondiente de la obra, pasamos a analizar otros aspectos analizados por el Tribunal Constitucional al abordar los Parques Nacionales intraautonómicos.

2. EL CONSEJO DE LA RED DE PARQUES NACIONALES

Al analizar la constitucionalidad de las funciones atribuidas a éste órgano colegiado de carácter consultivo, precisamente al no tener las funciones carácter decisorio y que ni siquiera condicionan las que corresponda adoptar a los entes autonómicos, al no haberse tampoco impugnado su composición –representantes del Estado, Comunidades Autónomas, Municipios y Patronatos y Asociaciones relacionadas con los Parques Nacionales- no se realiza tacha de inconstitucionalidad alguna.

Su regulación contenida en el artículo 6 LRPN, ha sido desarrollada mediante el Real Decreto 12/2008, de 11 de enero.

3. INCONSTITUCIONALIDAD DE LA CREACIÓN DE ENTIDADES MIXTAS Y DE LA POSIBLE MODIFICACIÓN POR EL GOBIERNO DE LA NACIÓN DE LA COMPOSICIÓN DE LOS ÓRGANOS DEL PARQUE

El Alto Tribunal también se ha pronunciado sobre este extremo, declarando la inconstitucionalidad de la Disposición Adicional quinta y Disposición final segunda de la Ley 41/1997 por cuanto supone una invasión de las competencias autonómicas ordinarias de gestión (FJ 14 STC 194/2004). En efecto, tanto la posibilidad de regular por norma estatal con carácter preceptivo los consorcios previstos en el artículo 7 30/1992, de 26 de noviembre, para la administración y gestión de los Parques, como la posibilidad de regular, mediante Real Decreto, la composición de los Patronatos y órganos gestores de los Parques Nacionales están vedados al Gobierno de la Nación.

4. RÉGIMEN SANCIONADOR ENCUADRADO EN EL SISTEMA DE GESTIÓN AUTONÓMICA

La STC 81/2005, de 6 de abril, en relación con la Ley 3/1999, de 11 de enero, por la que se crea el Parque Nacional de Sierra Nevada, señala que debe ser “la Comunidad Autónoma de Andalucía, competente para la gestión del Parque Nacional de Sierra Nevada (arts. 13.7 y 15.1.7 EAA) quien ejercite la potestad sancionadora controvertida e, incluso quien determine normativamente, sin condicionamientos, cuales hayan de ser los órganos de su Administración competentes para ello”, por lo que declara inconstitucional el art. 10.5 hoy derogado. (FJ 11)”, si bien en la Sentencia 100/2005, de 19 de abril, segunda de las conectadas con la Ley 3/1999, de 11 de enero, declara que en relación al art. 10, apartados 2, 3 y 4, reguladoras de las infracciones administrativas muy graves, graves y leves, en el ámbito del Parque Nacional, el Tribunal Constitucional rechaza que haya vaciamiento de la competencia autonómica de desarrollo normativo, y argumenta que «nos hallamos en uno de esos supuestos en que la normativa básica estatal puede tener mayor amplitud, en aras de la relevancia que el régimen sancionador tiene para la preservación del espacio privilegiado que constituyen los parques nacionales (...))», lo que no parece acomodarse pacíficamente a lo señalado en la anterior Sentencia ni tampoco al propio concepto de gestión, en el que se inserta el régimen sancionador.

VII. GESTIÓN DE PARQUES NACIONALES SUPRAAUTONÓMICOS Y LIMITACIÓN TERRITORIAL DE LAS COMPETENCIAS DE ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS

La Ley 41/1997 reservó una intervención más intensa al Estado en la gestión de los Parques Nacionales ubicados en más de una Comunidad Autónoma que a los intraautonómicos, ya que la paridad de la representación en la Comisión Mixta y el Patronato se establece en base a un modelo de cogestión y la figura del Director Conservador era nombrado exclusivamente por el Estado.

Siguiendo el triple canon de constitucionalidad analizado con anterioridad, el Alto Tribunal reiteradamente ha expresado (SSTC 329/1993, 102/1995 y 194/2004) que la supraterritorialidad no configura título competencial alguno en esta materia, por lo que al analizar la figura de la Comisión Mixta de Gestión y de los Directores Conservadores de los Parques Nacionales (dejamos para el capítulo correspondiente el análisis que se hace del Patronato) se vuelve a insistir en la invasión de competencias autonómicas ya que “el Estado carece de competencia para intervenir en el ámbito de la función ejecutiva, de competencia autonómica”, de manera que la única competencia que ostenta el Estado sería para “propiciar los mecanismos de coordinación y cooperación con las Comunidades Autónomas implicadas para que se instrumente la oportuna designación”.

Sin embargo, el Tribunal Constitucional no halla tacha de inconstitucionalidad alguna en la redacción dada a la Disposición Adicional séptima de la Ley 41/1997, por cuanto la misma se limita a prever la posibilidad de suscripción voluntaria de acuerdos entre el Gobierno de la Nación y los Gobiernos de las Comunidades Autónomas en cuyo territorio existan Parques Nacionales supracomunitarios, siempre que se materialicen, en el respeto al principio de voluntariedad, respetando el orden constitucional y estatuario de distribución de competencias, sin poderlo alterar.

En este sentido, el artículo 16.3 LRPN se limita a establecer que “en los casos en que un Parque Nacional se extienda por el territorio de dos o más Comunidades Autónomas, al objeto de lograr los objetivos de la Red de Parques Nacionales, éstas establecerán de común acuerdo las fórmulas de colaboración necesarias para asegurar la aplicación del principio de gestión integrada”.

Por otro lado, la STC 38/2002, de 14 de febrero, a propósito de los conflictos acumulados al Decreto andaluz 418/1994, de 25 de octubre, y la Orden del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de 3 de julio de 1995, sobre el parque natural y la reserva marina de Cabo de Gata-Níjar (Almería), establece el límite de la gestión de los espacios naturales protegidos al territorio autonómico sobre el que recae, discutiéndose si es extensible dicha competencia al mar territorial, para lo cual el Alto Tribunal sienta por un lado el criterio de la excepcionalidad de dicha extensión (cuando así lo exijan las características del espacio natural protegido por razones de unidad y continuidad en su protección) y por otro lado, el criterio de la limitación de la competencia por la concurrencia de otras estatales más específicas que debe prevalecer en caso de colisión (vgr. pesca marítima), sin que la prevalencia obste a la articulación de mecanismos de colaboración y cooperación entre ambas Administraciones. En todo caso, es criticable, como acertadamente atina ORTIZ GARCÍA que se considere prevalente la materia pesca marítima sobre la declaración de un espacio natural sobre el medio marino para así atribuir la competencia al Estado, máxime si reiteradamente el Tribunal Constitucional ha declarado que la condición demanial de la titularidad estatal de la que goza el medio marino

no implica cambios en la “normal” distribución de competencias (cfr. STC 102/1995). Sin perjuicio de que la prolongación del ejercicio de las competencias autonómicas en el mar no significa la existencia de un título genérico autonómico que se proyecte sobre cualquier materia ubicada en el mar, cabe concluir, sintetizando la doctrina constitucional que corresponderá a las Comunidades Autónomas las competencias de la franja de mar situada en la zona marítimo terrestre y al Estado la ubicada en el mar territorial.

VIII. PLANIFICACIÓN DEL MEDIO FÍSICO EN LOS ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS

En relación al régimen de distribución de competencias en materia de planificación de espacios naturales protegidos, la casuística de pronunciamientos ha sido variada, por lo que dado el propósito de esta obra, realizaremos una aproximación a los más destacados.

1. PLAN DIRECTOR DE LA RED DE PARQUES NACIONALES

El PDRPN constituye el instrumento básico de ordenación de toda la Red, que aprueba el Gobierno a propuesta del Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino. Fue aprobado mediante Real Decreto 1803/1999, de 26 de noviembre y su vigencia queda prorrogada hasta que el Gobierno de la Nación dicte un nuevo Plan Director (Disposición Adicional 3ª LRPN ampliando así la vigencia inicial limitada a siete años como preveía la norma reglamentaria).

El marco del conflicto aparece dibujado con toda precisión en el FJ 2 de la STC 101/2005, de 19 de abril, respecto del conflicto positivo de competencias planteado por la Junta de Andalucía.

“La Ley 4/1989 previó, desde su primera redacción, que corresponde al Gobierno la aprobación de «directrices para la ordenación de los recursos naturales, a las que, en todo caso, deberán ajustarse los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales que aprueben las Comunidades Autónomas» (art. 8.1), con la precisión de que «es objeto de las directrices el establecimiento y definición de criterios y normas generales de carácter básico que regulan la gestión y uso de los recursos naturales, de acuerdo con lo establecido en la presente Ley» (art. 8.2).

La Ley 41/1997 dio un paso más respecto al alcance de las «directrices» a que acabamos de referirnos. Si el art. 8 de dicha Ley 4/1989 determinó la sujeción a las mismas de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, la modificación de la Ley 4/1989 realizada por la Ley 41/1997 hace lo propio respecto de los Planes Rectores de Uso y Gestión de los Parques Nacionales al señalar que dichos Planes «se ajustarán a las directrices establecidas en el Plan Director de la Red de Parques Nacionales de España» (art. 19.4). Interesa destacar que el art. 22 bis de dicha Ley predica el aludido carácter de «directrices» tanto de las «directrices para la redacción de los Planes Rectores de Uso y Gestión» [art. 22 bis.1.d)] como de los restantes aspectos que integran el contenido del Plan Director [art. 22 bis.1.a), b) y c) en conexión con el apartado 2 del mismo artículo], lo que no constituye, precisamente, un buen ejemplo de técnica normativa.

De cuanto se ha expuesto hasta aquí se desprende que las «directrices» dictadas de acuerdo con el art. 8 de la Ley 4/1989 determinan la orientación de los restantes instrumentos de planificación de los Parques Nacionales, esto es, de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales y de los Planes Rectores de Uso y Gestión.

Por último conviene aludir también a que el Real Decreto 1083/1999, objeto de este conflicto, está integrado por tres artículos, una disposición adicional, una disposición transitoria y otra final y también por un Anexo. Este Anexo recoge el Plan Director de la Red de Parques Nacionales, Plan que dicho Real Decreto aprueba (art. 1), siendo su período de vigencia de siete años (art. 2) y gozando su contenido del carácter de «directrices» a los efectos del art. 8.1 y 22 bis.2 de la Ley 4/1989 (art. 3). Estos tres preceptos y buena parte de las normas del propio Plan Director constituyen, como ya se ha dicho, el objeto de este conflicto positivo de competencia”.

Pues bien, tanto la Sentencia aludida 101/2005, como la importante Sentencia 194/2004, confirman la constitucionalidad del carácter básico de del más elevado instrumento planificador de todos los Parques Nacionales por tener una finalidad conservacionista de primera magnitud, de modo que tiene el carácter de Directrices, lo que no obsta como proclaman las SSTC 102/1995 y 194/2004 a la impugnación que pudieran merecer los aspectos concretos de su contenido. Por tanto, consecuentemente tanto la previsión de la competencia del Consejo de la Red de Parques Nacionales, como la atribución de su elaboración al Organismo Autónomo Parques Nacionales se acomodan igualmente al concepto de lo básico, por lo que se declara la constitucionalidad del art. 22.ter.2 y de la Disposición Adicional segunda de la Ley 41/1997.

El análisis de las concretas previsiones del PDRPN se realiza en base del canon de constitucionalidad señalado a propósito de la afección del artículo 149.1.23 CE sobre los títulos específicos autonómicos entre los que se encuentra la materia “espacios naturales protegidos”, y que merece la pena reiterar por su trascendencia: *“la afectación transversal del título competencial del Estado, que se ciñe al ámbito de lo básico (art. 149.1.23ª CE), será conforme con el orden constitucional de competencias, en su condicionamiento de las competencias sectoriales de las Comunidades Autónomas, cuando dicha afectación se traduzca en la imposición de límites a las actividades sectoriales en razón a la apreciable repercusión negativa que el ejercicio ordinario de la actividad sectorial de que se trate pueda tener para la preservación de los Parques Nacionales. Cuando así ocurra, los límites impuestos podrán calificarse de normas básicas ex art. 149.1.23ª CE. Por el contrario la afectación transversal de las competencias sectoriales de las Comunidades Autónomas resultará vulnerable del orden competencial cuando la normativa estatal comporte, más que el establecimiento de limitaciones específicas o puntuales de las actividades sectoriales, una regulación de mayor alcance, incluso aunque dicha regulación presente una finalidad de protección ambiental, pues, obvio es, los Parques Nacionales no constituyen territorios exentos de la aplicación de las antedichas competencias sectoriales de las Comunidades Autónomas. En estos casos, en suma, no estaremos ante normas básicas del medio ambiente, sino ante verdaderas normas encuadrables en la materia sectorial que en cada caso corresponda”* (FJ 5 STC 101/2005, de 19 de abril).

La meritada Sentencia tacha de inconstitucional las directrices contenidas en cuanto a las determinaciones que han de contener los Planes Rectores de Uso y Gestión de los Parques Nacionales, ya que como razona el Tribunal “lo básico en este instrumento (PDRPN) son las directrices de carácter sustantivo y no las prescripciones formularias de las estructuras que deben tener los planes autonómicos”, para igualmente tachar de inconstitucional por invasión

de las competencias autonómicas exclusivas de gestión las directrices sobre organización administrativa y formación de personal, así como el encargo a las Comisiones Mixtas de Gestión de la ejecución de las previsiones del Plan.

Empero, si declara constitucionales las directrices básicas relativas ciertas prescripciones de uso, las limitaciones y la exigencia de régimen autorizador de los proyectos de investigación, las condiciones impuestas a las actividades extractivas y de explotación en el espacio, así como caza y pesca y otras artesanales y usos tradicionales, las directrices en relación con las infraestructuras del parque, así como la común imagen corporativa, una estrategia de comunicación exterior y, lo que resulta sorprendente, por lo que posteriormente comentaremos, lo relativo a las fuentes financieras y criterios de distribución.

2. PLANES DE ORDENACIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES

Sin perjuicio de su estudio detallado en otra parte de la obra, baste decir como nota introductoria al estudio de su reparto competencial que el PORN es concebido por la doctrina constitucional como el instrumento más destacado de planificación de los recursos naturales, cuyo cometido es la ordenación del espacio y la planificación urbanística (F 13 STC 102/1995), planificación inspirada por los principios de la legislación aplicable a los espacios naturales protegidos.

La STC 306/2000, de 12 de diciembre, en la que se enjuicia la constitucionalidad del PORN de los Picos de Europa aprobado por Real Decreto 640/1994, declara que *“no corresponde al Estado la elaboración y aprobación de los PORN, tal y como están configurados en la legislación vigente, ya que el grado de detalle que este tipo de instrumentos de planificación ha de incorporar no se compadece con el concepto de lo básico”*, si bien declara que ello no supone un vaciamiento de las competencias estatales en la materia, ya que mantiene las mismas para *“fijar las bases en la materia, en particular mediante la fijación de las Directrices para la Ordenación de los Recursos Naturales; garantizar la coordinación de las medidas adoptadas para la declaración de un Espacio Natural Protegido cuya extensión rebase los límites de una Comunidad Autónoma; y, finalmente, toda vez que el Estado se halla facultado para proceder a la creación de los Parques Nacionales, afirma que no invaden las competencias autonómicas los actos preparatorios del ejercicio de dicha facultad”*, pronunciamiento que hay que leer a la luz de la STC 194/2004, por lo que debe entenderse sin efecto la apreciación segunda dado el nulo carácter de título que se otorga a la supraterritorialidad (F 8 Sentencia ut supra).

En cuanto a las bases, identificadas con la fijación de objetivos del Plan, así como las actividades preparatorias, en las que se incluyen el diagnóstico sobre el estado de conservación de los recursos, como la definición de los límites del Área que en su caso se proponen para la fijación como Parque Nacional, entiende la STC 306/2000 que se acomodan sin problema al concepto de lo básico, siendo esta última consideración cuestionable, pues como afirma ORTÍZ GARCÍA la planificación previa está íntimamente relacionada con la gestión a posteriori, por lo que dependiendo del modelo de gestión así debe ser la planificación previa. Si la STC 194/2004 ha fijado un modelo de gestión exclusiva autonómica es razonable que así también lo sea la planificación previa.

Una cuestión no exenta de polémica ha sido la posibilidad de declarar un Espacio Natural Protegido sin que previamente haya sido aprobado su instrumento de planificación. Así se preconizaba la inconstitucionalidad de la Ley 2/1989, de 18 de julio, de Inventario de los Espacios Naturales Protegidos de Andalucía por conculcar el derogado artículo 15 LCEN, que tenía el carácter de básico, por cuanto el incumplimiento consistía en que no se habían elaborado, por parte de la Comunidad Autónoma, los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales que exige la Ley estatal con carácter previo a la declaración de 13 nuevos Parques Naturales, 17 nuevas Reservas Naturales y 29 nuevos Parajes Naturales, declaración que hace la propia Ley andaluza 2/1989 en sus artículos 5,6 y 7. En la Disposición Adicional Primera se motivó el incumplimiento de la legislación básica indicando que la declaración de Parques y Reservas que se incluyen en la Ley se considera excepcional (art. 15.2 LCEN) en cuanto a la elaboración y aprobación del correspondiente Plan de Ordenación de los Recursos Naturales, dada la urgencia de la adopción de medidas tendentes a la protección de los espacios naturales de Andalucía.

La STC 163/1995, de 8 de noviembre, señala que *“del propio tenor literal de la norma básica se desprende que son dos las condiciones de cuyo cumplimiento depende que pueda legítimamente procederse a la declaración de Parques y Reservas Naturales sin la previa aprobación del Plan, a saber: que existan razones que así lo justifiquen y que dichas razones se hagan constar expresamente en la norma que los declare. En lo que concierne al primero de los requisitos citados, es evidente que razón justificadora de la excepción, ciertamente, existe, toda vez que el legislador autonómico fundamenta su actuación en «la urgencia en la adopción de medidas tendentes a la protección de los espacios naturales de Andalucía». Debe, por lo demás, repararse en que las partes que apoyan la inconstitucionalidad de la Ley autonómica en ningún caso han mantenido que tal urgencia no pueda considerarse, en abstracto, una válida razón objetiva justificadora de la excepción, o que, atendiendo a las circunstancias fácticas concurrentes, no cabía realmente, en el momento de aprobarse la Ley, constatar la situación de urgencia pretendidamente legitimadora de la declaración de los Parques y Reservas Naturales sin la previa elaboración de los Planes. Y por lo que atañe a la condición según la cual han de mencionarse explícitamente en la norma las razones que justifican la excepción, hay pocas dudas que albergar acerca de que ha resultado igualmente satisfecha habida cuenta de que la incorporación de la impugnada disposición adicional primera a la Ley autonómica tenía, precisamente, por solo y único objetivo el de hacer constar expresamente en la misma cuál era el excepcional motivo que permitía proceder a la inmediata declaración de los Parques y Reservas, obviando la previa elaboración de los Planes pertinentes.”*, declarando la plena constitucionalidad de la LIENPA.

Este criterio ha sido refrendado posteriormente en la STC 195/1998, de 30 de octubre (Parque Natural de las Marismas de Santoña) y STSJ Baleares 623/2005, de 8 de julio (Parque Natural de Ses Salines d' Eivissa y Formentera), sin perjuicio de que sea realmente deseable en cualquier caso la previa planificación de un Parque para que todos los sectores implicados tengan la seguridad jurídica en el ejercicio de sus actividades en el espacio en cuestión.

3. PLANES RECTORES DE USO Y GESTIÓN

Los PRUG se configuran como el instrumento de planeamiento que articulan las directrices de gestión y conservación de un parque, pues en él se fijan, entre otras, la zonificación y las normas generales para la conservación, el uso público y la investigación.

La STC 194/2004 ha declarado como competencia exclusiva autonómica la aprobación de los mismos, declarando inconstitucional el art. 19 Ley 41/1997 en el que se residenciaba en el Estado la aprobación de los PRUG de los Parques Nacionales supraautonómicos, al reiterar que la supraterritorialidad no se configura como título competencial específico, de manera que corresponde a las Comunidades Autónomas donde se ubiquen limitando la competencia estatal a la articulación de los mecanismos e instrumentos de coordinación y cooperación que sean necesarios para alcanzar este objetivo.

Empero, si declara constitucional tanto el previo informe del Patronato al PRUG, por no tener carácter vinculante (art. 19.5), lo que reitera en la STC 36/2005, de 17 de marzo, como la previsión de justificación de todo proyecto no previsto en el PRUG correspondiente, declarando inconstitucional, en todo caso, la previa autorización en este caso de la Comisión Mixta de Gestión (art. 19.7). Este criterio es reproducido en la STC 35/2005, de 17 de febrero, que asimismo declara la inconstitucionalidad, como hace la STC 81/2005, de 6 de abril, en base al canon de constitucionalidad fijado en la STC 194/2004, del art. 23.5 en cuanto declaraba la competencia de la Comisión Mixta de Gestión la elaboración y, previo informe del Patronato, aprobación de los planes sectoriales que desarrollen el PRUG, declarando la exclusividad de dicha competencia como autonómica.

4. PLANES DE DESARROLLO SOSTENIBLE

Configurados como el instrumento de planeamiento más destacado para vitalizar las áreas de influencia socioeconómica de los espacios naturales protegidos, la STC 81/2005, de 6 de abril, señala que cuanto prevé el otorgamiento de las ayudas correspondiente por remisión a los arts. 18.2 y 22. quater de la Ley 4/1989 (apartados 2 y 3), ayudas que se integran en el “plan de desarrollo sostenible” y que “nada tienen que ver con la financiación general y ordinaria del Parque Nacional de Sierra Nevada”, considera el precepto constitucional *“pues la aprobación de dicho plan por el Gobierno mediante Real Decreto no constituye, con la interpretación dada, ninguna extralimitación competencial, sino manifestación de la idea de que la coordinación “conlleva un cierto poder de dirección” que es “consecuencia de la posición de superioridad en que se encuentra el que coordina respecto al coordinado [STC 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 20 f]” (STC 194/2004, FJ 8)”* destacando también que el precepto, *“no merma la competencia financiera autonómica, pues, de un lado, la integración con los fondos estatales de los que la Comunidad Autónoma desee aportar para alcanzar los objetivos del precepto requiere su conformidad y, de otro, aquélla mantiene su competencia para instrumentar separadamente sus propios planes. De manera que el precepto no hace sino incentivar la integración voluntaria de fuentes de financiación procedentes de las diversas Administraciones públicas, lo que responde a la posibilidad de que dichas Administraciones cooperen entre sí para obtener los mejores resultados en sus políticas, según venimos reiterando”*. (F.J. 10).

Para el Alto Tribunal, esta competencia se integra en la competencia coordinadora del Estado siempre que se respete el marco que la doctrina constitucional fija para los instrumentos de coordinación y, de otro, siempre que la regulación sustantiva de dicho Plan integre adecuadamente las potestades financieras de ambas Administraciones. Sostiene la idea del título coordinador en base a que las ayudas que fija el Plan no se integran en la gestión ordinaria global del parque, sino en el aseguramiento del desarrollo sostenible para la comarca y la mejora de la calidad de vida de sus residentes, pronunciamiento que no parece acertado debido al alto grado de detalle en el que se traduce la formulación de los Planes de Desarrollo Sostenible y que parece acomodarse sin problema alguno en las competencias ejecutivas.

IX. FINANCIACIÓN DE LOS PARQUES NACIONALES

Sin perjuicio de su inclusión en la parte dedicada a las áreas de influencia socioeconómica, un tema pacífico desde la STC 194/2004 es el relativo a la financiación correspondiente a la gestión ordinaria y habitual de los Parques Nacionales, tras la interpretación sistemática que hace del art. 22.3 LCEN, ya que si conforme a la STC 128/1999, 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”*, era lógica la tacha de inconstitucionalidad sobre la previsión de cofinanciación de los Parques y la fijación de un plazo para convenir la misma (art. 22.3 párrafo segundo LCEN y Disposición Adicional 1ª de la Ley 41/1997), tacha de inconstitucionalidad que se extiende a las normas de declaración de los Espacios Naturales de Doñana (STC 331/2005) y Sierra Nevada (STC 81/2005), así como a las órdenes de convocatoria de subvenciones que no han respetado dicho criterio de reparto competencial, como paradigmáticamente hace la STC 138/2009, de 15 de junio, al resolver el conflicto positivo de competencia planteado por el Consejo de Gobierno de Andalucía contra la Orden de 4 de octubre de 2002, del Ministerio de Medio Ambiente, por la que se establecen las bases reguladoras de las ayudas a la investigación en materias relacionadas con la Red de Parques Nacionales y se convocan para el año 2002.

Sin embargo, la STC 65/2010, de 18 de octubre de 2010, que resuelve el conflicto positivo de competencia planteado por el Gobierno de Aragón frente al 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 establece la plena constitucionalidad del mismo por cuanto *“ni la legislación básica estatal ni nuestros anteriores pronunciamientos exigen que la actividad subvencionadora del Estado ejecute un instrumento planificador previo”* ni tampoco suponen un exceso respecto de las competencias relativas a la potestad de fomento del Estado como competencia básica, ya que la gestión de las mismas corresponde a las CCAA. Hay un dato en este recurso de inconstitucionalidad que es preciso matizar: el encuadramiento formal que realiza el Estado lo realiza en los arts. 149.1.13 y 149.1.23 CE, pero este dato no fue objeto de recurso por el Gobierno recurrente, lo que eventualmente hubiera cambiado el signo del fallo del presente recurso ya que supondría una conculcación de la doctrina del Alto Tribunal expuesta en el FJ 11 f) STC 102/1995, de 26 de junio, que señala que *“la concesión de ayudas orientadas a la promoción económica de las áreas de influencia socioeconómica no resultaba encuadrable en la materia medio ambiente, sino en títulos competenciales más específicos, vinculados con la concreta finalidad perseguida en cada caso”*.

X. CONCLUSIONES

El difícil encaje de distribución de competencias en materia de espacios naturales protegidos en el marco constitucional y estatutario ha sido precisado por el Tribunal Constitucional, el cual ha ido situando en la esfera de las Comunidades Autónomas la gestión de los mismos, sin perjuicio de la participación excepcional del Estado en aquéllos aspectos encaminados a fijar ese mínimo común indispensable a la homogeneización que representa la Red de Parques Nacionales, y por ende, la idea de protección que subyace en los espacios naturales.

Afirmar esta gestión, llevarla de manera responsable, sometida a los principios de publicidad, participación, transparencia y sometimiento a la Ley no es sino afirmar que el Estado de la Autonomías que configura nuestra Carta Magna ha alcanzado la mayoría de edad, correspondiendo a los Poderes Públicos y a la sociedad velar porque esos principios se cumplan escrupulosamente, respetando el marco del Estado Democrático de Derecho.

Desde luego, en el caso de los Parques Nacionales, que una Comunidad Autónoma tenga el poder de gestionar el interés general de una Nación supone una auténtica prueba de madurez de nuestro sistema democrático, siempre desde la perspectiva de la solidaridad interterritorial, coadyuvando de esta manera a una plasmación concreta del principio comunitario de subsidiariedad y acercando la gestión al ciudadano. Con ello, también está en juego que se consolide de manera fructífera el Estado ambiental de Derecho que se antoja como figura irreversible en nuestros días.

CAPÍTULO

4

MARCO NORMATIVO ESTATAL