

NOTAS DE JURISPRUDENCIA

Tribunal Constitucional (*)

SUMARIO: I. CONSTITUCIÓN. A. Fuerza normativa. B. Interpretación. II. DERECHOS Y LIBERTADES. A. Derechos fundamentales y libertades públicas. B. Derechos y deberes de los ciudadanos. C. Principios rectores de la política social y económica. D. Garantía y suspensión de estos derechos. III. PRINCIPIOS JURÍDICOS BÁSICOS. IV. INSTITUCIONES DEL ESTADO. A. La Corona. B. Las Cortes Generales. C. El Tribunal Constitucional. D. La Administración Pública. E. El Poder Judicial. V. FUENTES. VI. ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO. A. Comunidades Autónomas. A.1. Autonomía. B.2. Competencias. B. Corporaciones Locales. A.1. Autonomía B.2. Competencias. VII. ECONOMÍA Y HACIENDA. A. Principios generales. B. Presupuestos. C. Organización territorial. D. Tribunal de Cuentas.

II. DERECHOS Y LIBERTADES

A. Derechos fundamentales y libertades públicas.

1. Sentencia 115/2005, de 9 de mayo (BOE de 8 de junio). Ponente: Conde Martín de Hijas (Recurso de amparo).

Preceptos constitucionales: 24.1.

otros:

Objeto: Sentencia núm. 1347/2000, de 25 de octubre, de la Sección de apoyo núm. 2 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid y Providencia de la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 23 de julio de 2002, dictada en ejecución de aquella Sentencia.

Materias: Tutela judicial efectiva: prohibición de producir indefensión. Derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales en sus propios términos (de-

(*) Subsección preparada por FRANCISCO ESCRIBANO.

recho a la intangibilidad, invariabilidad o inmodificabilidad de las resoluciones judiciales firmes): alcance del poder de control del TC acerca del cumplimiento de estos derechos.

Comienza el TC afrontando la argumentación a favor de la inadmisión, básicamente rechazándola en la medida en que consiste la primera de dichas quejas en el supuesto vicio de incongruencia omisiva, que se imputa al Auto de 10 de diciembre de 2002, como consecuencia de no haberse pronunciado el órgano judicial sobre la pretensión formulada por el recurrente en amparo en el recurso de súplica que interpuso contra la providencia de 23 de julio de 2002 respecto a la posible aplicación en este caso del plazo de prescripción que para las sanciones tributarias establece el art. 64 de la Ley general tributaria (LGT) tras la entrada en vigor de la Ley 1/1998, de 26 de febrero, de derechos y garantías de los contribuyentes. Por su parte la segunda de la referidas quejas estriba en la denunciada situación de indefensión que el demandante de amparo considera haber padecido por haber omitido el órgano judicial, al dictarse la providencia de 23 de julio de 2002, el trámite de audiencia previsto en el art. 109 LJCA. Sin embargo, es criterio del TC que ha de prosperar la causa de inadmisión que el Abogado del Estado invoca en relación con el denunciado vicio de incongruencia omisiva que el recurrente imputa al Auto de 10 de diciembre de 2002, consistente, en la falta de agotamiento de todos los recursos utilizables dentro de la vía judicial antes de promover la demanda de amparo [art. 50.1 a), en relación con el art. 44.1 a), LOTC]. Esta queja no puede ser examinada por el TC, por cuanto no consta que se haya interpuesto con carácter previo al recurso de amparo el incidente de nulidad de actuaciones previsto en el art. 240.3 LOPJ, que ofrece un cauce para remediar en la vía judicial los defectos procesales que causen indefensión o las resoluciones incongruentes en defecto de recurso válido. De este modo la demanda de amparo en relación con dicha queja incurre en la señalada causa de inadmisión, con cuya exigencia se pretende salvaguardar, de acuerdo con una reiterada doctrina constitucional, el carácter subsidiario del recurso de amparo (art. 53.2 CE; SSTC, por todas, 34/2004, FJ 2; 186/2004, FJ 2). Circunscritas las cuestiones suscitadas en la presente demanda de amparo a las vulneraciones de derechos fundamentales imputables en su origen a la providencia de 23 de julio de 2002, comienza el TC examinando la situación de indefensión que el demandante de amparo estima haber padecido, por haberse dictado dicha providencia prescindiendo del trámite de audiencia previsto en el art. 109 LJCA, al no habersele dado traslado del escrito presentado por la Agencia Estatal de la Administración Tributaria solicitando del órgano judicial que aclarase los términos de ejecución de la Sentencia núm. 1347/2000, de 25 de octubre. Es doctrina consolidada del TC que el derecho fundamental a obtener la tutela judicial efectiva, reconocido en el art. 24.1 CE, comporta la exigencia de que en ningún momento pueda producirse indefensión, lo que requiere del órgano jurisdiccional un indudable esfuerzo a fin de pre-

servar los derechos de defensa en un proceso con todas las garantías, ofreciendo a las partes contendientes el derecho de defensa contradictoria mediante la oportunidad de alegar y probar procesalmente sus derechos e intereses. De acuerdo con una reiterada doctrina constitucional, por indefensión constitucionalmente relevante sólo puede entenderse la situación en la que, normalmente con infracción de una norma procesal, el órgano judicial en el curso del proceso impide a una parte el ejercicio del derecho de defensa, privando o limitando, bien su facultad de alegar y justificar sus derechos e intereses para que le sean reconocidos, bien su posibilidad de replicar dialécticamente las posiciones contrarias en el ejercicio del indispensable principio de contradicción, con el consiguiente perjuicio real y efectivo para los intereses del afectado (SSTC 48/1986, FJ 1; 145/1990, FJ 3; 2/2002, FJ 2; 109/2002, FJ 2). Esta es la razón de que sólo cabe otorgar relevancia constitucional a aquella indefensión que resulte real y efectiva, de manera que no toda irregularidad o infracción procesal comporta automáticamente la existencia de una situación de indefensión con relevancia constitucional, pues la indefensión constitucionalmente relevante requiere además que el incumplimiento de la norma procesal haya impedido al recurrente llevar a cabo de manera adecuada su defensa, con posibilidad, por tanto, de realizar las alegaciones que convinieran a su derecho y, en su caso, proponer los medios de prueba que resultasen precisos (SSTC 155/1994, FJ 2; 85/2003, FJ 11; 146/2003, FJ 3; 5/2004, FJ 6). Es cuestión de estricta legalidad ordinaria determinar si en este caso resultaba o no aplicable el art. 109 LJCA como consecuencia de la previa calificación o no de la actuación llevada a cabo por la Administración tributaria como incidente de aclaración de Sentencia al que se refiere el citado precepto legal. Desde la perspectiva de control que al TC compete basta con constatar que, aun en el supuesto de que hubiera sido preceptivo el trámite de audiencia del art. 109.2 LJCA, el recurrente tuvo la posibilidad con ocasión del recurso de súplica que interpuso contra la providencia de 23 de julio de 2002 de alegar cuanto estimara procedente en defensa de sus derechos o intereses, tanto respecto a la consulta de la Administración tributaria en aclaración de los términos en que debía ejecutarse la Sentencia núm. 1347/2000, de 25 de octubre, como en relación con la respuesta que a dicha solicitud dio el órgano judicial, por lo que ningún atisbo de indefensión cabe apreciar en este caso. La queja central de la demanda de amparo radica en la denunciada vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, en su doble vertiente de derecho a la inmutabilidad e intangibilidad de las Sentencias firmes y de derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales en sus propios términos (art. 24.1 CE), al haber modificado y alterado improcedentemente la providencia de 23 de julio de 2002 el fallo de la Sentencia núm. 1347/2000, de 25 de octubre, que había estimado en parte el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el ahora demandante de amparo contra la resolución del Tribunal Económico-Administrativo Regional de Madrid que desestimó la reclamación económico-administrativa que promovió contra la liquidación tributaria

que le había girado la Administración tributaria por el impuesto sobre el valor añadido correspondiente al ejercicio de 1990. El TC comienza el examen de las posibles violaciones del derecho a la tutela judicial efectiva reconviniendo la queja del recurrente en amparo por el cauce propio del derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales en sus propios términos, pues las resoluciones judiciales recurridas se han dictado en fase de ejecución de Sentencia (SSTC 116/2003,; 190/2004, FJ 2). En supuestos como el ahora enjuiciado el derecho a la intangibilidad, inmodificabilidad o invariabilidad de las resoluciones judiciales firmes se integra dentro del derecho a la ejecución de Sentencias en sus propios términos, pues no en vano ya hemos señalado en este orden de ideas que presupuesto lógico para el ejercicio del derecho del justiciable a instar la ejecución de lo juzgado es el derecho a la intangibilidad, invariabilidad o inmodificabilidad de las resoluciones judiciales firmes (SSTC 49/2004, FJ 2; 190/2004, FJ 2). A partir de este presupuesto convendrá traer a colación la reiterada doctrina del TC, según la cual el derecho a la ejecución de Sentencias forma parte del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), ya que, en caso contrario, las decisiones judiciales y los derechos que en ellas se reconocen no serían más que meras declaraciones de intenciones y, por tanto, no estaría garantizada la efectividad de la tutela judicial. No obstante se ha advertido que el alcance de las posibilidades de control por parte del TC del cumplimiento de la potestad jurisdiccional de hacer ejecutar lo juzgado no es ilimitado, pues es también doctrina constitucional consolidada que la interpretación del sentido del fallo de las resoluciones judiciales es una función estrictamente jurisdiccional que corresponde en exclusiva a los órganos judiciales. Por esta razón el control que este Tribunal puede ejercer sobre el modo en que los Jueces y Tribunales ejercen esta potestad se limita a comprobar si esas decisiones se adoptan de forma razonablemente coherente con el contenido de la resolución que se ejecuta. De ahí que sólo en los casos en los que estas resoluciones sean incongruentes, arbitrarias, irrazonables o incurran en error patente podrán considerarse lesivas del derecho a la tutela judicial efectiva. El derecho a la ejecución de las Sentencias en sus propios términos impide que en fase de ejecución los órganos judiciales lleven a cabo interpretaciones de los fallos que incurran en arbitrariedad, incongruencia, irrazonabilidad o error. Y ello incluso aunque la variación o revisión de la resolución que debe ser ejecutada se produzca en supuestos en los que los órganos judiciales ejecutantes entendieren con posterioridad que la decisión adoptada no se ajusta a la legalidad, pues constituye una manifestación tanto del principio de seguridad jurídica como del derecho a la tutela judicial efectiva que las resoluciones judiciales firmes no pueden ser modificadas al margen de los supuestos y cauces taxativamente establecidos en la Ley. Esta regla general encuentra, no obstante, una excepción, pues ni la seguridad jurídica ni la efectividad de la tutela judicial alcanzan a integrar un supuesto derecho a beneficiarse de simples errores materiales o de evidentes omisiones en la redacción o transcripción de la Sentencia que puedan deducirse,

con toda certeza, del propio texto de la misma. El TC tiene declarado que el llamado recurso de aclaración es compatible con el derecho a la tutela judicial efectiva, debiendo ser utilizada esta vía de aclaración únicamente en los concretos casos para los que está prevista, esto es, para aclarar conceptos oscuros, suplir omisiones o rectificar errores materiales manifiestos y los aritméticos, sin que pueda servir, ni para poner remedio a una falta de fundamentación jurídica, ni para reinterpretar la Sentencia pretendidamente aclarada o corregida, ni para rectificar errores de Derecho, por más que el órgano judicial sea consciente de los mismos. La aplicación del canon constitucional de fiscalización reseñado exige el contraste del fallo de la resolución objeto de ejecución (interpretado de acuerdo con la fundamentación y con el resto de los extremos del pleito) con lo posteriormente resuelto para ejecutarlo, para apreciar si hubo una correcta ejecución o, por el contrario, una separación irrazonable, arbitraria o errónea en relación con el significado y con el alcance de los pronunciamientos de la parte dispositiva de la resolución que se ejecuta (SSTC 116/2003, FJ 3; 207/2003, FJ 2:49/2004, FJ 2; 190/2004, FJ 3; 223/2004, FJ 6). En este caso es evidente la discordancia e incompatibilidad que existe entre la parte dispositiva de la Sentencia núm. 1347/2000, de 25 de octubre, de la Sección de apoyo núm. 2 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, que estimó en parte el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el ahora demandante de amparo contra la liquidación de la deuda tributaria que se le reclamaba, y la providencia de la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 23 de julio de 2002, dictada en ejecución de aquella Sentencia y en virtud de la cual deviene totalmente inútil para el ahora solicitante de amparo la estimación parcial de dicho recurso contencioso-administrativo. En efecto, la Sentencia a ejecutar estimó parcialmente el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el ahora demandante de amparo contra la liquidación de la deuda tributaria *en lo que respecta al incremento de la base imponible*, desestimando el resto de las pretensiones formuladas. Pronunciamiento que se corresponde y coherente con uno de los motivos en los que el ahora solicitante de amparo había fundado el recurso contencioso-administrativo, esto es, en la falta de motivación en el acta de inspección tributaria de los incrementos de la base imponible del impuesto sobre el valor añadido correspondiente al ejercicio de 1990. Por su parte la providencia de 23 de julio de 2002, al considerar que la liquidación tributaria practicada había sido anulada en la Sentencia de cuya ejecución se trata por un concepto ajeno al impuesto sobre el valor añadido, estima que en lo demás es válida la liquidación impugnada, con la consecuencia de que ningún beneficio se deriva para el ahora recurrente en amparo de la estimación parcial del recurso contencioso-administrativo. Esta incompatibilidad, incongruencia o falta de coherencia entre la Sentencia a ejecutar y la providencia recurrida en amparo tienen su origen en el error que se detecta en los fundamentos jurídicos 3 y 4 de dicha Sentencia. Mas tal circunstancia, ni per-

mite imputar al recurrente en amparo el error que se desliza en la fundamentación jurídica de la Sentencia ni impide la impugnación de la providencia dictada en ejecución de dicha Sentencia por alterar o contravenir su fallo, siendo aquella providencia y no esta Sentencia la resolución objeto del presente recurso de amparo. De otra parte, las expresiones erróneas que se deslizan en los fundamentos jurídicos 3 y 4 de la Sentencia a ejecutar parecen obedecer a la utilización en la redacción de la Sentencia del texto de una Sentencia precedente correspondiente al impuesto sobre la renta de las personas físicas, en vez del impuesto sobre el valor añadido, en concreto, dictada por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de fecha 26 de abril de 2000, y relativa también al ahora recurrente en amparo, pero cuyo objeto no era el impuesto sobre el valor añadido, sino la liquidación tributaria del impuesto sobre la renta de las personas físicas correspondiente al ejercicio de 1989. Desde la perspectiva de control que corresponde a este Tribunal lo relevante es que la providencia recurrida en amparo, al estimar válida la liquidación tributaria girada por la Administración al demandante de amparo, altera sustancialmente el fallo de la Sentencia a ejecutar, cuyo significado y alcance no es otro, interpretado de acuerdo con la fundamentación jurídica de la Sentencia y el resto de los extremos del pleito que la estimación en parte del recurso contencioso-administrativo interpuesto por el ahora demandante de amparo por falta de motivación del acta de inspección tributaria denunciada y que exige el art. 124.1 a) LGT 1963 en relación con la base imponible del impuesto. Ha de concluirse que la providencia de 23 de julio de 2002, al impedir la ejecución en sus propios términos de la Sentencia núm. 1347/200, de 25 de octubre, ha vulnerado el derecho del recurrente en amparo a la tutela judicial efectiva, en su vertiente de derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales.

B. Derechos y deberes de los ciudadanos.

1. Sentencia 102/2005, de 20 de abril (BOE de 20 de mayo). Ponente: Pérez Tremps (Cuestión de inconstitucionalidad).

Preceptos constitucionales: 31.3 y 133.

otros:

Objeto: apartados 1 y 2 del art. 70 de la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de puertos del Estado y de la marina mercante.

Materias: Reserva de ley en materia de prestaciones patrimoniales de carácter público y en materia tributaria: alcance. Exigencia del carácter relativo de es-

ta reserva. La colaboración entre la norma primaria y la norma secundaria: límites.

Se cuestiona se hay incumplimiento del principio de reserva de ley tributaria por parte de los preceptos cuestionados de la Ley 27/1992, en la medida en que las prestaciones allí establecidas no tuviesen el carácter de precios públicos, sino el de prestaciones patrimoniales de carácter público. Se tratará de esta cuestión tanto en relación con la versión original de estos preceptos, como por lo que se refiere a la modificación que se produce en virtud de lo establecido en la Ley 62/1997, en aplicación de doctrina reiterada del TC. Teniendo en cuenta, además, que el presente proceso no ha perdido su objeto dado que los preceptos cuestionados, aun después del cambio normativo que se ha producido en la materia como consecuencia de la entrada en vigor de la Ley 62/1997, resultan aplicables en el proceso contencioso-administrativo en cuyo seno se ha suscitado la cuestión de inconstitucionalidad. La cuestión central planteada gira en torno a la posibilidad de que estas prestaciones patrimoniales puedan predeterminarse en virtud de Orden ministerial y en la medida en que constituyan auténticas prestaciones patrimoniales de carácter público. La cuestión previa que debe plantearse es las relaciones entre los arts. 31.3 –para la prestaciones patrimoniales de carácter público, de una parte– y la categoría de tributos a que se refiere el art. 133, teniendo en cuenta, además, que es reiterada doctrina del TC que aquéllas constituyen una categoría jurídica más amplia en la que se integran los tributos y que, no puede identificarse con el de prestación *de Derecho público*, dado que el *sometimiento de la relación obligacional a un régimen jurídico de Derecho público no es suficiente por sí sólo para considerar que la prestación patrimonial así regulada sea una prestación de carácter público en el sentido del art. 31.3 CE [SSTC 185/1995, FJ 3 a), in fine; y 182/1997, de 28 de octubre, FJ 15]; la reserva de ley en materia tributaria exige que la creación ex novo de un tributo y la determinación de los elementos esenciales o configuradores del mismo debe llevarse a cabo mediante ley (por todas, SSTC 6/1983, FJ 5; y 150/2003, FJ 3). También se ha Advertido por el TC que se trata de una *reserva relativa* en la que, aunque los criterios o principios que han de regir la materia deben contenerse en una ley, resulta admisible la colaboración del reglamento, siempre que sea indispensable por motivos técnicos o para optimizar el cumplimiento de las finalidades propuestas por la Constitución o por la propia Ley, y siempre que la colaboración se produzca en términos de subordinación, desarrollo y complementariedad (entre otras, SSTC 185/1995, FJ 5; y 150/2003, FJ 3, por ejemplo); este alcance de la colaboración del reglamento *estará en función de la diversa naturaleza de las figuras jurídico-tributarias y de los distintos elementos de las mismas* (SSTC 185/1995, FJ 5; y 150/2003, FJ 3): *el diferente alcance de la reserva legal, según se esté ante la creación y ordenación de impuestos o de otras figuras tributarias*” (STC 19/1987, FJ 4); y, en la misma línea se ha subrayado la especial flexibilidad de la reserva de ley tributaria cuando se trata de las tasas (STC 37/1981, FJ 4); también se ha insistido sobre este particular al precisar que la colaboración del regla-*

mento con la ley puede ser especialmente intensa en el supuesto de las contraprestaciones que, como las tasas, son fruto de la prestación de un servicio o actividad administrativa (STC 185/1995, FJ 5); y, en fin, se ha venido afirmando que resulta admisible una mayor intervención del reglamento en aquellos ingresos en los que se evidencia, de modo directo e inmediato, un carácter sinalagmático que no se aprecia en otras figuras impositivas (SSTC 132/2001, de 8 de junio, FJ 5; y 63/2003, de 27 de marzo, FJ 4). No obstante, que *la mayor flexibilidad de la reserva de ley tributaria respecto de las tasas –y, en general, respecto de todas las prestaciones patrimoniales de carácter público a que se refiere el art. 31.3 CE– no opera de la misma manera en relación con cada uno de los elementos esenciales del tributo* (SSTC 233/1999, FJ 9; y 150/2003, FJ 3). En esta misma línea se ha señalado que *la reserva de ley en materia tributaria no afecta por igual a todos los elementos integrantes del tributo, sino que “[e]l grado de concreción exigible a la ley es máximo cuando regula el hecho imponible y es menor cuando se trata de regular otros elementos”, como el tipo de gravamen y la base imponible* (STC 221/1992, FJ 7). E, igualmente, se ha sostenido que, en el caso de las prestaciones patrimoniales de carácter público que se satisfacen por la prestación de un servicio o actividad administrativa, la colaboración del reglamento *puede ser especialmente intensa en la fijación y modificación de las cuantías –estrechamente relacionadas con los costes concretos de los diversos servicios y actividades– y de otros elementos de la prestación dependientes de las específicas circunstancias de los distintos tipos de servicios y actividades. En cambio, esta especial intensidad no puede predicarse de la creación ex novo de dichas prestaciones ya que en este ámbito la posibilidad de intervención reglamentaria resulta sumamente reducida, puesto que sólo el legislador posee la facultad de determinar libremente cuáles son los hechos imposables y qué figuras jurídico-tributarias prefiere aplicar en cada caso* (STC 185/1995, FJ 5). Recordada la posición al respecto del problema planteado por la doctrina reiterada del TC, se cuestiona ahora acerca de cuál sea la verdadera naturaleza de las tarifas portuarias para comprobar si le es aplicable la citada reserva. Y a tal fin resulta necesario concretar antes que nada cuáles son los presupuestos de hecho que, conforme a la Ley 27/1992, legitiman su cobro. A este respecto, debe subrayarse en primer lugar que, conforme al art. 70.1 de esta norma legal, todo *servicio* prestado por las Autoridades portuarias devengará el pago de la correspondiente tarifa. Ahora bien, conforme al art. 66 de la Ley 27/1992, dentro de los *servicios* que legitiman a la Autoridad portuaria al cobro de la correspondiente tarifa deben distinguirse dos grupos. De un lado, aquéllos a los que hacen referencia los apartados 1 y 3 del art. 66, a saber, *las actividades de prestación que tiendan a la consecución de los fines que a las Autoridades Portuarias se asignan por la presente Ley y se desarrollan en su ámbito territorial* y, en todo caso, las ennumeradas en el mismo, entre otras, *la disponibilidad de las zonas de fondeo y la asignación de puestos de fondeo, el amarre y desamarre de los buques, atraque y, en general, los que afecten al movimiento de las embarcaciones, el accionamiento de esclusas, la puesta a disposición de espacios, almacenes, edificios e instalaciones para la manipulación y almacenamiento de mercancías y vehículos y para el tránsito de éstos y de pasajeros en el puerto, la puesta a disposición de medios mecánicos, terrestres o flotantes para la mani-*

pulación de mercancías en el puerto, el suministro a los buques a los buques de agua y energía eléctrica y de hielo a los pesqueros y los servicios contra incendios, de vigilancia, seguridad, policía y protección civil portuarios (apartado 1); así como, el servicio de señalización marítima (apartado 3). De otro lado, las actividades relacionadas en el apartado 2 de ese mismo art. 66, esto es, las "labores de carga, descarga, estiba, desestiba y transbordo de mercancías objeto de tráfico marítimo en los buques y dentro de la zona portuaria.

De otra parte convendrá tener presente que los *servicios* a los que se refiere la norma constituyen la prestación por cada una de las tarifas reguladas en la Orden ministerial impugnada en el proceso a quo a los que hacen referencia los apartados 1 y 3 del art. 66 de la Ley 27/1992, por lo que la aplicación a las mismas de las previsiones del art. 70.1 y 2 de la citada Ley no resulta dudosa. Se deberá concretar ahora si las tarifas citadas tienen la naturaleza de prestaciones patrimoniales de carácter público conforme a la doctrina del TC. A este respecto, es preciso comenzar recordando que, conforme a la jurisprudencia del TC [SSTC 185/1995, FJ 3 b); y 233/1999, FJ 16], constituyen prestaciones patrimoniales de carácter público los pagos exigibles en dos supuestos concretos. En primer lugar, por la prestación de servicios o la realización de actividades en las que concurra cualquiera de las circunstancias siguientes: que sean de solicitud o recepción obligatoria; que sean realizadas por el poder público en monopolio de hecho o de derecho; o que sean *objetivamente indispensable para poder satisfacer las necesidades básicas de la vida personal o social de los particulares de acuerdo con las circunstancias sociales de cada momento y lugar*. Y, en segundo lugar, por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público. A la luz de esta jurisprudencia, puede afirmarse que la Orden Ministerial de 13 de abril de 1993 regula *tarifas* que constituyen verdaderas prestaciones patrimoniales de carácter público sujetas al art. 31.3 CE, dado que con independencia de que la norma califique como *servicios* todos los presupuestos de hecho que determinan su devengo, dichas tarifas se exigen, bien efectivamente por servicios que se prestan en régimen de monopolio, bien por la utilización u ocupación de los bienes o instalaciones portuarias. En efecto, entre los servicios que se encuentran monopolizados por la Administración, se incluyen indudablemente, en primer lugar, los de señalización marítima, servicios prestados por cada autoridad portuaria mediante instalaciones fijas de ayudas destinadas a *mejorar la seguridad de la navegación por el mar litoral español*, que pertenecen al dominio público portuario e implican, además, el ejercicio de funciones públicas. Y, en segundo lugar, los llamados servicios generales de policía, que suponen asimismo, el ejercicio de autoridad. En la misma medida se considerarán servicios monopolizados la *utilización de las aguas del puerto*, el uso de las *instalaciones de canales de acceso*, las *esclusas* y las *zonas de abrigo*; la utilización de las *zonas de fondeo*; el *uso de las obras de atraque y elementos fijos de amarre y defensa*; la utilización de los *accesos terrestres, vías de circulación y estaciones marítimas*; el uso de las *zonas de manipulación*; la utilización de los *muelles*; la utilización de las *dársenas*; y la utilización de las *instalaciones de amarre y atraque en muelle*.

lles y pantalanes. A la misma conclusión cabe llegar en relación, por ejemplo, con la utilización de “*las grúas de pórtico convencionales o no especializadas situadas en el puerto, la utilización de explanadas, cobertizos, tinglados, almacenes, depósitos, locales y edificios* o, en fin, *la utilización de las instalaciones portuarias para el suministro de productos o energía, dado que se trata de instalaciones fijas de los puertos* que forman parte integrante del dominio público portuario estatal. En definitiva, *servicios portuarios* implican, bien la prestación de servicios o realización de actividades en los que existe un monopolio de derecho a favor del Estado y, en consecuencia, *los particulares se ven obligados a optar entre no recibirlos o constituir necesariamente la obligación de pago de la prestación* [STC 185/1995, FJ 3 c)], bien la utilización privativa o el aprovechamiento especial de los bienes del dominio público portuario, que generan *una situación que puede considerarse de monopolio, ya que si un particular quiere acceder a la utilización o al aprovechamiento citados para realizar cualquier actividad debe acudir forzosamente a los mismos* [STC 185/1995, FJ 4 a)]. De donde se deduce que las tarifas por los denominados *servicios públicos* portuarios constituyen prestaciones de carácter público en el sentido del art. 31.3 CE que, en cuanto tales, quedan sometidas a la reserva de ley [STC 185/1995, FJ 4 a)]; en el mismo sentido, STC 233/1999, FJ 16]. Aún procede una ulterior consideración, si desde la doctrina del TC los tributos, *desde la perspectiva constitucional, son prestaciones patrimoniales coactivas que se satisfacen, directa o indirectamente, a los entes públicos con la finalidad de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos* (STC 182/1997, FJ 15), no cabe la menor duda de que, con independencia de la calificación formal que les otorga la Ley 27/1992 (STC 233/1999, FJ 18), las llamadas *tarifas* por servicios portuarios constituyen prestaciones patrimoniales de carácter público de naturaleza tributaria. Esta es, por otro lado, la conclusión a la que ha llegado el propio legislador en la reciente Ley 48/2003, de 26 de noviembre, de régimen económico y de prestación de servicios de los puertos de interés general, que pretende adaptar las tarifas portuarias a la doctrina que se deriva de la STC 185/1995, y reconoce expresa y textualmente que *las antiguas tarifas de servicios que implicaban la utilización del dominio público se convierten, previa redefinición de sus hechos imponibles, en verdaderas tasas por utilización especial de las instalaciones portuarias, desapareciendo en ellas la actividad prestacional. De otro, también alcanzan dicha calificación las prestaciones exigibles por aquellos servicios –escasos, actualmente– que deben calificarse, normalmente por estar ligados al ejercicio de funciones públicas, como obligatorios, en la medida en que no se prestan en concurrencia por el sector privado. Este grupo de prestaciones, como no podía ser de otra manera, encuentra en la ley la determinación de sus elementos esenciales. Hay que recordar que el hecho de que la ley permita que normas reglamentarias fijen la cuantía de la prestación patrimonial de carácter público no vulnera por sí mismo el principio de reserva de ley (SSTC 185/1995 y 233/1999). Concretamente, según se dijo en la STC 185/1995, aunque es cierto que la cuantía constituye un elemento esencial de toda prestación patrimonial con lo que su fijación y modificación debe ser regulada por ley, ello no significa, sin embargo, que siempre y en todo caso la ley deba precisar de forma directa e inmediata todos los elementos determinantes*

de la cuantía; la reserva establecida en el art. 31.3 CE no excluye la posibilidad de que la ley pueda contener remisiones a normas infraordenadas, siempre que tales remisiones no provoquen, por su indeterminación, una degradación de la reserva formulada por la Constitución en favor del legislador (STC 19/1987) [FJ 6 c); en el mismo sentido, STC 233/1999, FJ 19]. Ningún obstáculo constitucional existe, pues, para que el cuestionado art. 70.2 se remita a una Orden Ministerial para la fijación de la cuantía de las tarifas por servicios portuarios. Planteada así la cuestión, habrá que examinar la regulación que se contiene en la Ley 27/1992 para comprobar si establece los criterios idóneos para circunscribir la decisión de los órganos que han de fijar el *quantum* de dichas tarifas, desterrando una actuación libre, no sometida a límites. Y, a este respecto, adelantando las conclusiones establecerá el TC que ni el art. 70.2 ni ningún otro precepto de la Ley 27/1992 contiene, tal y como exigen los arts. 31.3 y 133.1 CE, los criterios idóneos para cuantificar las prestaciones tributarias que establecen de forma que garanticen una decisión suficientemente predeterminada. La norma cuestionada no establece ningún límite máximo a la cuantía de las tarifas por servicios portuarios, sino que deja a la entera libertad del Ministro la fijación de lo que constituye sin ninguna duda uno de los elementos esenciales del recurso financiero enjuiciado: la cuantía de la prestación. Ni la especial flexibilidad de la reserva, en estos casos, ni la plena sintonía del objetivo perseguido por la ley con la Constitución pueden desvirtuar, sin embargo, el juicio negativo que ahora ha de merecer, desde la defensa de la reserva de ley constitucionalmente garantizada, la técnica de remisión empleada por el legislador. Se reitera así la doctrina del TC (STC 19/1987) que declaró inconstitucional el art. 13.1 de la Ley 24/1983 porque facultaba a los Ayuntamientos para fijar libremente los tipos de gravamen de la contribución territorial urbana y de la rústica y pecuaria, los arts. 31.3 y 133.1 CE no permiten *un pleno desapoderamiento del legislador* en favor de órganos distintos de los parlamentarios para “*a determinación de un elemento esencial en la definición de los tributos*”, no consienten *habilitaciones indeterminadas para la configuración de los elementos esenciales de los tributos* (FJ 5). Por este motivo, ya en la STC 37/1981, el Tribunal declaró contrarios a la reserva de ley contenida en los arts. 31.3 y 133.2 CE los preceptos de la Ley del Parlamento Vasco 3/1981 que establecían un *canon* por la prestación de un servicio, al limitarse a *hacer una remisión en blanco al correspondiente Reglamento*, a *otorgar una habilitación al Gobierno Vasco* para que éste determinara sus elementos esenciales, entre ellos, el establecimiento de su importe (FJ 4). Asimismo, también por la vulneración de la citada reserva de ley, la STC 179/1985, declaró inconstitucionales los artículos de la Ley 24/1983 que creaban un recargo sobre un impuesto estatal (arts. 8.1 y 9.1), porque, aunque dichos preceptos establecían la base sobre la que el citado recargo había de aplicarse, respecto del tipo se limitaban a señalar que debía consistir *en un porcentaje único*, con lo que debían ser los Ayuntamientos los que habían *de fijar por sí dicho porcentaje con total y absoluta discrecionalidad y sin estar condicionados por límite legal alguno*, dado que los preceptos indicados no establecen ningún criterio al que aquéllos se hayan de ajustar, ni tampoco siquiera los límites máximo y mí-

nimo entre los que deba quedar comprendido tal porcentaje (FJ 3). Y, en fin, la STC 63/2003 declaró contrarios a los arts. 31.3 y 133.1 de la CE el art. 9 y la disposición transitoria de la Ley 18/1985, de 1 de julio, que modifica la Ley 1/1966, de 28 de enero, sobre régimen financiero de los puertos, al no establecer *ningún límite máximo –implícito o explícito– a la cuantía de los cánones por concesiones y autorizaciones administrativas, pues no pasan de señalar que tal cuantía se fijará y actualizará con sujeción a la ‘política económico-financiera y de tarifas portuarias determinadas por el Gobierno’ y a la ‘normativa general y objetivos anuales’ que se establezcan por un Ministerio, de manera que se deja a la entera libertad de los citados órganos la fijación de lo que, como venimos diciendo, constituye sin ninguna duda uno de los elementos esenciales del recurso financiero enjuiciado: el quantum de la prestación* (FJ 7). En definitiva, como ya se señaló en la STC 63/2003, la determinación en la ley de un límite máximo de la prestación de carácter público, o de los criterios para fijarlo, es absolutamente necesaria para respetar el principio de reserva de ley. Esa determinación no aparece en el precepto cuestionado, que, al señalar que será el Ministro de Obras Públicas y Transportes el que establecerá *los límites mínimos y máximos de las tarifas*, traza un ámbito de cuantificación que deja un amplísimo margen de libertad al mencionado órgano del poder ejecutivo, lo que implica una habilitación tan indeterminada que desborda los límites que para la colaboración reglamentaria derivan de las exigencias de la reserva de ley establecida en los arts. 31.3 y 133.1 CE. Procede, en consecuencia, declarar inconstitucional el apartado 2 del art. 70 de la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de puertos del Estado y de la marina mercante, en su versión original, en la medida en que se aplica a prestaciones patrimoniales de carácter público. Esta declaración de inconstitucionalidad debe extenderse también al apartado 1 del mismo precepto legal, en tanto que califica como *precios privados* los que constituyen verdaderas *prestaciones patrimoniales de carácter público* a las que hace referencia el art. 31.3 CE.

VI. ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO

A. Comunidades Autónomas.

A.2. Competencias.

1. Sentencia 81/2005, de 6 de abril de 2005 (BOE de 10 de mayo). Ponente: Conde Martín de Hijas (Recurso de inconstitucionalidad).

Preceptos constitucionales: 149.1.23^a;

otros:

Objeto: arts. 3.3, 4.2 a), 6, 7, 8, 9.3, 10.5 y disposición final primera de la Ley 3/1999, de 11 de enero, por la que se crea el Parque Nacional de Sierra Nevada.

Materias: Competencias en materia de protección del medio ambiente. Competencias básicas y de ejecución.

Se aprecia la estrecha relación existente entre a estrecha conexión existente entre la Ley 3/1999, objeto de este recurso, y la regulación que de los parques nacionales realiza la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales protegidos y de la flora y fauna silvestres, tras su modificación por la Ley 41/1997, de 5 de noviembre, así como que sobre la regulación de los parques nacionales contenida en la Ley 4/1989 ya se pronunció el TC en las SSTC 194/2004; 35/2005 y 36/2005. Considera el TC que la derogación de ciertos preceptos de la Ley 3/1999 por la disposición derogatoria primera, 1 p), de la Ley 62/2003 le exige apreciar cuál es el alcance que dicha derogación tiene en el proceso, toda vez el citado art. 10.5 es uno de los preceptos recurridos. Es criterio del TC que dicha derogación no determina la pérdida de objeto del recurso en este punto, dada la naturaleza competencial que presenta la controversia (STC 196/1997, FJ 2; con cita de las SSTC 182/1988, FJ 1; 248/1988, FJ 2; 167/1993, FJ 2; 329/1993, FJ 1; y 165/1994, FJ 2), al tiempo que convendrá tener presente que el precepto derogado regula los órganos competentes para imponer sanciones y tal regulación puede mantener ultraactividad (SSTC 160/1987, FJ 6, y 385/1993, FJ 2). Fijando su tención en el contenido de las normas impugnadas, estima el TC que articulado de la Ley 3/1999 revela que el régimen jurídico del Parque Nacional de Sierra Nevada guarda absoluta sintonía con el régimen jurídico general de los parques nacionales contenido en la Ley 4/1989, tras su modificación por la Ley 41/1997. La asimilación de regímenes jurídicos constatada se manifiesta específicamente en la regulación de los órganos de gestión del parque nacional, en la regulación del órgano de participación social en dicha gestión y en su régimen económico. Por último el sistema de planificación también manifiesta la identidad entre sus instrumentos y los del régimen general. Por lo que se refiere a su encuadramiento constitucional, se constata que los preceptos impugnados regulan aspectos atinentes a la gestión del Parque Nacional de Sierra Nevada, a su sistema de financiación y de planificación y, por último, a su régimen sancionador, se trata, en definitiva, de cuestiones relevantes para el régimen jurídico de los Parques nacionales. Acerca de éstas sostuvo ya el TC que *se in-cardina[n] en las materias relativas a los 'espacios naturales protegidos' y al 'medio ambiente', lo cual fue confirmado por nuestra STC 102/1995, de 26 de junio, FFJJ 2 y 3, que enjuició la Ley 4/1989, que ha sido modificada por la Ley 41/1997 ... En definitiva, los parques nacionales constituyen una modalidad de espacios naturales que gozan del máximo nivel de protección dentro del sistema establecido en aquella Ley*

por su especial relevancia para la preservación del entorno ambiental, lo que justifica dicho encuadramiento (STC 194/2004, FJ 5). En consecuencia, al Estado le corresponde la competencia para establecer la legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección (art. 149.1.23 CE), mientras que la Comunidad Autónoma de Andalucía asume las competencias de desarrollo legislativo y ejecución de dichas bases, así como, la competencia exclusiva en materia de espacios naturales protegidos (arts. 13.7 y 15.1.7 EAA). No debe olvidarse, de otra parte, que el vicio de inconstitucionalidad atribuido a los preceptos recurridos se concreta en que los mismos carecen de carácter básico en materia de medio ambiente, rechazándose que dichos preceptos constituyan normas materialmente básicas. A tenor de las conexiones puestas de manifiesto en el FJ 1 de esta STC, considera el tribunal que procede reiterar el canon general de enjuiciamiento mantenido en la STC 194/2004 (FFJJ 7, 8 y 9), que afecta, respectivamente, a las exigencias materiales y formales de las normas básicas y al alcance de los principios de coordinación y cooperación entre las Administraciones públicas, canon reiterado con posterioridad en las SSTC 35/2005, FJ 2, y 36/2005, FJ 2 así como a otros criterios doctrinales que en relación con la planificación, financiación u otros aspectos concretos se contienen en las citadas SSTC. A los preceptos impugnados se les achaca una doble tacha, formal y material: no explicitar su cobertura constitucional y rechazar que determinadas regulaciones sustantivas constituyan normas básicas en materia de “medio ambiente”. El reproche formal que se dirige con carácter general a todos los preceptos recurridos debe ser descartado. Desde luego en beneficio del principio de seguridad jurídica el legislador estatal debió explicitar la cobertura constitucional que justifica su acción normativa, aunque también lo es que dicho canon permite que la falta de explicitación de la habilitación estatal no constituya un vicio insalvable de inconstitucionalidad en aquellas ocasiones en que la norma esté dotada de una estructura tal que permita inferir sin dificultad especial su carácter básico, como ocurre en este caso. Acerca de si los preceptos recurridos tienen o no carácter básico, desde una perspectiva material, convendrá tener en cuenta que se impugna sólo el último inciso del art. 4.2.a) de la Ley 3/1999, considerando que la intervención autorizatoria atribuida a la Comisión mixta de gestión debe corresponder a la Comunidad Autónoma de Andalucía. La cuestión ha de resolverse de acuerdo con los fundamentos jurídicos 7 a 13 y, específicamente, 14 b), de la STC 194/2004 (véase nuestro comentario en el número 60 de esta Revista); allí se declaró que la Comisión mixta de gestión tiene una composición que consagra el principio de cogestión o gestión conjunta por el Estado y las Comunidades Autónomas de los parques nacionales. También se desprende que dicha Comisión mixta constituye el órgano encargado de la gestión ordinaria de los parques nacionales, ostentando diversas funciones que se dirigen a este cometido, concluyendo que, de acuerdo con la doctrina que hemos expuesto en los anteriores fundamentos jurídicos, el precepto (dejando para más adelante la consideración de su apartado 2, en su conexión con los restantes

*apartados en lo que se refiere a los parques nacionales supracomunitarios), excede de la competencia básica del Estado (art. 149.1, número 23 CE) y de sus facultades de coordinación o de cooperación, invadiendo con ello las competencias propias de las Comunidades recurrentes en relación con estos espacios naturales [STC 194/2004, FJ 14 b)]. Este criterio debe ser reiterado aquí y afirmar que las autorizaciones atribuidas a la Comisión mixta de gestión corresponden a la Comunidad Autónoma de Andalucía, al inscribirse en la ámbito de su función ejecutiva y sonde competencia autonómica. El art. 6, debe ser considerado inconstitucional: el apartado 1 regula la composición, organización y funciones de la Comisión mixta de gestión del Parque Nacional de Sierra Nevada, por lo que, de acuerdo con la doctrina antes expuesta, vulnera las competencias de la Comunidad Autónoma de Andalucía y es inconstitucional. El apartado 2 regula la figura del Director-Conservador del Parque en términos similares a lo establecido en el art. 23.ter de la Ley 4/1989, considerando la inconstitucionalidad de la misma, por tratarse de *la regulación de un órgano, el Director-Conservador del parque nacional, que está directamente relacionado con la gestión del mismo* [STC 194/2004, FJ 14 d)], y se hizo lo mismo al enjuiciar la redacción que al mismo precepto otorgó la Ley 15/2002 [SSTC 35/2005, FJ 2 c), y 36/2005, FJ 2 d)], se reitera ahora el criterio y se declara inconstitucional este apartado 2. El art. 9.3 reitera las prescripciones normativas contenidas en los apartados b) y c) del art. 23.5 de la Ley 4/1989 en la redacción dada por la Ley 41/1997. Teniendo en consideración que dichos apartados fueron declarados inconstitucionales (STC 194/2004, FJ 14 b)], procede asimismo la declaración de inconstitucionalidad. En relación al art. 7 hay que tener presente que los Patronatos de los parques nacionales se configuran [SSTC 102/1995, FJ 22, y 194/2004, FJ 14.c)], como órganos de colaboración entre las Administraciones que han asumido competencias en relación con aquéllos e integrantes, asimismo, de los diversos segmentos sociales con interés al respecto. De aquí, su relevancia como órganos de integración de las diversas iniciativas de sus componentes y de transmisión de mutua información para el correcto ejercicio de todas las competencias implicadas. Para el análisis del precepto cuestionado se parte de la doctrina sentada en relación con la regulación dada a la figura del Patronato en la STC 102/1995 en donde se consideró plenamente constitucional *la primitiva redacción del art. 23 de la Ley 4/1989, que se limitaba a diseñar un Patronato para cada uno de los parques nacionales con las funciones de proponer, informar o vigilar, y en ningún caso, decisorias, en la línea de coparticipación sugerida más atrás, donde estarán presentes todas las Administraciones implicadas o comprometidas. No son órganos gestores sino colaboradores, pero su estructura plural con funciones objetivas o secundarias respeta la participación de las Comunidades Autónomas* (STC 102/1995, FJ 22). No obstante el art. 7 introduce prescripciones organizativas que el TC valorará así: En cuanto a su apartado 1 no se aprecia tacha de inconstitucionalidad. Su primer inciso se limita a determinar la necesaria existencia del Patronato y su integración en el mismo de las distintas Administraciones implicadas, así como de otras instituciones, aso-*

ciaciones y organizaciones relacionadas con el parque. Es claro que a partir de este enunciado general, la Comunidad Autónoma competente en la materia podrá desarrollar normativamente el contenido del precepto adecuándolo a las peculiaridades de cada caso. En cuanto a la previsión del segundo inciso del apartado 1 de que la representación estatal y autonómica en el Patronato sea paritaria, tampoco admite reproche de invasión competencial, puesto que, de un lado, aquél no ha de tener funciones decisorias y, de otro, la paridad subviene a la necesidad de que en estos órganos consultivos quede asegurada una presencia relevante de la Administración del Estado, que, en caso contrario, pudiera no quedar suficientemente resaltada. De igual manera, resulta constitucional su apartado 4, pues la presencia en el Patronato de los Directores-Conservadores se justifica por su propio cometido” [STC 194/2004, FJ 14 c)]. Del examen singularizado de su contenido, el apartado 1, sólo en su inciso *adscrito, a efectos administrativos al Ministerio de Medio Ambiente*, resulta inconstitucional, pues reproduce el criterio contenido en el art. 23.bis.5 de la Ley 4/1989, en la redacción dada por la Ley 41/1997, declarado inconstitucional [STC 194/2004, FJ 14 c)], criterio que ahora se reitera. En cuanto a su apartado 2, sólo son constitucionales sus letras a), b), c) y l), pues, las tres primeras, atienden a la necesaria presencia de las representaciones estatal, autonómica y local, siendo paritaria la representación estatal y autonómica, y la cuarta a la también razonable presencia en el Patronato del órgano a quien la Comunidad encomiende la responsabilidad en la gestión del parque. Sin embargo las restantes representaciones carecen de carácter básico y entran de lleno en el ámbito de la legislación de desarrollo normativo de competencia autonómica que queda sin contenido según el criterio de la jurisprudencia reproducida. En cuanto a su apartado 3, es también inconstitucional, en concordancia con el criterio que mantuvo el TC en relación con el art. 23.bis.3 de la Ley 4/1989 [STC 194/2004, FJ 14 c)]. Por igual motivo, procede acordar la inconstitucionalidad del apartado 4. Nada cabe oponer a la constitucionalidad del apartado 5, de manera que la remisión operada mantiene plena validez respecto de las funciones del Patronato declaradas constitucionales. En conclusión, vulneran las competencias de la Comunidad Autónoma de Andalucía y son inconstitucionales los apartados 1 (último inciso), 2 [salvo sus letras a), b), c) y l)], 3 y 4, del art. 7. En relación con los arts. 3.3 y 8, relativos a la financiación del Parque, se subraya por el TC que la regulación de la financiación necesaria para el sostenimiento del Parque de Sierra Nevada no es sino mera aplicación a este parque del sistema general de financiación de los parques nacionales prevista en el art. 22.3 de la Ley 4/1989 y disposición adicional primera de la Ley 41/1997, preceptos sobre los que hubo pronunciamiento del TC en la STC 194/2004, FJ 22, que ahora se reitera sobre la conexión entre la potestad de gasto y las competencias sustantivas en la materia de que se trate y la necesidad de que las Comunidades Autónomas tengan la plena disposición de los fondos necesarios para ejercer sus competencias, concluyendo: *Considerando esta doctrina los dos preceptos ahora analiza-*

dos resultan inconstitucionales, pues del mismo modo que la gestión conjunta de los parques nacionales no respeta las competencias de Andalucía y Aragón en materia de espacios naturales protegidos, tampoco lo hacen estos preceptos que constituyen su correlato financiero, al disponer, respectivamente, la cofinanciación de dichos parques (art. 22.3, párrafo segundo, de la Ley 4/1989) y la fijación de un plazo para convenir la misma (disposición adicional primera de la Ley 41/1997) (STC 194/2004, FJ 22), procediendo por ello declarar la inconstitucionalidad del art. 8. Por lo que se refiere al art. 3, contiene una innovación normativa que constituye el objeto de la controversia entre el Estado y la Comunidad Autónoma El conjunto de ayudas integrantes del *plan de desarrollo sostenible para la comarca*, nada tiene que ver con la financiación general y ordinaria del Parque Nacional de Sierra Nevada. Las ayudas que se integren en el mismo tienen como finalidad declarada *asegurar el desarrollo sostenible para la comarca y mejorar la calidad de vida de sus residentes*, siendo obvio que tanto el Estado como la Comunidad Autónoma de Andalucía puedan realizar las aportaciones dinerarias o de otro tipo que se avengan con la finalidad del Plan, siempre que lo lleven a cabo en el ámbito de sus competencias; que ambas Administraciones instrumenten conjuntamente un Plan responde al posible alcance de dicho plan como instrumento de coordinación. La competencia coordinadora del Estado, ínsita en toda competencia básica (STC 194/2004, FJ 8), le permite configurar un plan coordinado siempre que su elaboración y contenido respete el marco que fija la doctrina del TC para los instrumentos o sistemas de coordinación y siempre que la regulación sustantiva de dicho Plan integre adecuadamente las potestades financieras de ambas Administraciones. Se subraya que *el respeto a la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas exige, en lo esencial, la garantía de dos principios complementarios: la territorialización de las partidas presupuestarias del Estado destinadas a estas finalidades estructurales, cuando sea posible realizarla (STC 79/1992), y la voluntariedad de la aportación financiera autonómica. En cuanto al primer principio, el Estado debe territorializar, por Comunidades Autónomas, todas las dotaciones presupuestarias relativas a las líneas de ayuda, o modalidades técnicas de las mismas, que decida financiar, y debe hacerlo mediante criterios objetivos relacionados con las orientaciones que persiga. En cuanto al segundo principio, las Comunidades Autónomas no están obligadas a aportar una financiación complementaria. Del mismo modo que el Estado, en virtud de su soberanía financiera, puede decidir las líneas que apoya y el volumen de su aportación, las Comunidades Autónomas pueden decidir, libremente también, contribuir financieramente o no, a los mismos fines, pues su autonomía financiera se refiere a su capacidad para disponer libremente de sus recursos financieros, asignándolos a los fines mediante programas de gasto elaborados según sus propias prioridades (STC 13/1992, FJ 7). Sin embargo, la opción autonómica de cofinanciar o no el programa estatal no altera su derecho a la necesaria percepción de los fondos estatales que le correspondan para cada línea de ayuda o modalidad técnica que el Estado financie. De modo que no resultaría conforme con el orden constitucional de distribución de competencias condicionar la financiación estatal a una efectiva cofinanciación autonómica. El establecimiento de diferencias entre Comunidades*

*Autónomas en cuanto a la financiación estatal que éstas hayan de percibir, en función de su decisión libre de cofinanciar o no, vulneraría su autonomía financiera y menoscabaría sus competencias en materia de agricultura y ganadería, al mermar sus ingresos presupuestarios, concebidos, como hemos dicho, con un fuerte predominio de las fuentes exógenas de financiación (STC 13/1992) vinculadas al gasto público” (STC 128/1999, FJ 11). Por tanto, siempre que el plan respete los criterios doctrinales reproducidos, el precepto resulta constitucional en la medida en que se trata de la 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). En conclusión, así interpretado, el art. 3.3 es constitucional. Por lo que se refiere al art. 10 en relación con la potestad sancionadora de las Administraciones públicas, es sobradamente conocida la doctrina del TC, según la cual *debe señalarse ante todo su carácter instrumental respecto del ejercicio de las competencias sustantivas, como hemos declarado en diversas resoluciones (SSTC 48/1988, FJ 25; 227/1988, FJ 29; 96/1996, FJ 7). De ahí que las Comunidades Autónomas puedan adoptar normas administrativas sancionadoras cuando tengan competencia sobre la materia sustantiva de que se trate, debiendo acomodarse las disposiciones que dicten a las garantías constitucionales dispuestas en este ámbito del Derecho administrativo sancionador (art. 25.1 CE), y no introducir divergencias irrazonables y desproporcionadas al fin perseguido respecto del régimen jurídico aplicable en otras partes del territorio (art. 149.1.1 CE; SSTC 87/1985, FJ 8; 196/1996, FJ 3). La regulación de las infracciones y sanciones que las Comunidades Autónomas lleven a cabo estará pues limitada por los principios básicos del ordenamiento estatal (STS 227/1988, FJ 29) y, en todo caso, habrá de atenerse a lo dispuesto en el art. 149.1.1 CE; de igual modo el procedimiento sancionador habrá de ajustarse al ‘administrativo común’, cuya configuración es de exclusiva competencia estatal (art. 149.1.18 CE), sin que ello implique que toda regulación del Derecho administrativo sancionador, por el hecho de afectar al ámbito de los derechos fundamentales, sea competencia exclusiva del Estado (STC 87/1985, FJ 8) (STC 157/2004, FJ 15 –véase nuestro comentario en el nº 59 de esta Revista–), si en esta materia de la protección de medio ambiente se distribuyen las tareas encomendando al Estado la regulación básica para que su desarrollo y ejecución se haga por las Comunidades Autónomas, corresponde a éstas la potestad de imponer las sanciones (STC 102/1995, FJ 32). En conclusión, corresponde a la Comunidad Autónoma de Andalucía la determinación de los órganos de su Administración competentes para ejercer la potestad sancionadora, por lo que el art. 10.5, hoy derogado, es inconstitucional. Por lo que se refiere a la DA Primera, se impugna por exceder dicha habilitación del ámbito de lo básico; la norma impugnada, incluida en una Ley cuya naturaleza básica puede inferirse sin dificultad es susceptible de desarrollo reglamentario asimismo básico, si bien el juicio sobre tal desarrollo corresponde hacerlo, en su caso, al TC. Por lo que atiende al alcance del Fallo se mantiene la doctrina del TC a tenor de la cual la declaración de inconstitucionalidad de algu-**

nos preceptos no lleva aparejada su inmediata declaración de nulidad, la cual se difiere hasta el momento en el que las Comunidades Autónomas regulen las modalidades de gestión de los parques nacionales de su competencia (STC 194/2004, FJ 24 –véase nuestro comentario en el nº 60 de esta Revista).

VOTO PARTICULAR (García-Calvo y Montiel): Se disiente, en primer lugar, del alcance de la propia STC configurado en su último FJ, en la medida en que se considera disolvente de la contundencia declarativa que debe impregnar las decisiones del más alto intérprete de la Constitución, se aviene mal con lo que ha de ser una ortodoxa técnica jurisdiccional de tal rango al reducir la eficacia dispositiva del pronunciamiento rebajándolo a la categoría de una mera e implícita recomendación de acomodación o renovación normativa. Se disiente asimismo de la técnica argumentativa, por innecesariamente obscura, del FJ 10, en la medida en que adquiere una *solutio* que impele a la lectura del argumento, en cuanto se declara una no inconstitucionalidad condicionada a los extremos del propio argumentario. Se disiente asimismo de la conclusión alcanzada en relación con el art. 3 porque la existencia de este plan se justificaría por el posible alcance del mismo como instrumento de coordinación, así como de la interrelación de la STC de que su única lectura constitucional es considerar que la norma limita su alcance a *incentivar la integración voluntaria de fuentes de financiación procedentes de las diversas Administraciones públicas, lo que responde a la posibilidad de que dichas Administraciones cooperen entre sí*. Es opinión del disidente de que se debería haber declarado la inconstitucionalidad de este precepto.

(Rodríguez Arribas, al que se adhiere Rodríguez-Zapata Pérez): Se centra la disconformidad con la decisión adoptada por la mayoría en relación con el art. 4.2 a). La competencia autonómica que ahí se atribuye es incompatible, al tiempo, con el carácter básico de la que es titular el Estado, con la consiguiente desaparición del órgano de control (estatal) correspondiente; debería haberse declarado la inconstitucionalidad del inciso completo; también hubiera sido razonable considerar que la determinación de las excepciones referidas constituía, a su vez, una de las excepcionales circunstancias que permiten la actuación del Estado de manera ejecutiva en cuestiones básicas, reconociéndole dicha competencia. Finalmente podía haberse hecho una llamada a la necesidad de esa concreción específica, limitadora del carácter genérico y abierto con que se contemplan las posibles excepciones en el texto del precepto cuestionado, para propiciar la adopción de esa norma, ya fuera por el legislador básico o bien, en su caso, en vía de normativa de desarrollo por parte de la Comunidad Autónoma.

(Aragón Reyes): Se disiente de la argumentación contenida en el fundamento jurídico 7 a propósito del art. 4.2 a) de la Ley impugnada. La Comisión mixta de gestión se consideró inconstitucional por la STC 194/2004 al entenderse inconstitucional el sistema de gestión conjunta, por el Estado y

las Comunidades Autónomas, de los parques nacionales, dado que esa gestión pertenece en exclusiva a cada Comunidad Autónoma; en aplicación de la doctrina contenida en la STC 194/2004, el ejercicio de la autorización atribuida, por el último inciso del art. 4.2 a) a la ya extinta Comisión mixta de gestión corresponde a la Comunidad Autónoma, afirmación que se hace, literalmente, en el FJ 7, aunque lógicamente no se lleva al fallo porque no se está ante un conflicto de competencia, sino ante un recurso de inconstitucionalidad. Tanto la argumentación en que descansa como la afirmación que contiene parecen claramente insuficientes. Nada impide que ciertos actos de ejecución puedan alcanzar el carácter de básico. Es opinión del disidente que éste es uno de esos supuestos y la referencia a la STC 194/2004 tampoco se antoja suficiente. No parece razonable la cuasi absoluta desaparición de la competencia estatal, al menos en el control de la ejecución de esa competencia autonómica.

2. Sentencia 100/2005, de 19 de abril (BOE de 20 de mayo). Ponente: Rodríguez-Zapata Pérez (Recurso de inconstitucionalidad).

Preceptos constitucionales: 149.1.1; 149.1.23^a

otros:

Objeto: Arts. 3.3, 4.2 a), 6, 7, 8, 9.2 y 3, 10.2, 3, 4 y 5 y disposición final primera de la Ley 3/1999, de 11 de enero, por la que se crea el Parque Nacional de Sierra Nevada.

Materias: Competencias en materia de protección del medio ambiente. Competencias básicas y de ejecución.

Se entienden vulneradas las competencias de la Comunidad Autónoma en las materias de *espacios naturales protegidos y medio ambiente* (arts. 13.7 y 15.1.7 del Estatuto de Autonomía para Andalucía). Sobre este extremo recuerda el TC que la regulación de los parques nacionales contenida en la Ley 4/1989 ha sido objeto de varios recursos de inconstitucionalidad, planteados respecto de las modificaciones introducidas en dicha regulación, primero por la Ley 41/1997 y después por la Ley 15/2002, de 1 de julio. Estos recursos de inconstitucionalidad han sido resueltos por las SSTC 194/2004, 35/2005 y 36/2005 y, más recientemente, por la 81/2005 (*comentario en este mismo número*). Precisamente en atención al Fallo de la Sentencia citada en último lugar, el presente recurso de inconstitucionalidad ha perdido ya su objeto respecto de los arts. 3.3, 4.2 a), 6, 7, 8, 9.3, 10.5 y disposición final primera, pues respecto de todos ellos ya se pronunció la citada STC 81/2005, a cuyo fallo procede remitirse a todos los efectos, por lo que se limita el enjuiciamiento a los arts. 9.2 y 10, apartados 2, 3 y 4. No se ha argumentado nada

en relación con el art. 9.2, falta de fundamentación de la impugnación que exige al TC de realizar su enjuiciamiento, de acuerdo con su reiterada doctrina *que no basta la mera invocación formal de los preceptos en la demanda (STC 98/1989, FJ 5) o incluso, como sucede en este caso, la existencia en la misma de una solicitud expresa de su declaración de inconstitucionalidad, para que este Tribunal deba pronunciarse sobre todos y cada uno de ellos, sino que es preciso, además, que en el cuerpo del recurso se contenga la argumentación específica o razonamientos que fundamenten la presunta contradicción de éstos con la Norma fundamental [SSTC 146/1994, FJ 7 b); 214/1994, FJ 3; 195/1998, FJ 1]. Efectivamente, hemos de recordar aquí una vez más que la impugnación de las normas debe ir acompañada de la preceptiva fundamentación y precisión que permitan al Abogado del Estado, al que asiste, como parte recurrida, el derecho de defensa, así como a este Tribunal, que ha de pronunciar la Sentencia, conocer las razones por las que los recurrentes entienden que las disposiciones impugnadas transgreden el orden constitucional (SSTC 118/1996, FJ 2; y 118/1998, FJ 4). Cuando lo que está en juego es la depuración del ordenamiento jurídico, es carga de los recurrentes no sólo la de abrir la vía para que el Tribunal pueda pronunciarse, sino también la de colaborar con la justicia del Tribunal en un pormenorizado análisis de las graves cuestiones que se suscitan. Es justo, pues, hablar ... de una carga del recurrente y en los casos en que aquélla no se observe, de una falta de diligencia procesalmente exigible, que es la diligencia de ofrecer la fundamentación que razonablemente es de esperar (STC 11/1981, FJ 3; reiterada en las SSTC 36/1994, FJ 1; 43/1996, FJ 3; 61/1997, FJ 13; y 118/1998, FJ 4). En particular, es claro que la presunción de constitucionalidad de normas con rango de ley no puede desvirtuarse sin un mínimo de argumentación y no caben impugnaciones globales y carentes de una razón suficientemente desarrollada (STC 43/1996, FJ 5) (STC 233/1999, FJ 2). Por lo que hace referencia al art. 10, apartados 2, 3 y 4, hay que recordar la doctrina del TC, según la cual debe señalarse ante todo su carácter instrumental respecto del ejercicio de las competencias sustantivas, como hemos declarado en diversas resoluciones (SSTC 48/1988, FJ 25; 227/1988, FJ 29; 96/1996, FJ 7). De ahí que las Comunidades Autónomas puedan adoptar normas administrativas sancionadoras cuando tengan competencia sobre la materia sustantiva de que se trate, debiendo acomodarse las disposiciones que dicten a las garantías constitucionales dispuestas en este ámbito del Derecho administrativo sancionador (art. 25.1 CE), y no introducir divergencias irrazonables y desproporcionadas al fin perseguido respecto del régimen jurídico aplicable en otras partes del territorio (art. 149.1.1 CE; SSTC 87/1985, FJ 8; 196/1996, FJ 3). La regulación de las infracciones y sanciones que las Comunidades Autónomas lleven a cabo estará pues limitada por los principios básicos del ordenamiento estatal (STC 227/1988, FJ 29) y, en todo caso, habrá de atenerse a lo dispuesto en el art. 149.1.1 CE; de igual modo el procedimiento sancionador habrá de ajustarse al 'administrativo común', cuya configuración es de exclusiva competencia estatal (art. 149.1.18 CE), sin que ello implique que toda regulación del Derecho administrativo sancionador, por el hecho de afectar al ámbito de los derechos fundamentales, sea competencia exclusiva del Estado (STC 87/1985, de 16 de julio, FJ 8) (STC*

157/2004, FJ 15). El reproche de inconstitucionalidad esgrimido debe ser rechazado, de acuerdo con las consideraciones expuestas. El apartado 1 del art. 10, no impugnado, hace aplicables en el territorio del Parque de Sierra Nevada las infracciones reguladas en la Ley 4/1989, y sus apartados 2, 3 y 4, objeto de impugnación, determinan la aplicación de la tipificación prevista en los mismos. Sin embargo, aunque nos encontremos como consecuencia de todo ello con un régimen sancionatorio ciertamente amplio, no se genera por ello la inconstitucionalidad de estos últimos apartados, pues no es posible hallarse 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 y toda vez que la Comunidad Autónoma aún dispone de margen para ejercer su competencia normativa. Margen que puede operar mediante la tipificación de supuestos más específicos y mediante un cuadro sancionador que, sin infringir el art. 149.1.1 CE, antes aludido, imponga los máximos niveles de protección que se consideren deseables. No obstante, este juicio de adecuación al orden constitucional de competencias de los apartados 2, 3 y 4, no se extiende a la letra b) del apartado 4, pues regula un tipo infractor que, sin necesidad de entrar a realizar otras consideraciones, vulnera las competencias autonómicas por su enunciado integrador de cualquier infracción de la legislación vigente, con el consiguiente vaciamiento de aquellas competencias. En conclusión, el art. 10.4.b es inconstitucional. Por lo que se refiere al alcance del fallo, se procede igual que en la STC 195/1998 *en cuyo fundamento jurídico 5 señalamos también que la inmediata nulidad de los preceptos declarados inconstitucionales podría provocar una desprotección medioambiental de la zona con graves perjuicios y perturbaciones a los intereses generales en juego y con afectación de situaciones y actuaciones jurídicas consolidadas, de manera que la declaración de inconstitucionalidad de algunos preceptos no lleva aparejada su inmediata declaración de nulidad, la cual se difiere hasta el momento en el que las Comunidades Autónomas regulen las modalidades de gestión de los parques nacionales de su competencia*" (STC 194/2004, FJ 24 –véase nuestro comentario en el nº 60 de esta Revista).

VOTO PARTICULAR (García-Calvo y Montiel): Expresa remisión al VP formulado respecto de la STC 81/2005 (*véase nuestro comentario en este mismo número de la Revista*).

3. Sentencia 83/2005, de 7 de abril (BOE de 10 de mayo). Ponente: Delgado Barrio (Cuestión de inconstitucionalidad).

Preceptos constitucionales: 140; 149.1.6^a; 149.1.18^a.

otros:

Objeto: Ley Foral 17/1994, de 2 de noviembre, que regulariza la aplicación del sistema retributivo instaurado por el estatuto del personal al servicio de las Administraciones públicas de Navarra y sus normas reglamentarias de desarrollo

Materias: Principio de autonomía local. Ejecución de sentencias. Principio de seguridad jurídica

Como en toda cuestión de inconstitucionalidad, es obligado preguntarse sobre el cumplimiento del requisito relativo al juicio de relevancia a que obliga el art. 35.2 LOTC. Para la Sala *a quo* la decisión municipal es simplemente, como se ha observado, la consecuencia obligada de la regularización del régimen retributivo ordenada por la Ley Foral; en cambio, para el Parlamento y el Gobierno de la Comunidad Foral de Navarra, ese acuerdo, como ya antes la propia Ley, responden en realidad a la obligación de dar cumplimiento a los pronunciamientos judiciales firmes dictados en relación con el quinquenio extraordinario de los funcionarios. En relación con el juicio de relevancia, será preciso destacar dos momentos de especial relevancia a) el 22 de enero de 1987 la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Pamplona dictó la Sentencia que reconocía el derecho de los funcionarios demandantes a que les fuera *computado a efectos de determinar la asignación inicial de grado y del premio de antigüedad correspondiente, en aplicación del sistema retributivo instaurado por la Ley Foral 13/1983, de 30 de marzo, el quinquenio extraordinario*; b) recurrida dicha Sentencia por el cauce extraordinario de la apelación en interés de la ley, el 24 de enero de 1990, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo dicta Sentencia declarando *claramente errónea y gravemente dañosa* la solución del fallo recurrido, aunque respetando la situación jurídica particular derivada del mismo. En el lapso de tiempo que va desde el 22 de enero de 1987 hasta el 24 de enero de 1990 pudo existir incertidumbre respecto del cómputo del quinquenio extraordinario a los efectos indicados. Y en esta etapa de incertidumbre, es decir, con anterioridad al 24 de enero de 1990, los acontecimientos siguieron tres cursos diferentes: a) algunos funcionarios obtuvieron el reconocimiento de dicho derecho mediante nuevas Sentencias de la Sala de lo Contencioso de Pamplona; b) otros llegaron a la misma situación por virtud de varios Autos de dicha Sala que extendieron a su favor los efectos de la Sentencia de 22 de enero de 1987, por la vía prevista en el art. 86.2 LJCA 1956; y c) finalmente, a otros se les reconoció el derecho en decisión de la Administración pública de la que dependían. Este es el caso que aquí interesa, siendo ya momento de dejar constancia del debate procesal producido respecto de si tal decisión se produjo *sin salvedad alguna*, es decir, de forma incondicional o si, por el contrario, estaba sujeto a la condición resolutoria de que los Tribunales declarasen la improcedencia del cómputo del quinquenio extraordinario en el nuevo sistema de retribuciones. Y una

vez desaparecida la incertidumbre, momento en que el Tribunal Supremo declara la improcedencia de aplicar el quinquenio extraordinario en el nuevo régimen retributivo de los funcionarios de las Administraciones públicas de Navarra, ocurrió, por un lado, que la STC 111/1992, de 14 de septiembre, anuló algunos de los Autos de la Sala de Pamplona que extendían los efectos de su Sentencia de 22 de enero de 1987 y, por otro, que también la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, en distintas Sentencias –así, la de 14 de junio de 1993, en apelación ordinaria, y la de 8 de julio de 1992, en el recurso extraordinario de revisión del art. 102 LJCA 1956– revocó algunas de las Sentencias de la Sala de Pamplona favorables a los funcionarios. De lo expuesto deriva ya que de los funcionarios que habían litigado con la Administración pública, algunos, aquéllos en cuyos procesos habían recaído Sentencias desfavorables a sus intereses, estaban en la obligación de reembolsar a la Administración las cantidades percibidas por el indebido cómputo del quinquenio extraordinario. Paralelamente, los funcionarios que habían visto reconocido su derecho por virtud de decisión de la Administración, estando esta decisión sujeta a la condición resolutoria de que los Tribunales declarasen inaplicable el quinquenio extraordinario en el nuevo régimen retributivo, también estaban en la obligación de devolver lo cobrado en exceso, una vez cumplida la condición resolutoria.

En definitiva, en el momento inmediatamente anterior a la promulgación de la cuestionada Ley Foral 17/1994, había numerosos funcionarios obligados a devolver lo percibido por la aplicación del quinquenio extraordinario. Tal obligación era anterior e independiente, por tanto, de la Ley Foral 17/1994, pues derivaba para unos del contenido de la resolución judicial firme que les afectaba como partes en el proceso o incidente, y para otros del cumplimiento de una condición resolutoria consistente en la declaración judicial de la improcedencia de la aplicación del quinquenio extraordinario, siendo ya de subrayar que tal declaración, hecha en una apelación en interés de la ley, afectaba a este grupo de funcionarios no por sí misma, sino por su inclusión como condición resolutoria en un acto de la Administración. Siendo muy numerosos los funcionarios obligados al reintegro, incluso en cuantías económicas muy altas, con la finalidad de facilitar el cumplimiento de tal obligación se dicta la cuestionada Ley Foral 17/1994, cuyo sentido es fundamentalmente el de la introducción de un fraccionamiento del pago, mediante vencimientos periódicos de carácter mensual. La situación existente en el momento de la publicación de la Ley era la de numerosos funcionarios obligados a un pago, incluso de elevada cuantía, y no sólo en ejecución de Sentencia, lo que está en la literalidad de la norma, sino en ejecución de actos administrativos sujetos a una condición resolutoria que se cumplió con la Sentencia del Tribunal Supremo de 24 de enero de 1990. En esa línea, la exposición de motivos se refiere a *las repercusiones económicas para funcionarios que no fueron parte* en los procesos y cuyas *liquidaciones retributivas provisionales* estaban sujetas, en todo caso, a la resolución definitiva de los litigios pendientes ante los Tribunales de las distintas jurisdicciones. Estos

funcionarios que sin ser parte en los procesos quedarían afectados por resoluciones que en ellos se dictaran eran justamente aquéllos que cobraron las diferencias retributivas del quinquenio extraordinario por virtud de acto administrativo sujeto a condición resolutoria. El supuesto de hecho de la norma que contiene la Ley Foral 17/1994 comprende los reintegros retributivos debidos: a) en los casos de ejecución de Sentencia desfavorable para los funcionarios y b) en los de cumplimiento de la condición resolutoria incluida en actos de la Administración reconociendo el cómputo del quinquenio extraordinario. Y de las dos modalidades de hecho previstas en la norma la única que interesa en estos autos es la de la obligación de devolución derivada del cumplimiento de la condición resolutoria incluida en el acto administrativo que reconoció el derecho al cómputo del quinquenio extraordinario. La consecuencia jurídica prevista es la regularización de la aplicación del nuevo sistema retributivo mediante la práctica de liquidaciones –art. 2 de la Ley Foral cuestionada– que si resultasen favorables al funcionario serían abonadas sin más y que si fueran favorables a la Administración serían reintegradas fraccionadamente, mediante vencimientos periódicos de carácter mensual. Lo debatido es si el acto administrativo del Ayuntamiento de Tafalla que reconoció el quinquenio extraordinario estaba o no sujeto a la condición resolutoria de que los Tribunales negasen el derecho de los funcionarios al cómputo del citado quinquenio en el nuevo sistema retributivo navarro a los efectos ya señalados. Este es el punto determinante de la aplicabilidad de la Ley Foral cuestionada en el proceso a quo: la Ley Foral cuestionada afecta a aquéllos a los que *se les reconoció con carácter provisional su derecho al quinquenio extraordinario*, quedando así fuera del ámbito de aplicación de la norma cuestionada los casos de acto administrativo sin condicionamiento alguno. Si la Sala que plantea la cuestión llega en su Sentencia a la conclusión de que el acto de la Comisión de Gobierno del Ayuntamiento de Tafalla estaba efectivamente sometido a la condición resolutoria que se viene indicando, las consecuencias serían las siguientes: Los funcionarios demandantes en el proceso a quo estarían en la obligación de devolver lo recibido por la aplicación del quinquenio extraordinario, pero no por virtud de la cuestionada Ley Foral 17/1994, sino por efecto del cumplimiento de la condición resolutoria incluida en el acto administrativo que ordenó el pago de retribuciones. El Ayuntamiento tendría el deber de reclamar ese pago porque así se lo impone el art. 110.1 de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra y, en la misma línea, el art. 68.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, que establecen que las entidades locales tienen la obligación de ejercer las acciones necesarias para la defensa de sus bienes y derechos. Por tanto, en el mencionado caso de apreciar la existencia de la condición resolutoria en el Acuerdo de la Comisión de Gobierno de 21 de diciembre de 1989, la cuestionada Ley Foral 17/1994 sería de aplicación en el proceso a quo, en la medida en que establece un fraccionamiento de la devolución, salvo lo dispuesto en su art. 3, como después ha de señalarse. Y en esta línea

ha de recordarse que el TC ha admitido que se suscite la “*duda acerca de la constitucionalidad de la ley que pueda resultar aplicable, en su caso, para resolver la cuestión planteada*” (STC 42/1990, de 15 de marzo, FJ2). Se reitera que se parte del presupuesto de que el citado acuerdo municipal estaba sometido a condición resolutoria, pues de otra suerte la Ley Foral cuestionada no sería de aplicación. Argumenta en primer término el órgano judicial que ha promovido este proceso constitucional una posible vulneración del principio de irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, garantizado en el art. 9.3 CE, porque la Ley cuestionada no sólo pretendería *regular el régimen retributivo de los funcionarios a partir de su entrada en vigor, sino incidir en situaciones ya fenecidas*. Se hace referencia con esta última expresión, sin duda, a *la incidencia de la nueva Ley en los efectos jurídicos ya producidos de situaciones anteriores* (SSTC 42/1986, FJ 4, y 386/1993, FJ 8), que es lo que la jurisprudencia de este Tribunal ha considerado que se incluye en el concepto de retroactividad de las normas restrictivas de derechos sobre el que se proyecta la prohibición del art. 9.3 CE. La sucinta argumentación del órgano judicial no puede aceptarse, porque no son situaciones jurídicas con efectos ya producidos y agotados las fijadas por un acto administrativo sometido a una condición resolutoria, que supone que los efectos decaerán si se produce un evento futuro objetivamente incierto. La consecuencia jurídica de la devolución de retribuciones no ha sido creada con carácter retroactivo para aquellas situaciones jurídicas por la norma cuestionada, sino que ya estaba prevista en las liquidaciones provisionales. Tampoco puede aceptarse la duda de constitucionalidad que el órgano judicial suscita desde la perspectiva de la seguridad jurídica, también garantizada en el art. 9.3 CE. *La seguridad jurídica entendida como la certeza sobre el ordenamiento jurídico aplicable y los intereses jurídicamente tutelados* (STC 15/1986, de 31 de enero, FJ 1), *como la expectativa razonablemente fundada del ciudadano en cuál ha de ser la actuación del poder en la aplicación del Derecho* (STC 36/1991, de 14 de febrero, FJ 5), *como la claridad del legislador y no la confusión normativa* (STC 46/1990, de 15 de marzo, FJ 4) (STC 104/2000, FJ 7) no puede considerarse vulnerada cuando eran las propias liquidaciones provisionales las que advertían de su carácter condicionado y eventualmente claudicante. Ninguna expectativa de mantenimiento incondicionado de una situación cabe fundar razonablemente en un desplazamiento patrimonial producido con carácter precisamente condicionado. Con respecto al art. 3 de la Ley Foral 17/1994 la cuestión debe ser inadmitida, dado que este precepto no es aplicable al caso sobre el que debe pronunciarse el órgano judicial ni de su validez depende el fallo (arts. 163 CE y 35.1 LOTC). Para que fuera aplicable la consecuencia jurídica prevista en aquel precepto sería necesario que, dictadas las liquidaciones con el fraccionamiento previsto en la Ley Foral 17/1994, hubieran sido éstas objeto de modificación posterior (como consecuencia de resolución administrativa o judicial o rectificación de errores). No es este el caso sobre el que versa el proceso *a quo*, en el que el objeto de la impugnación es un acuerdo muni-

cial por el que se decide, en síntesis, practicar las liquidaciones reguladas en la Ley Foral 17/1994, sin que hayan sido posteriormente objeto de modificación. La regulación que la Constitución y la Ley Orgánica de este Tribunal confieren a la cuestión de inconstitucionalidad, como vía de control concreto de la constitucionalidad de preceptos legales, en cuanto que sólo puede el órgano judicial pedir del Tribunal Constitucional un pronunciamiento sobre la constitucionalidad de los concretos preceptos legales que tenga que aplicar y de los que dependa su fallo, impiden el análisis de fondo de esta duda de constitucionalidad. La Ley Foral 17/1994, lejos de imponer al Ayuntamiento *una decisión contraria* a la que en su día se adoptó por el municipio, precisamente lo que regula es la forma en que se deberán regularizar las situaciones patrimoniales derivadas de las liquidaciones que el propio municipio practicó como provisionales; que el municipio debe exigir los créditos que le resulten favorables, no es algo que se imponga por la Ley Foral cuestionada, sino una obligación derivada con carácter general de lo dispuesto por el ya citado art. 110.1 de la Ley Foral de la Administración local de Navarra, coincidente con el art. 68.1 de la Ley reguladora de las bases del régimen local. Por lo demás, es manifiesto que la autonomía municipal como *garantía institucional de los elementos esenciales o del núcleo primario del autogobierno de los entes locales territoriales* (STC 51/2004, FJ 9) no se traduce de ninguna manera en una inexistente garantía de que no se regulen por el legislador los diversos ámbitos de la actuación del municipio. Por el contrario, el *derecho a intervenir* de los municipios que contiene la autonomía municipal se configura precisamente en *la legislación del Estado y las Comunidades Autónomas reguladora de los distintos sectores de acción pública* (art. 2 de la Ley reguladora de las bases del régimen local). Y no es posible entender cómo puede vulnerar la autonomía municipal una norma que parte del presupuesto de que las liquidaciones correspondientes serán realizadas por el propio municipio y no prevé ningún control específico que deban realizar las Administraciones supraordenadas sobre esos actos administrativos municipales distinto de los regulados por la legislación básica relativa a esta cuestión. Los preceptos legales controvertidos no regulan ningún proceso de ejecución de sentencia, sino la actuación administrativa de ejecución de un acto administrativo sometido a condición resolutoria cuando se ha cumplido dicha condición resolutoria. Se rechaza asimismo la duda de constitucionalidad que el órgano judicial fundamenta en el art. 149.1.18 CE. Para el Auto de planteamiento de la cuestión la Ley Foral 17/1994 podría *estar estableciendo un procedimiento de revisión de actos administrativos ajeno a los previstos en la Ley de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común (Ley 30/1992) para los actos nulos y anulables, creando un procedimiento nuevo*. Es necesario reiterar que lo que se regula en los arts. 1 y 2 de la Ley Foral 17/1994 es la ejecución de un acto administrativo sometido a condición resolutoria cuando ésta se ha cumplido, cuestión que, por cierto, carece de regulación directa en la mencionada Ley estatal y que nada tiene que ver con la revisión de actos nulos y la declaración de lesividad

de actos anulables (arts. 102 y 103 LPC). La ejecución de un acto administrativo sometido a condición resolutoria presupone su validez; y la circunstancia de la inclusión expresa en el acto administrativo de una cláusula accesorias mitiga sustancialmente la necesidad de un procedimiento con garantías reforzadas en el que entren en juego las exigencias de la seguridad jurídica y de la protección de la confianza, que están en la base de la regulación estatal del procedimiento de revisión de los actos administrativos inválidos.

4. Sentencia 101/2005, de 19 de abril (BOE de 20 de mayo). Ponente: Rodríguez Arribas (Conflicto de competencia).

Preceptos constitucionales: arts. 149.1.15, 149.1. 23 y 156 CE

otros:

Objeto: arts. 1, 2 y 3 del Real Decreto 1803/1999, de 26 de noviembre, por el que se aprueba el Plan director de la red de parques nacionales, y a los siguientes apartados de su Anexo, que contiene dicho Plan director: apartado 1 c); apartado 3, epígrafes 2 c) y d); 3 a), b), j), k) l), ll) y m); 4 c), d), e) y f); 5; 6 l), m) y n); y 8 c); apartado 4, epígrafes 3; 4; 5; 6; y 7; apartado 5, epígrafes 1 c) y e); 2 a), b) y c); 3; 4; 5; 6; 8; y 9; apartado 6; apartado 7 y apartado 8.

Materias: Medio ambiente; espacios naturales protegidos; competencias estatales y autonómicas en materia de caza y pesca.

La controversia competencial se refiere al Plan Director de la Red de Parques Nacionales, que constituye una de las figuras planificadoras que se proyectan sobre los Parques Nacionales. Las “directrices” dictadas de acuerdo con el art. 8 de la Ley 4/1989 determinan la orientación de los instrumentos de planificación de los parques nacionales, de los planes de ordenación de los recursos naturales y de los planes rectores de uso y gestión. El Anexo del Real Decreto 1083/1999, objeto de este conflicto, 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 el objeto de este conflicto positivo de competencia. En relación con el encuadramiento competencial de los preceptos que se discuten, convendrá comenzar por el alcance del Plan director de la red de parques nacionales, que constituye *el instrumento básico de Ordenación de la Red de Parques Nacionales* (art. 22.bis.1 de la Ley 4/1989), se aprecia de nuevo aquí, como ya se hizo en las SSTC 102/1995, FFJJ 2 y 3, y 194/2004,

FJ 5, que las cuestiones atinentes a la regulación de los parques nacionales y las relativas a los instrumentos de su planificación, se inscriben de modo preferente en las materias de “*medio ambiente*” y *espacios naturales protegidos*. Sin declinar que en ciertos momentos deban suscitarse cuestiones en materia de *ordenación del territorio*, u otras sectoriales más específicas. Esta operación compleja, exigida por el carácter polifacético y transversal de las competencias sobre *medio ambiente* (SSTC 102/1995, FJ 3, 306/2000, FJ 6, y 194/2004, FJ 5), ya se realizó en la STC 306/2000, FFJJ 4 y 5. Con el fin de concretar los términos en que se presenta el debate en este conflicto positivo de competencia se deberá tener en cuenta que la parte actora rechaza que el Plan director de la red de parques nacionales tenga el carácter de *directrices para la ordenación de los recursos naturales, a los efectos establecidos en los arts. 8.1 y 22 bis.2 de la Ley 4/1989*, carácter que le otorga el art. 3 del Real Decreto 1803/1999, y que determina su aplicación en Andalucía. En primer lugar, porque la aplicación del Plan director exigiría que su contenido tuviera la naturaleza de normativa básica en materia de *medio ambiente*, de acuerdo con la habilitación que al respecto corresponde al Estado (art. 149.1.23 CE). Sin embargo ningún precepto del Real Decreto 1803/1999 contiene la expresa declaración de que el Plan director que el mismo aprueba tenga la calificación de norma básica. En segundo lugar, se sostiene que el Plan director en modo alguno puede tener el carácter de *directrices* previsto en el art. 8 de la Ley 4/1989, de ser así, la Comunidad Autónoma de Andalucía se vería de hecho privada de sus competencias para aprobar los planes de ordenación de los recursos naturales y los planes rectores de uso y gestión aplicables a los parques nacionales, en razón a las precisiones de detalle que parecen propias de dichas *directrices*. Para entrar de lleno en los argumentos decisorios, el TC realiza una serie de precisiones previas. La primera de ellas tiene relación con la tacha que al art. 3 del Real Decreto 1803/1999 se formula conectada directamente con el reproche que dicha representación procesal dirigió en el recurso de inconstitucionalidad aludido al art. 22.bis.2 de la Ley 4/1989, tras la modificación realizada mediante la Ley 41/1997. Dado el carácter de *directrices* que al contenido del Plan atribuyen ambas normas, se impediría el pleno ejercicio de las competencias de la Comunidad para aprobar los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales y los Planes Rectores de Uso y Gestión relativos a los Parques Nacionales de su territorio, en atención a los argumentos esgrimidos por la actora. Esta cuestión ya han sido resueltas por las SSTC 102/1995 y 194/2004 (*véase nuestro comentario eta STC en el nº 60 de esta Revista*). Según la primera de las citadas, las *directrices* de competencia estatal pueden condicionar los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales que aprueben las Comunidades Autónomas, si bien su impugnación concreta permanece abierta, pues las mismas pudieran vulnerar las competencias autonómicas por su grado de detalle (STC 306/2000) o por otros motivos. En la segunda, se alcanza una conclusión similar sobre el carácter de *directrices* que ostenta el *plan director* [STC 194/2004, FJ 20 d)]. Se concluye que se adecuaba al orden

constitucional de distribución competencial que el Plan director de la red de parques nacionales tenga el carácter de *directrices* a los efectos del art. 8.1 de la Ley 4/1989 y, por tanto, carácter básico (art. 8.2 de la misma Ley), pudiendo con ello condicionar el contenido de los planes rectores de uso y gestión de los parques nacionales. A la vez, se deja abierta la posibilidad de que las prescripciones normativas concretas del Plan director puedan exceder del carácter básico, invadiendo así las competencias autonómicas. En evitación de esta posible vulneración del diseño competencial, es doctrina del TC que *En cuanto a los requisitos materiales, como dijimos en la STC 197/1996, de 28 de noviembre, la noción de bases o de normas básicas ha de ser entendida como noción material y, en consecuencia, esos principios básicos, estén o no formulados como tales, son los que racionalmente se deducen de la legislación vigente; y que si bien las Cortes deberán establecer qué es lo que haya de entenderse por básico, en caso necesario será este Tribunal el competente para decidirlo, en su calidad de intérprete supremo de la Constitución (SSTC 32/1981, FJ 6, y 1/1982, FJ 1). Y en este sentido material y no formal de las bases se ha insistido en la doctrina posterior (SSTC 48/1988, 49/1988, 13/1989, 147/1991, 135/1992 y 225/1993, entre otras) ... Por lo que a los requisitos formales respecta, afirmamos también entonces que este Tribunal no ha dejado de prestar atención a una exigencia que puede calificarse de formal de la noción de bases y cuya finalidad esencial es la de excluir la incertidumbre jurídica que supondría que el Estado pueda oponer como norma básica a las Comunidades Autónomas, sin previa advertencia, cualquier clase de precepto, legal o reglamentario, al margen de cuál sea su rango y estructura (SSTC 80/1988 y 227/1988). Por ello, ya se consideró tempranamente que dado el carácter fundamental y general de las normas básicas, el instrumento para establecerlas con posterioridad a la Constitución es la Ley (STC 1/1982, FJ 1). Y hemos precisado que la justificación de esta exigencia de Ley formal se encuentra en que sólo a través de este instrumento normativo se alcanzará, con las garantías inherentes al procedimiento legislativo, una determinación cierta y estable de los ámbitos respectivos de ordenación de las materias en las que concurren y se articulan las competencias básicas estatales y las legislativas y reglamentarias autonómicas. De suerte que la propia Ley puede y debe declarar expresamente el carácter básico de la norma o, en su defecto, venir dotada de una estructura que permita inferir, directa o indirectamente, pero sin especial dificultad, su vocación o pretensión básica (STC 69/1988, FJ 5. Reiterada, entre otras, en las SSTC 80/1988, 13/1989 y 179/1992). En suma, la claridad y certeza normativa, la propia estabilidad de una materia y el equilibrio del sistema de fuentes son los elementos determinantes de la forma que han de adoptar las bases (STC 132/1989).*

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, 80/1988, 132/1992 y 179/1992] ... En definitiva, el contenido normativo de lo bá-

sico en esta materia no significa la exclusión de otro tipo de actuaciones que exijan la intervención estatal, solución ciertamente excepcional a la cual sólo podrá llegarse cuando no quepa establecer ningún punto de conexión que permita el ejercicio de las competencias autonómicas o cuando además del carácter supraautonómico del fenómeno objeto de la competencia, no sea posible el fraccionamiento de la actividad pública ejercida sobre él y, aun en este caso, siempre que dicha actuación tampoco pueda ejercerse mediante mecanismos de cooperación o de coordinación y, por ello, requiera un grado de homogeneidad que sólo pueda garantizar su atribución a un único titular, forzosamente el Estado, y cuando sea necesario recurrir a un ente supraordenado con capacidad de integrar intereses contrapuestos de sus componentes parciales, sin olvidar el peligro inminente de daños irreparables, que nos sitúa en el terreno del estado de necesidad (STC 102/1995, de 26 de junio, FJ 8)” (STC 194/2004, FJ 7). Junto a esta exigencia, se recuerda por el Tc que ha de ser coherente con otros criterios que, específicamente, han quedado sentados también como característicos de las normas básicas en materia de medio ambiente (art. 149.1.23 CE). El primero de estos criterios se concreta en que *en materia de medio ambiente el deber estatal de dejar un margen al desarrollo de la legislación básica por la normativa autonómica, aun siendo menor que en otros ámbitos, no puede llegar, frente a lo afirmado en la STC 149/1991 (FJ 1.D, in fine) 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* (STC 102/1995, FJ 8). El segundo criterio consiste en *que lo básico, como propio de la competencia estatal en esta materia, cumple más bien una función de ordenación mediante mínimos que han de respetarse en todo caso, pero que pueden permitir que las Comunidades Autónomas con competencias en la materia establezcan niveles de protección más altos, como ya se dijo en la STC 170/1989. No son, por tanto, lo genérico o lo detallado, lo abstracto o lo concreto de cada norma, las piedras de toque para calificarla como básica, o no, sino su propia condición de tal a la luz de lo ya dicho* (STC 102/1995, FJ 9). El tercer criterio a tener en cuenta, es el relativo al alcance de la *afectación transversal* que las directrices básicas medioambientales pueden tener, sobre todo en relación con las competencias sectoriales de las Comunidades Autónomas con las que se entrecruzan y que están directamente implicadas (*ordenación del territorio, caza, pesca fluvial y lacustre, pesca en aguas interiores, marisqueo, turismo, ocio y tiempo libre, desarrollo comunitario e investigación*, entre otras). La afectación transversal del título competencial del Estado será conforme con el orden constitucional de competencias 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. 149.1.23 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 una regulación de mayor alcance en la medida en que los parques nacionales no cons-

tituyen territorios exentos de la aplicación de las antedichas competencias sectoriales de las Comunidades Autónomas. En estos casos no estaremos ante normas básicas del medio ambiente, sino ante verdaderas normas encuadrables en la materia sectorial que en cada caso corresponda. Por último, convendrá establecer, asimismo, para que la afectación transversal de las competencias sectoriales implicadas favorezca el ejercicio de todas ellas son convenientes mecanismos de cooperación y coordinación de las Administraciones competentes (STC 194/2004 FFJJ 8 y 9). Con estas premisas procede el TC a enjuiciar el conflicto suscitado. Por lo que se refiere al incumplimiento de los requisitos formales, el reproche ha de ser rechazado. Aunque ciertamente no se explicita el título competencial del Estado que ampara la norma, no lo es menos que el art. 3 se está refiriendo a su cobertura constitucional, siendo claro que las *directrices* reguladas en los citados preceptos legales tienen atribuido carácter básico al amparo del art. 149.1.23 CE, es decir, la remisión que el precepto impugnado realiza expresamente, con la finalidad de calificar su propio alcance, a dos preceptos legales que tienen declarada su naturaleza básica, constituye en sí misma una formulación de su cobertura constitucional. Tampoco son aceptables los reproches de exceso material de los límites constitucionalmente marcados. En efecto, los arts. 1 y 3, declaran la aprobación del Plan director y fijan su cobertura constitucional, sin mayor precisión normativa. De lo que se deriva que el exceso sustantivo que se les atribuye no es predicable de su propio tenor literal, sino que, a lo sumo, dicho exceso podrá atribuirse al Plan director aprobado, en la medida que se aprecie así en sus prescripciones normativas. Es más, el hecho de que no se impugne la totalidad del Plan director conlleva ya que la parte actora asume la adecuación constitucional de lo no impugnado. En cuanto al art. 2, ninguna infracción de la normativa básica puede derivarse de la fijación de la vigencia de un plan, vigencia que constituye un criterio necesario de coordinación con la Administración autonómica, competente para aprobar otros planes que han de adaptarse, también temporalmente, a lo regulado en el Plan director. En conclusión, los arts. 1, 2 y 3 del Real Decreto 1803/1999 no vulneran las competencias de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Por lo que se refiere al citado Anexo de la norma controvertida, para apreciar su contenido excede de la competencia estatal básica en materia de *medio ambiente* (art. 149.1.23 CE). El epígrafe 2 c) no vulnera las competencias autonómicas, pues contiene una prohibición de alcance conservacionista que se incardina sin dificultad en la competencia estatal de salvaguardia del entorno natural. Además, la prohibición regulada no vacía las competencias normativas autonómicas, pues permite la regulación del proceso de erradicación y de los casos extraordinarios y justificados que se excepcionan de la prohibición. Lo propio ocurre con el epígrafe 2 d), pues establece un criterio protector de las especies y comunidades a través de medidas razonables y de carácter general, lo que permite que la Comunidad Autónoma desarrolle las medidas de control sobre las especies dañinas. El epígrafe 3, letras a) b) y l), no tiene carácter básico en ma-

teria de *medio ambiente* y vulnera por ello las competencias autonómicas. Aunque su regulación guarda conexión con la mejor protección del parque nacional y se prevén medidas encauzadas a su preservación, aquélla no se ciñe a establecer limitaciones específicas de las actividades que puedan realizarse en el parque, ni tampoco a prever mecanismos de coordinación o de cooperación, que el propio Estado puede proponer. Además, no puede olvidarse que Andalucía tiene asumida la competencia de desarrollo de las bases en materia de *medio ambiente*. En definitiva, la afectación transversal de las competencias autonómicas no se produce mediante límites puntuales de la actividad perjudicial para el parque, sino mediante una regulación sustantiva que va más allá. Por el contrario, tienen naturaleza básica el epígrafe 3 j), salvo su último inciso y k), pues, respectivamente, definen las actividades extraordinarias a desarrollar en los parques nacionales y su prohibición en caso de peligro para el parque, todo ello con un enunciado general tendente directamente a la evitación de daños en aquél, enunciado que es susceptible de desarrollo normativo de distintas alternativas por parte de la Comunidad Autónoma de Andalucía y que permite la regulación autonómica de las actividades sustantivas que puedan resultar afectadas. Los apartados ll) y m) también son básicos, pues, respectivamente, establecen criterios generales para compatibilizar el disfrute del visitante y la conservación de los valores de los parques y para que proceda el otorgamiento de la autorización relativa al desarrollo de actividades extraordinarias en los parques, siendo su finalidad la preservación de aquéllos. Por lo que se refiere al epígrafe 4, importa destacar que el examen de su contenido y finalidad, que determinan la materia de encuadramiento de la regulación, nos pone de manifiesto que no estamos ante una normativa propia de la materia *investigación* en sentido estricto, lo que obligaría a ponderar si dicha normativa respeta la concurrencia competencial (SSTC 53/1988; 186/1999, y 90/1992, entre otras muchas) que se deriva de las competencias del Estado (art. 149.1.15 CE) y de la Comunidad Autónoma de Andalucía (art. 13.29 EAAnd), ni tampoco ante el establecimiento de medidas de coordinación o de cooperación en dicha materia, que siempre puede ordenar o proponer, respectivamente, el Estado. Por el contrario nos encontramos ante una regulación típicamente transversal, característica de la materia de *medio ambiente*, la cual se configura, así, como un límite proteccionista respecto de las actividades investigadoras que las distintas Administraciones competentes pretendan regular. No nos encontramos en un supuesto concurrencial en el mismo espacio físico de materias de igual objeto y de titularidad de Administraciones distintas (*investigación*), sino en un caso de afectación transversal, pues el Estado es competente, en principio, para establecer unas directrices que preserven el entorno natural que constituyen los parques nacionales de los posibles efectos nocivos que para los mismos pudieran derivarse de las regulaciones específicamente investigadoras que tanto el Estado como las Comunidades Autónomas pudieran establecer. Convendrá, por ello, apreciar si la norma estatal excede del ámbito de lo básico y vulnera las

competencias autonómicas, tanto las de desarrollo normativo en materia de *medio ambiente*, como las específicas de *investigación*, advirtiendo ya que la transversalidad de la competencia estatal, siempre ha de conllevar afectación de las competencias autonómicas, pero la indicada afectación podrá ser más o menos intensa y no generará necesariamente por ello una vulneración de la competencia autonómica, salvo si conllevara su anulación. De este epígrafe tiene carácter básico la letra c), que somete a autorización administrativa a los proyectos de investigación que se realicen en el parque pues se orienta, simplemente, a que tales proyectos no perjudiquen a aquél. Del mismo carácter básico participan el epígrafe 4 d), primer inciso, relativo a los proyectos de investigación incluidos en los planes rectores, y e), limitativo de las actividades investigadoras si perjudican al parque, siendo extensivos aquí los razonamientos sobre el epígrafe c). Por el contrario, los epígrafes 4 d), segundo inciso, y f) no son básicos, pues no contienen criterios sustanciales de orden conservacionista y entran en regulaciones de detalle impropias de las normas básicas y que corresponde regular a las Comunidades Autónomas. En relación con el epígrafe epígrafe 5 nos encontramos con un supuesto de concurrencia en el mismo espacio físico de competencias que tienen distinto objeto jurídico, la competencia estatal de protección ambiental (art. 149.1.23 CE) y las competencias sectoriales sobre recursos hidráulicos, caza, pesca fluvial y pesca en aguas interiores, marisqueo, etc. (art. 13.12 y 18 EAAnd.). Hay que tener en cuenta, también aquí el canon de no vaciamiento de la competencia sectorial. El epígrafe 5 a) contiene una declaración genérica de incompatibilidad de las explotaciones extractivas de recursos naturales y minerales y de aprovechamientos hidráulicos e hidroeléctricos con la declaración de un parque nacional, de modo que la existencia de aquéllas debe tender a su supresión mediante técnicas diversas, como la no renovación de las concesiones o autorizaciones a la finalización de las mismas. En este punto debemos partir de que el fin de la preservación de la biodiversidad privilegiada de estos espacios ha de ser tenido especialmente en cuenta. Siendo aquí de aplicación los mismos criterios que sostuvo el TC en relación con la Ley catalana 12/1981, por la que se establecían normas adicionales de protección de los espacios de interés natural afectados por actividades extractivas STC 64/1982). El mismo criterio se mantuvo respecto de la Ley de la Comunidad de Madrid 1/1985, del Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares, pues al examinar el precepto recurrido se concluyó que *la existencia de estas cautelas, el carácter territorialmente limitado de la prohibición y su escasa repercusión en el interés general económico, permiten entender que ... el art. 14.2 c) de la Ley autonómica no es contrario al art. 128.1 de la Constitución española* (STC 170/1989, FJ 7). De la doctrina expuesta se desprende que una regulación como la ahora cuestionada se sitúa en la esfera de las competencias estatales atribuidas por el art. 149.1.13 y 23 CE, pues la valoración de la implicación del interés general a que se refiere el art. 128.1 y 2 de la propia Constitución y del que se conecta a la relevancia de la preservación de los valores de la biodiversidad en los

espacios más representativos corresponde a las instancias estatales, máxime cuando el criterio a adoptar ha de proyectarse sobre los parques nacionales de todo el territorio nacional. Por todo lo expuesto, este epígrafe 5 a) no vulnera las competencias de la Comunidad Autónoma. En cuanto al epígrafe 5 b), hay que tener en cuenta que la protección ambiental que el Estado puede imponer no se predica sólo en abstracto de los espacios naturales, sino también *de sus habitantes vivos, los animales y los vegetales, recursos en definitiva y factores del concepto de medio ambiente en su configuración constitucional, como ya se ha dicho en ocasiones anteriores y elementos principales de cualquier ecosistema por aparecer más desvalidos ante las agresiones no sólo directas sino indirectas, a través de la degradación del 'hábitat', de su espacio vital. La flora y la fauna espontáneas y oriundas, silvestres, son por tanto los primeros sujetos merecedores de protección* (STC 102/1995, FJ 23). El art. 34 de la Ley 4/1989 prevé que *se podrán establecer moratorias temporales o prohibiciones especiales cuando razones de orden biológico lo aconsejen*, habiendo declarado el TC que esta regulación corresponde al Estado *como previsión abstracta necesitada de desarrollo por quien sea competente para ello* (STC 102/1995, FJ 25). La previsión de que el Estado pueda establecer moratorias o prohibiciones especiales de la caza por razones de orden biológico alcanza a las áreas especialmente protegidas de los parques nacionales, espacios privilegiados para la conservación de las especies, sin que ello merme la competencia autonómica en materia de caza en el resto de su territorio. En conclusión, la medida encaja en el ámbito de la legislación básica del art. 149.1.23 CE, pues conecta con el canon formulado acerca del posible mayor detalle de las normas básicas en esta materia, lo cual se plasma con la máxima intensidad en lo relativo a las diversas medidas de protección que afectan a los parques nacionales y satisface también el canon de afectación específico de las competencias sectoriales de las Comunidades Autónomas. El epígrafe 5 b), por tanto, no vulnera las competencias de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Los epígrafes 5 c) y d) tienen también carácter básico, pues contienen criterios sobre las actividades tradicionales artesanales de pesca o marisqueo litoral que compaginan la preservación de la biodiversidad en el Parque con las competencias autonómicas, pues dichos límites no son irrazonables y no vacían las competencias de Andalucía, que podrá establecer condiciones más estrictas. El epígrafe 6 en todos sus apartados se caracteriza porque establece limitaciones estrictas respecto a la actividad constructiva de instalaciones, infraestructuras y edificios, disponiendo que los ya existentes en el territorio del parque puedan mantenerse o consolidarse, salvo cuando generen un impacto negativo en aquél, y que sólo se construyan otros nuevos cuando resulte imprescindible. De su regulación se desprenden varias notas. La primera es que estamos en presencia de normas orientadas al fin de la protección de los valores naturales de los parques. La segunda, es que dicha orientación general permite un suficiente margen de desarrollo normativo y de gestión. Y la tercera, que no estamos en presencia de una norma propia de la materia *ordenación del territorio*, pues no impone criterios sobre los usos espaciales.

Se trata de normas de protección del medio ambiente de carácter transversal, estrictas, sin duda, pero también de carácter específico y que no impiden el ejercicio de otras competencias sectoriales y de las de ordenación del territorio. A mayor abundamiento, desde la perspectiva estrictamente medio ambiental, estas normas son susceptibles de permitir tanto el establecimiento de niveles más intensos de protección como de posibilitar el desarrollo de sus propios términos. En conclusión, estos apartados no vulneran las competencias de la Comunidad Autónoma. Por lo que respecta al epígrafe 8, es claro que nos encontramos ante un criterio general sin contenido normativo concreto que prevé que la red de parques se proyecte ante el exterior a través de una imagen que la identifique. Siendo ostensible la competencia estatal para establecer criterios básicos que garanticen la unidad de la red de parques nacionales, es claro que este precepto busca la manifestación formal de dicha unidad, apreciada esta finalidad y puesto que su materialización ha de hacerse tras el informe del Consejo de la Red de Parques [art. 22.ter.2 b) de la Ley 4/1989], el epígrafe no tiene un contenido normativo concreto y en que el resultado que se pretende ha de ser fruto de la cooperación antedicha, se concluye que no infringe las competencias de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Procede ahora abordar las *Directrices* para la planificación de los planes nacionales, para enjuiciar estos epígrafes hay que partir de una serie de principios generales, entre los que destaca el hecho de que los parques nacionales constituyen *una realidad topográfica singular, a veces única, característica del conjunto, con lo que podría llamarse personalidad ecológica, y signo distintivo en suma que identifica a un país y con el que se identifica* (STC 102/1995, FJ 21). A ello se une que el marco jurídico básico que puede proyectarse sobre la red de parques nacionales tiene uno de sus ejes esenciales en la planificación de los mismos, la que *no es sino una forma de poner orden y concierto para conseguir la utilización racional que exige la Constitución (art. 45.1)º* y que *el mandato de planificar, tal y como aparece configurado en los cuatro párrafos que componen el art. 4 de la Ley se acomoda sin esfuerzo alguno al concepto de lo básico* (STC 102/1995, FJ 13). También cabe recordar 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* (STC 194/2004, FJ 20.d). Partiendo de estas premisas se aprecia que la regulación contenida en este epígrafe constituye, sin duda, uno de los elementos centrales de la competencia estatal establecida en el art. 149.1.23 CE, pues se acomoda a la necesaria protección de la red de parques nacionales la determinación precisa de una zonificación predicable de todos los parques nacionales, describiendo el específico nivel de protección de cada zona. Estamos, por consiguiente, ante una zonificación abstracta que no impone una determinada proyección territorial, en cuanto a dimensión o localización, de cada zona en todos los parques, aunque sí su necesaria existencia. Se trata de una regulación sin duda básica, pues responde a los dos criterios esenciales de las normas básicas: establecer la homogeneidad de tratamiento que

garantice el máximo nivel de preservación en todos los parques nacionales y permitir que las Comunidades Autónomas desarrollen normativamente para cada zona las prescripciones básicas pudiendo incrementar los niveles de protección de las mismas. Apreciado el tenor literal de la regulación básica correspondiente a cada zona, es fácilmente apreciable que cada Comunidad Autónoma dispone de un margen considerable para proyectar la dimensión y localización de cada zona en el territorio concreto de cada uno de sus parques nacionales y para concretar, asimismo, en cada zona las determinaciones básicas. En cuanto a la incidencia de esta regulación básica en otras competencias autonómicas sectoriales y, en concreto, sobre las de *ordenación de territorio*, se constata que las mismas tampoco resultan infringidas. Al efecto, hay que tener en cuenta el principio general, reiterado en la doctrina del TC, de que los criterios normativos propios de las competencias autonómicas en la materia *ordenación del territorio*, ciertamente, *no pueden menoscabar los ámbitos de competencia reservados al Estado ex art. 149.1 CE con incidencia territorial, pero que, correlativamente, tampoco pueden ser ignoradas por las distintas Administraciones públicas [STC 306/2000, FJ 7, con cita de las SSTC 149/1991, FJ 1 b); 40/1998, FJ 30; y 149/1998, FJ 3]. Por ello en dicha STC 306/2000 concluimos que, cuando se encuentra afectada la planificación de los espacios naturales protegidos, el carácter transversal de la competencia para el establecimiento de la legislación básica del medio ambiente “permite al Estado introducir un mandato de planificación de los recursos naturales ... incidiendo con ello sobre las competencias autonómicas de ordenación del territorio y de desarrollo legislativo y ejecución de la legislación ambiental (STC 306/2000, FJ 7). En este caso, las directrices de planificación que estamos examinando inciden en las aludidas competencias autonómicas, pero se constata que las mismas no resultan desconocidas, siendo mayor el margen para su ejercicio cuando se desciende en el rigor protector característico de cada zona, pero sin quedar anuladas en ningún caso, máxime cuando, como se ha dicho, corresponde a la Comunidad Autónoma la proyección territorial, en cuanto a dimensión y localización concretas, del modelo básico de zonificación incluido en las *directrices*. Por todo ello, de acuerdo con la doctrina reproducida de la STC 306/2000, no vulnera las competencias de la Comunidad Autónoma de Andalucía. El epígrafe 4 vulnera en su integridad las competencias de la Comunidad Autónoma de Andalucía, en cuanto la Ley 4/1989 atribuye a las Comunidades Autónomas la aprobación de los Planes rectores de uso y gestión (art. 19.1 y 3), habiendo declarado el TC que dicha competencia no puede supeditarse a que la Comisión Mixta de Gestión elabore el proyecto correspondiente [art. 23.5 a)], afirmando así la plena competencia de las Comunidades Autónomas para aprobar estos planes. Esta competencia resulta vulnerada cuando se pretende someter la acción planificadora autonómica a un único modelo formalizado en cuanto a su estructura interna. Es obvio que la expresada competencia de las Comunidades Autónomas se extiende a que los Planes rectores de su competencia tengan la formalización interna que en cada caso consideren más conveniente, siempre, natu-*

ralmente, que el contenido material de dichos Planes se sujete estrictamente a las prescripciones sustantivas de carácter básico previstas en las directrices que integran el Plan director. De donde, se concluye, lo básico en este instrumento son las *directrices* de orden sustantivo, es decir, las que se enderezan a la protección del entorno. En definitiva, resulta aplicable aquí nuestra doctrina acerca del carácter no básico de los *modelos* en las actuaciones administrativas [SSTC 79/1992, FJ 4 h); 194/1994, FJ 5; y 70/1997, FJ 4, entre otras]. En lo que se refiere al epígrafe 5 declara el TC que vulnera en su integridad las competencias de la Comunidad Autónoma de Andalucía, resultando de aplicación cuanto quedó dicho respecto del epígrafe anterior, al carecer de carácter básico la imposición a las Comunidades Autónomas de un determinado modo de elaboración de los planes de su competencia. De la misma forma que se consideró propios de la competencia estatal los actos preparatorios de la declaración de los parques nacionales (STC 306/2004, FJ 9 y 10), resulta inherente a la competencia autonómica de aprobación de los Planes rectores de uso y gestión la instrumentación del proceso de elaboración de los mismos, siempre que, en dicho proceso, se respete la intervención de órganos que, como ocurre con el informe del Patronato (art. 23.bis.6.c), resulten obligados (STC 194/2004, FJ 14.c), u otros de igual alcance. Por lo que atiene al epígrafe 6, en la medida de la declaración de inconstitucionalidad del art. 23.5 c) de la Ley 4/1989 [STC 194/2004, FJ 14 b)], a este epígrafe le es de plena aplicación lo dicho respecto de los epígrafes 4 y 5, por lo que infringe las competencias de la Comunidad Autónoma de Andalucía. En relación con el epígrafe 7, al regular el modo concreto de llevar a la práctica la planificación que corresponde realizar a la Comunidad Autónoma, incide de lleno no sólo en un ámbito normativo exento de carácter básico, sino incluso en la esfera propia de la gestión autonómica. Por ello, vulnera sus competencias. Respecto del apartado 5 han sido impugnados sus epígrafes 1 c) y e); 2 a), b) y c); 3; 4; 5; 6; 8; y 9. El epígrafe 1 c) y e) sólo regulan el establecimiento de un marco de cooperación con los titulares de los derechos afectados para mejorar la inserción de las propiedades en los parques y la fijación de criterios generales sobre deslindes públicos y, aun ello, sin contener medidas concretas al respecto, no exceden de la competencia estatal básica, pues las Comunidades Autónomas son las competentes para instrumentar normativamente ambas previsiones de carácter general y llevarlas a la práctica, excluyendo el último inciso de ambos apartados (*en colaboración con las Comisiones Mixtas de Gestión de los diferentes Parques*), incisos que, efectivamente, vulneran la competencia autonómica, en línea con lo enjuiciado en la STC 194/2004. Por lo que se refiere al epígrafe 2, tiene carácter básico (art. 149.1.23 CE), pues se orienta a *establecer mecanismos que permitan asegurar la conservación de los valores y procesos naturales de la Red de Parques Nacionales*, fijando una triple actuación de indudable relevancia medioambiental. Puesto que estas actuaciones tienen un enunciado genérico, susceptible de diversas orientaciones técnicas de orden normativo y de gestión, encajan por ello plenamente en el concepto de

lo básico, aunque impongan determinados plazos, pues se asegura así el cumplimiento de las medidas sustantivas necesarias para garantizar la homogeneidad de la red de parques nacionales. El epígrafe 3 ha sido impugnado en su totalidad. La regulación contenida en las letras a), b), c) y f) de este epígrafe, encauzada a *adecuar las posibilidades de disfrute de los Parques Nacionales a su capacidad de acogida de visitas*, aunque tenga incidencia medioambiental, no contiene prescripciones de carácter básico en materia de *medio ambiente*. En definitiva, en los términos de afectación transversal que hemos enunciado, la regulación impugnada pone de relieve que se trata de una normativa que disciplina actividades propias de dichas materias cuando se desarrollen en los parques nacionales, siendo así que dicha regulación sectorial corresponde a las Comunidades Autónomas, pues, como antes advertimos, los parques nacionales no constituyen territorios exentos para el ejercicio de sus competencias. En conclusión, estima el TC, este epígrafe carece de carácter básico *ex art. 149.1 23 CE*, salvo sus letras d) y e), pues la creación de un centro de interpretación y de una central de reservas se inscribe en el marco coordinador y de cooperación en la materia que sólo puede establecer el Estado por su dimensión supraautonómica no susceptible de fragmentación por el propio alcance de sus cometidos. Sin embargo, ha de reconocerse el carácter básico del párrafo inicial del epígrafe, que precede a los puntos impugnados y que contiene el objetivo a alcanzar. Las previsiones normativas del epígrafe, relativas a la estrategia de comunicación, los programas de voluntariado y el patrocinio y mecenazgo en los parques nacionales no constituyen medidas de protección ambiental en sentido estricto y, por ello, vulneran las competencias sectoriales de la Comunidad Autónoma de Andalucía. De la lectura del epígrafe 5 no se está regulando ningún criterio sustantivo de protección medioambiental, sino el establecimiento de un marco de colaboración y asesoramiento con la comunidad científica a efectos de promover programas de investigación en los parques nacionales. Este objetivo declarado, es una aspiración con relevancia para que los parques nacionales alcancen los niveles más altos de conservación inscribible en la competencia estatal al resultar deseable que la investigación integre los esfuerzos de todas las Administraciones competentes en la materia a través de los oportunos mecanismos de cooperación y coordinación, cuya conveniencia venimos señalando. En todo caso, el marco de cooperación y coordinación que se establezca debe respetar las competencias autonómicas. En este caso, sin embargo no cabe sino alcanzar la conclusión de que algunas previsiones de este epígrafe, por los términos en que se enuncian, vulneran las competencias autonómicas y no sólo las correspondientes a la materia de medio ambiente, sino las de *investigación*, que son de carácter exclusivo (art. 13.29 EAAnd), si bien en concurrencia con el Estado (art. 149.1.15 CE). En efecto, el establecimiento en las letras a) y c) de un programa de investigación para toda la red en colaboración con la comunidad científica, que habrá de afectar a los parques de Andalucía, sin prever la participación autonómica, y la previsión de elaboración de un atlas

para cada parque, con idéntica exclusión de la participación autonómica, vulneran las competencias antedichas de la Comunidad Autónoma de Andalucía. No obstante, no vulnera las competencias autonómicas la previsión contenida en el apartado b) de que pueda crearse en los parques que lo requieran un comité científico de apoyo y asesoramiento, en razón al margen normativo de que la Comunidad Autónoma dispone para el cumplimiento de esta directriz. Sin embargo, ha de reconocerse el carácter básico del párrafo inicial del epígrafe, que precede a los puntos impugnados y que contiene el objetivo a alcanzar. En conclusión, el epígrafe 5 a) y c), vulnera las competencias de la Comunidad Autónoma de Andalucía. El epígrafe 6 tampoco puede ser calificado como norma básica en materia medioambiental. Según se declara en el epígrafe 6 a), la finalidad de estas medidas es alcanzar la integración de los parques y sus entornos, promoviendo el desarrollo sostenible de las poblaciones que integran los parques nacionales, de acuerdo con lo establecido en el art. 22.4.º I de la Ley 4/1989. Sin embargo, este precepto legal sólo prevé como instrumento de promoción la concesión de ayudas a otorgar por la Administración General del Estado y las Administraciones autonómicas con carácter potestativo (*podrán*), ayudas que, al orientarse a finalidades de promoción económica de diversa naturaleza, no resultan encuadrables en la materia de medio ambiente. Esta apreciación se constata respecto del epígrafe 4 b), pues la promoción de ayudas para crear *iniciativas económicas competitivas que generen tejido empresarial* no puede tener tal calificación aunque dichas iniciativas se localicen en el territorio de los parques nacionales o en sus proximidades. Lo propio ocurre con las restantes letras de este epígrafe, pues, aparte de trascender lo previsto en el art. 22.4.º citado, tampoco tienen un estricto contenido medioambiental que se conectan a una pluralidad de títulos competenciales que, en todo caso, resultan más específicos que el de “medio ambiente” y que no pueden ser ignorados. En conclusión, este epígrafe prevé actuaciones que carecen de carácter básico ex art. 149.1.23.º CE. Algunas de las medidas del epígrafe 8 en cuanto que van más allá de la formalización de la identificación unitaria de la red de parques nacionales a que se hizo referencia en el FJ 9.f), teniendo por objeto aspectos estrechamente relacionados con la gestión de dichos parques y fijando incluso plazos para alcanzar los objetivos propuestos, y en cuanto que se adoptan sin el concurso y cooperación de las Comunidades Autónomas, exceden las competencias del Estado y resultan inconstitucionales. Sin embargo, el inciso *renovar la imagen corporativa y la identidad gráfica de la red* de su letra a), por lo ya dicho en el fundamento jurídico 9 f), se inscribe en la competencia estatal. Por lo que se refiere al epígrafe 9, partiendo de que la propia *directriz* explicita que con el fin de alcanzar los objetivos del Plan director se arbitran medidas dirigidas a *asegurar una estructura administrativa y de gestión así como establecer un sistema de promoción de personal*, es apreciable que dichas medidas no constituyen normas de preservación medioambiental, sino prescripciones encauzadas a la mejor preparación del personal encargado de la gestión de los parques y de las es-

estructuras administrativas de las que dicho personal forma parte. Por ello, es obvio que la regulación de estas cuestiones no corresponde al Estado sino a las Comunidades Autónomas, competentes para realizar esa gestión. Por tanto, sus letras a) y c) vulneran las competencias de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Por el contrario, su letra b) se inscribe en la competencia estatal, por razón de coordinación y supraterritorialidad. El apartado 6 impugnado con el argumento de que vulnera el art. 156 de la Constitución y con ello el principio de autonomía financiera de la Comunidad Autónoma de Andalucía, no contiene la infracción constitucional denunciada, sino que, por el contrario responde perfectamente a la competencia estatal establecida en el art. 149.1.23 CE. En efecto, en la STC 194/2004 ya se consideró inconstitucional el art. 22.3, párrafo segundo, de la Ley 4/1989, en la redacción otorgada por la Ley 41/1997, y la Disposición adicional primera de esta última Ley, porque se trataba de preceptos que regulaban la financiación de la gestión ordinaria de los parques nacionales e imponían que dicha financiación fuera realizada conjuntamente por los presupuestos estatales y por los de la Comunidad Autónoma, estableciendo así una cofinanciación correlativa al marco de cogestión previsto en aquella Ley. Rechazándose, en definitiva, que aquellos preceptos legales se sustentaran en la doctrina constitucional emanada del TC respecto de las subvenciones, al tiempo que se manifestó que dicha regulación *no se relaciona en modo alguno con las subvenciones estatales, sino con un aspecto ciertamente distinto cual es la financiación correspondiente a la gestión ordinaria y habitual de los parques nacionales, lo que trasciende al ámbito subvencional aludido* (STC 194/2004, FJ 22). Sin embargo, 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 (por todas, STC 13/1992, recogida junto con otras resoluciones en la STC 194/2004, FJ 22). Al situarse el Plan director bajo la cobertura del art. 149.1.23 CE, resulta perfectamente constitucional que el Estado destine fondos para favorecer su aplicación, lo que se realiza, además, con pleno respeto a nuestra doctrina, que impone que dichos fondos han de repartirse territorialmente entre las Comunidades Autónomas según criterios objetivos. El último párrafo del precepto impugnado se refiere, precisamente, a la fijación de los criterios de distribución de los fondos, que serán informados por el Consejo de la Red, según se explicita. En conclusión, no se produce vulneración de la autonomía financiera de la Comunidad Autónoma de Andalucía, pues ésta habrá de recibir los fondos correspondientes, tras la previa operación de territorialización que marca el precepto, pa-

ra hacer efectiva en los parques nacionales de su territorio la aplicación del Plan director, siendo obvio reiterar que 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. En relación con el apartado 7 no se aprecia tampoco la infracción del orden constitucional de competencias, al ser competencia estatal la elaboración y aprobación de dicho Plan, que se impone a todos los parques nacionales de España, nada impide que el Organismo Autónomo Parques Nacionales realice anualmente una memoria de la ejecución del Plan director, siendo claro, de otro lado, que para dicha elaboración aquél organismo deberá servirse de los datos e información general que le proporcionen las Comunidades Autónomas que ejecutan el Plan. En conclusión, este punto tampoco vulnera las competencias de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Por último, se impugna el apartado 8 cuyo contenido excede, en su totalidad, de la competencia estatal, pues atribuye a un órgano estatal y a las Comisiones Mixtas los diversos aspectos de la ejecución del Plan director, ejecución que corresponde realizar a las Comunidades Autónomas en sus respectivos territorios, de acuerdo con lo resuelto en la STC 194/2004.

VOTO PARTICULAR (García-Calvo y Montiel): La discrepancia se centra en el párrafo b) del epígrafe 5 del apartado 3. En el ámbito determinado por la caza y pesca, al que se circunscribe este Voto, los principios manejados por la Sentencia que ase admiten por el disidente, permiten afirmar que la protección ambiental que el Estado puede imponer no se predica sólo en abstracto de los espacios naturales en opinión del disidente la previsión del epígrafe 5 b) no se acomoda al criterio general de la doctrina del TC ni, por tanto, supera el canon constitucional que con toda precisión hemos fijado. Siendo legítimo que se produzca una afectación de la competencia sectorial autonómica, habida cuenta el carácter transversal del título competencial del Estado, no lo es que se produzca un completo vaciamiento de la competencia sectorial autonómica en materia de caza y pesca continental en el ámbito de los Parques Nacionales. El mayor detalle de las normas básicas en esta materia, aun con la especial intensidad propia de las medidas de protección que afectan a los Parques Nacionales, no puede llegar anular la reserva de competencia propia de las Comunidades Autónomas, cuya existencia justificó –en la STC 102/1995–, precisamente que se reputara correcta la articulación competencial contenida en la entonces enjuiciada Ley 4/1989. El razonamiento empleado en la Sentencia mayoritaria de que la regulación contenida en el epígrafe 5 b) no merma la competencia autonómica en materia de caza en el resto de su territorio, no enmascara la realidad de que, precisamente en el territorio especialmente protegido de los Parques Nacionales, que es el espacio privilegiado para la conservación de las especies y donde más sentido y justificación tiene, precisamente, el ejercicio de las competencias sectoriales autonómicas, se vacía absolutamente dicha competencia sectorial, mediante un ejercicio que es especialmente intenso y ex-

tenso y, además, expansivo en contra de lo afirmado en la STC 102/1995 de la competencia estatal, que choca frontalmente con la que corresponde exclusivamente a las Comunidades Autónomas.

VII. ECONOMÍA Y HACIENDA

B. Presupuestos.

1. Sentencia 82/2005, de de 6 de abril de 2005 (BOE de 10 de mayo). Ponente: Aragón Reyes (Cuestión de inconstitucionalidad).

Preceptos constitucionales: 9.3; 134.2

otros:

Objeto: DA decimoctava de la Ley 46/1985, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1986

Materias: Principio de seguridad jurídica. Contenido predeterminado y contenido contingente de la Ley de Presupuestos.

Abre sus consideraciones el TC con una explícita referencia a su STC 34/2005 (*véase nuestro comentario en el n.º 61 de esta Revista*) en la que se sostiene, al igual que en la presente, que no se aprecia vulneración de los preceptos constitucionales que se esgrimen. En efecto, en primer lugar, y aun cuando en el presente supuesto no se invoque por el órgano judicial la lesión de la reserva de ley orgánica prevista en el art. 81.1 CE, se precisa que el precepto cuestionado no vulnera el art. 81.1 CE, al cumplir la Ley Orgánica 7/1982, de 13 de julio, de contrabando, los requisitos que viene exigiendo el TC para las llamadas *leyes penales en blanco*, a saber: que el reenvío normativo exista de forma expresa –lo que tiene lugar en los arts. 1.1.4, 3.2.b y 3.3 de la citada Ley Orgánica 7/1982–; que el reenvío esté justificado en razón del bien jurídico protegido por la norma penal, que en el caso analizado se concreta en el interés del Estado en la recaudación de los ingresos de carácter tributario que de las autorizaciones del juego derivan; y que la norma orgánica remitente contenga, además de la pena, el núcleo esencial de la prohibición, como así ocurre, pues la Ley Orgánica 7/1982 no sólo determina la pena aplicable al delito de contrabando en su art. 2 (prisión menor y multa del tanto al duplo), sino que concreta la conducta delictiva de forma detallada en los arts. 1.1, 1.4 y 32.b (STC 34/2005, FJ 3). En segundo lugar, la disposición cuestionada tampoco vulnera ni la potestad de las Cortes Generales para aprobar los presupuestos generales del Estado

(art. 66.2 CE) ni el límite material que para la Ley de presupuestos establece el art. 134.2 CE, al existir una estrecha relación de la norma cuestionada con la previsión de ingresos para un ejercicio económico, dado que “al ser una norma protectora de los derechos económicos de la hacienda pública, no sólo está al servicio de una mayor efectividad en el cobro de los créditos de ésta, lo que comporta un efecto evidente e inmediato, real y no meramente circunstancial, en los ingresos del Estado, sino que, además, representa una medida de política económico-social del Gobierno tendente a la regulación del juego, por lo que se justifica sobradamente su inclusión en el contenido eventual de la Ley de presupuestos” (STC 34/2005, FJ 4). Finalmente debe rechazarse asimismo que la disposición adicional decimoctava de la Ley 46/1985 vulnere el principio de seguridad jurídica proclamado en el art. 9.3 CE, dado que, de un lado, *toda norma incluida en el contenido eventual o disponible del instrumento presupuestario tiene, en principio, una vigencia indefinida, salvo disposición expresa de la Ley en sentido contrario* (STC 34/2005, FJ 5); y, de otro lado, es evidente que el art. 3.3 de la Ley Orgánica 7/1982 no establece condicionantes al tiempo durante el cual una determinada prohibición pudiera permanecer vigente, *lo que implica que si la norma que determina el carácter prohibido de un género no establece un plazo concreto para la prohibición la misma ha de entenderse indefinida* (STC 34/2005, FJ 5).