

6. Resta por añadir que, conforme a doctrina igualmente reiterada de este Tribunal, la estimación del recurso de amparo ha de conllevar la anulación de las resoluciones judiciales que acordaron extemporáneamente la prolongación de la prisión provisional, pero que ello no ha de producir necesariamente el efecto de la puesta en libertad del demandante. En efecto, la estimación del amparo, cuando éste se funde en lo tardío de la prórroga del plazo de prisión provisional, no ha de implicar la puesta en libertad del recurrente, que no procederá en caso de que concurra alguna de las causas que justifican la prisión (SSTC 98/1998, de 4 de mayo, FJ 4; 142/1998, de 29 de junio, FJ 4; 272/2000, de 13 de noviembre, FJ 4; 22/2004, de 23 de enero, FJ 6; 155/2004, de 20 de septiembre, FJ 5).

FALLO

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

Ha decidido

Estimar la demanda de amparo presentada por don Serafín Pérez Rodríguez y, en consecuencia:

1.º Declarar vulnerado el derecho del recurrente a la libertad personal (art. 17.1 y 4 CE).

2.º Restablecerlo en la integridad de su derecho y, a tal fin, declarar la nulidad de los Autos de la Sección Primera de la Audiencia Provincial de Almería de 23 de junio y 16 de septiembre de 2003, recaídos en el rollo 19-2001, correspondiente al sumario 4-2001 del Juzgado de Instrucción núm. 2 de El Egido.

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

Dada en Madrid, a dieciocho de abril de dos mil cinco.—Guillermo Jiménez Sánchez.—Vicente Conde Martín de Hijas.—Elisa Pérez Vera.—Eugení Gay Montalvo.—Ramón Rodríguez Arribas.—Pascual Sala Sánchez.—Firmado y rubricado.

8278 *Pleno. Sentencia 100/2005, de 20 de abril de 2005. Recurso de inconstitucionalidad 1566-1999. Interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía respecto a la Ley 3/1999, por la que se crea el Parque Nacional de Sierra Nevada.*

Competencias sobre medio ambiente y espacios naturales protegidos: parques nacionales (STC 194/2004). Inconstitucionalidad de preceptos estatales. Voto particular.

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

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 1566/99, interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, representado por su Presidente, contra los 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. Ha sido parte el Gobierno de la Nación, representado por el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Con fecha 13 de abril de 1999 el Letrado de la Junta de Andalucía, en la representación que legalmente ostenta, presentó en el Registro General del Tribunal un escrito mediante el cual interpone recurso de inconstitucionalidad contra los 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.

2. En el escrito de formalización del recurso de inconstitucionalidad se sostiene, sintéticamente, lo siguiente:

a) La Ley 3/1999, de 11 de enero, de creación del Parque Nacional de Sierra Nevada, constituye la primera de las manifestaciones del sistema de gestión para los parques nacionales, que se introduce con la Ley 41/1997, de 5 de noviembre, de reforma de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres, cuyas previsiones han sido objeto del recurso de inconstitucionalidad núm. 460/98 por el propio Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma (por error, alude al recurso núm. 483/98).

Por ello, indica, la presente fundamentación coincide sustancialmente con la empleada en dicho recurso de inconstitucionalidad.

La doctrina constitucional en relación con la gestión de los parques nacionales se contiene en la STC 102/1995 y en ella se declara que las materias especialmente implicadas son: «medio ambiente» y «espacios naturales protegidos». En la primera de ellas, al Estado le corresponde el establecimiento de la normativa básica (art. 149.1.23 CE) y a la Comunidad Autónoma de Andalucía el desarrollo legislativo y la ejecución de dicha normativa básica (art. 15.1.7 EAAAnd). La competencia básica estatal habrá de manifestarse mediante el establecimiento de mínimos garantizados para todo el territorio y contenerse en ley formal, admitiéndose sólo excepcionalmente el reglamento y únicamente de manera extraordinaria las facultades de ejecución.

Sobre este esquema general opera la materia específica de «espacios naturales protegidos», competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma (art. 13.7 EAAAnd), lo que supone un mayor protagonismo de esta última y el consiguiente freno de la competencia estatal (STC 102/1995, FJ 3).

La STC 102/1995 se refirió a la regulación de los parques nacionales contenida en la Ley 4/1989, señalando que la competencia estatal incluye la específica declaración de aquellos parques nacionales, a través de la intervención de las Cortes Generales, pero no así la atribución al propio Estado de su gestión y la consiguiente exclusión de las Comunidades Autónomas de la misma.

La Ley 41/1997 modificó la Ley 4/1989 y estableció un sistema de cogestión o gestión conjunta de esos espacios naturales, sistema que se materializa en tres figuras: la del Director-Conservador del parque; la de la Comisión mixta de gestión, de composición paritaria estatal y autonómica; y la del Patronato.

b) Según el Letrado del Gobierno andaluz no resulta necesaria una extensa referencia a la justificación de la

inconstitucionalidad del sistema de cogestión de los parques nacionales implantado por la Ley 41/1997, pues ya se hizo así en el recurso de inconstitucionalidad promovido frente a dicha Ley, siendo suficiente un breve recordatorio, de lo sostenido en ese recurso.

Así, debe partirse de la inexistencia de un pretendido reconocimiento del sistema de cogestión de los parques nacionales en la STC 102/1995, FJ 22. Allí se admitía un cierto margen de intervención al Estado en la gestión, pero no en el sentido de cogestión del parque, sino para supuestos concretos y determinados, es decir, siempre excepcionales. Por tanto, resulta improcedente la intervención del Estado con carácter general, pues ello supone una intromisión indebida en la competencia autonómica de gestión.

Es evidente que el sistema organizativo instaurado por la Ley estatal no está destinado a la finalidad protectora del parque, puesto que dicha finalidad se alcanza con su declaración y el establecimiento de su régimen jurídico, sin que la garantía señalada sea incrementada por la existencia de órganos de cogestión. Además, dichos órganos no constituyen un medio para superar una pretendida inferioridad o insuficiencia de la Administración autonómica, que no encuentra justificación ni en el art. 149.1.18 CE, ni en los principios de colaboración y coordinación entre Administraciones públicas.

La ley estatal, en suma, incurre en un olvido de lo que son las finalidades materiales de las normas básicas, que han de orientarse, simplemente, a establecer un régimen normativo para todo el territorio.

Por tanto, el sistema orgánico de cogestión establecido por la Ley 41/1997, desarrollado por el Real Decreto 176/1998 y concretado para el Parque de Sierra Nevada por la Ley 3/1999, desconoce el reparto competencial derivado de las materias que están afectadas.

c) El Letrado del Gobierno de la Junta de Andalucía examina seguidamente los arts. 4.2.a), 6.1, 9.3 y disposición final primera de la Ley recurrida, en cuanto que todos ellos se refieren a la composición y funciones de la Comisión mixta de gestión del parque.

El principio de cogestión entre el Estado y la Comunidad Autónoma se materializa en el art. 6.1, que contiene el criterio de integración paritaria de ambas Administraciones, con reenvío a la regulación general de la Ley 41/1997. Este criterio ya ha sido rechazado en el recurso precedente, pues desconoce las competencias de gestión de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Los arts. 4.2.a) y 9.3 contienen atribuciones de carácter ejecutivo y decisorio a favor de la Comisión mixta de gestión, que vulneran por tal razón las competencias autonómicas. Por último, la disposición final primera se impugna por su conexión con los otros preceptos de este bloque.

d) El art. 6.2 regula la figura del Director-Conservador del parque nacional, órgano que tiene como función la de administración y coordinación de las actividades del parque nacional y que es nombrado por el Gobierno de la Junta de Andalucía, previo acuerdo de la Comisión mixta de gestión, y adscrito al Organismo Autónomo Parques Nacionales.

Se reitera, así, el art. 23.ter de la Ley 4/1989. Se abunda, por tanto, aunque resumidamente, en la objeción ya formulada a aquel precepto en el correspondiente recurso de inconstitucionalidad, pues esta figura entra de lleno, sin justificación, en el ámbito de la organización administrativa de la Comunidad Autónoma. Ningún elemento o aspecto básico puede imaginarse que imponga a las Comunidades Autónomas la existencia de un determinado tipo de órgano para llevar a cabo la administración de los parques, siendo improcedente también que la competencia para el nombramiento del Director-Conservador se atribuya al Consejo de Gobierno andaluz y que se prescriba que aquél deba tener la condición de funcionario

público, pues ambas cosas corresponde decidir las a la Comunidad Autónoma.

e) El art. 7 regula el Patronato del Parque de Sierra Nevada, concretando las previsiones contenidas en el art. 23.bis de la Ley 4/1989, en la redacción dada por la Ley 41/1997.

El Letrado de la Junta de Andalucía reitera también aquí los argumentos aducidos en su día frente al aludido precepto de la Ley 41/1997, es decir, su no configuración como verdadero órgano de colaboración, al resultar impuesto, de un lado y, de otro, exceder en sus cometidos de las funciones de propuesta, informe o vigilancia a que debe restringirse (STC 102/1995, FJ 22), resultando este precepto, por todo ello, inconstitucional. En suma, debe ser la Comunidad Autónoma de Andalucía quien regule la composición y funciones del órgano, precisando el nombramiento de los cargos de Presidente y Secretario y las funciones que les corresponden.

f) Tras ello, el Letrado del Gobierno de la Junta de Andalucía aborda los arts. 3.3 y 8.

Comenzando por el art. 8, señala que el mismo reitera el art. 22.3, párrafo segundo, de la Ley 4/1989, que prevé la financiación estatal del espacio natural, regla que se complementa con la posible cofinanciación por parte de la Comunidad Autónoma, previo acuerdo con el Estado. Este art. 8 también establece, en su apartado 2, una regulación sobre la generación de crédito de determinados ingresos y su vinculación a las necesidades del Parque.

Ello, de nuevo, es reflejo o consecuencia del sistema general de gestión de los parques nacionales, lo que determina su rechazo como inconstitucional, pues la potestad de gasto es instrumental de las competencias sustantivas en cada materia, de modo que su desconocimiento genera también una vulneración de los principios de autonomía y suficiencia financieras de que goza la Comunidad Autónoma (SSTC 179/1985, 145/1989, 13/1992, 109/1996 ó 71/1997).

La ingerencia general en el ámbito autonómico de ordenación de gasto que se contiene en el apartado 1 del art. 8, se extiende también a su apartado 2, pues atribuye al Estado la directa gestión y disposición de los créditos de los distintos servicios encargados de las actividades realizadas en los parques nacionales. En cualquier caso, el condicionamiento de las potestades autonómicas no se detiene ahí, sino que la materialización del estrecho marco que se reconoce a las potestades autonómicas se somete, al igual que ocurría en la Ley 41/1997 (disposición adicional primera), al acuerdo previo con el Estado.

La vulneración competencial que se denuncia, concretamente, en lo que respecta al ejercicio de la potestad instrumental de gasto que debe reconocerse a la Comunidad Autónoma, se manifiesta también en la atribución que confiere al Estado el art. 3.3 de la Ley 3/1999. Este precepto atribuye al Gobierno la aprobación del «plan de desarrollo sostenible» del Parque de Sierra Nevada.

Sobre este precepto manifiesta que en atención al carácter instrumental que, en general, tiene la actividad de fomento, nada hubo que oponer al art. 22.4.ter de la Ley 4/1989, introducido por la Ley 41/1997. En este artículo se preveía la posible concesión de ayudas tanto por el Estado como por las Comunidades Autónomas con la finalidad de promocionar el desarrollo sostenible de las poblaciones, posibilidad que hay que entender limitada a las competencias de cada Administración y sin que su materialización quede sometida a autorización o aprobación de la otra Administración. Sin embargo, el art. 3.3 de la Ley recurrida somete a aprobación estatal el ejercicio de una potestad autonómica, lo que choca con las competencias de la Comunidad Autónoma de Andalucía sobre los parques nacionales, pues le impide regular y aplicar sin mediatizaciones su actividad de fomento.

g) Por último se rechaza el art. 10 por considerar que este artículo ignora las competencias sancionadoras de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

La representación del Gobierno andaluz indica que no parece necesaria una exposición amplia sobre la concepción que el Tribunal Constitucional tiene del encaje de la potestad sancionadora en el marco de la distribución constitucional de competencias, concepción que sitúa a aquélla como una potestad instrumental o accesoría de las competencias sustantivas (SSTC 87/1985, 25/1986, 48/1988, 227/1988, etc.).

Extendiendo esta doctrina al presente supuesto, la representación del Gobierno andaluz considera que la competencia estatal ha de limitarse a la emisión de normas básicas y la de la Comunidad Autónoma a su desarrollo legislativo y ejecución. Todo ello sin perjuicio de la capacidad que otorguen al Estado otros títulos (art. 149.1.1 ó 18 CE), aunque, matiza, no parece que los mismos tengan amplio alcance en este caso.

En este sentido aduce que no puede decirse que los apartados 2 a 5 del art. 10 se adecuen a los criterios expuestos, ya que, de un lado, agotan la materia e impiden el desarrollo normativo de la Comunidad Autónoma y, de otro, atribuyen a órganos estatales la competencia para imponer las sanciones.

En cuanto a la tacha de vaciamiento de la competencia autonómica como consecuencia de la tipificación exhaustiva de las conductas infractoras, el precepto rebasa el marco general de la Ley 4/1989, que posibilitaba el ejercicio de dichas competencias autonómicas, y, con ello, el criterio de la STC 102/1995, FJ 32, que señalaba la necesidad de permitir dicho ejercicio. Sin embargo, la redacción actual del precepto recurrido impide incluso considerarlo como una garantía de mínimos, susceptible de permitir una tipificación autonómica más intensa o de conductas no previstas en la norma estatal.

La tacha descrita se completa con la del apartado 5, que atribuye la potestad sancionadora a órganos estatales, incurriendo así, en una doble vulneración competencial: no permitir a la Comunidad la regulación de los órganos competentes para sancionar y no atribuir la potestad a órganos autonómicos, sino estatales.

Por todo ello, el Letrado del Gobierno de Andalucía solicita que el Tribunal declare la inconstitucionalidad de los preceptos recurridos.

3. Mediante providencia de 27 de abril de 1999 la Sección Primera acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad, dar traslado de la demanda, de acuerdo con lo establecido en el art. 34 LOTC, al Congreso de los Diputados, al Senado y al Gobierno para que en el plazo de quince días puedan personarse en el proceso y formular alegaciones. También decidió oír a las partes, de acuerdo con el art. 83 LOTC, sobre la posible acumulación de este recurso a los recursos de inconstitucionalidad núms. 460/98, 469/98, 483/98, ya acumulado, y a los conflictos positivos de competencia núms. 5229/98 y 550/98 y al recurso núm. 1504/99. Por último, se acordó publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado».

4. El día 14 de mayo de 1999 el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó al Tribunal que dicha Cámara no se persona en el proceso ni formula alegaciones.

5. El Abogado del Estado, con fecha 20 de mayo de 1999, en la representación que ostenta, se personó en el proceso y formuló las alegaciones que a continuación se sintetizan:

a) El Abogado del Estado señala, como punto de partida, que la demanda de inconstitucionalidad imputa a los preceptos recurridos la vulneración del reparto competencial y estatutario de competencias, esencialmente en la materia de «medio ambiente» (art. 149.1.23 CE), aunque también lo hace respecto de los arts. 156.1 y 158.1 CE, en

relación con los arts. 13.1 y 7 y 15.1.7 EAAnd y art. 1.1 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas. Se impugna, esencialmente, el régimen de gestión compartida del parque nacional, por entender que dicha gestión corresponde a la Comunidad Autónoma de Andalucía en virtud de su competencia en materia de «espacios naturales protegidos». Asimismo, se impugna el régimen financiero establecido en la Ley por vulnerar la autonomía financiera de la Comunidad. No se cuestiona, en cambio, la competencia estatal para declarar este espacio natural.

El problema se centra, pues, en el alcance de la competencia estatal y autonómica para establecer el régimen jurídico y, en particular, la gestión del parque nacional. Por tanto, el recurso tiene indudable conexión con la doctrina contenida en los fundamentos jurídicos 21, 22 y 32 de la STC 102/1995, doctrina que determinó la modificación de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la fauna y flora silvestre, por la Ley 41/1997, de 5 de noviembre. Pues bien, la Ley 3/1999 supone una aplicación singular de dicha Ley 41/1997, en la que se establece el nuevo marco jurídico de la gestión de los parques y a cuyos preceptos se remite expresamente la Ley 3/1999.

b) Expuesto genéricamente el objeto del recurso el Abogado del Estado analiza la fundamentación del recurso, indicando que discrepa de la aplicación al caso presente de la valoración que la parte actora realiza del reparto competencial en las materias de «espacios naturales protegidos» y «medio ambiente».

El fundamento común a todas las impugnaciones es la afirmación de que el Parque Nacional no puede ser regulado por el Estado más que en sus aspectos básicos, excluyendo cualquier tipo de actividad gestora que sólo corresponde a la Comunidad Autónoma de Andalucía. A ello se une la vulneración competencial conectada a su potestad de autoorganización y a los aspectos financieros y económicos de sus competencias.

Según el Abogado del Estado, el Tribunal Constitucional, en su STC 102/1995, FJ 21, 22 y 32, admite la proyección sobre los Parques Nacionales de la competencia estatal del art. 149.1.23 CE, conectada al interés general que supone su existencia. Aún siendo evidente que dichos parques constituyen espacios naturales protegidos, sus características especiales justifican una mayor intervención estatal, exceptuándose los criterios generales sobre el alcance de la normativa básica. La competencia estatal incluye la capacidad de declarar parque nacional a un determinado espacio natural así como la determinación de su régimen jurídico, incluyéndose en este último la capacidad de regular la gestión de los parques nacionales y para participar en la misma, asegurando así la unidad de su régimen jurídico y de su gestión con el fin de garantizar su preservación.

La posibilidad de que se produzca esta mayor extensión de la normativa básica y de la intervención ejecutiva del Estado ha sido admitida por el Tribunal Constitucional en múltiples ocasiones (SSTC 48/1988 y 329/1993). Ahora bien, la necesidad de tener en cuenta las competencias concurrentes de las Comunidades Autónomas determina la imposibilidad de excluir a estas de la gestión de los parques nacionales, articulando coordinadamente sus competencias a través de la participación estatal en la gestión de aquéllos.

c) De acuerdo con este planteamiento, el Abogado del Estado aborda el examen de un primer bloque de preceptos integrado por los arts. 4.2 a), 6, 7, 9.3 y 10.5 de la Ley recurrida.

En relación con estos preceptos, la Ley impugnada no hace sino concretar para el Parque Nacional de Sierra Nevada el modelo previsto en la Ley 4/1989, tras la reforma realizada por la Ley 41/1997, que configura un

sistema complejo para la gestión conjunta por el Estado y las Comunidades Autónomas de los parques nacionales.

El principio general de participación está proclamado tanto en la exposición de motivos como en la nueva redacción de los arts. 22 y 23.1 de la Ley 4/1989, partiendo de la consideración de que los parques nacionales constituyen espacios naturales de alto valor ecológico, lo cual se proyecta en la gestión y financiación conjunta. En este sentido, la Comisión mixta de gestión, de composición paritaria del Estado y de la correspondiente Comunidad Autónoma, asume las principales funciones de tipo ejecutivo (art. 23), junto con el Director-Conservador del Parque (art. 23.ter), nombrado a propuesta de dicha Comisión por la Comunidad Autónoma. Finalmente, el Patronato se constituye como órgano de participación de las Administraciones públicas para velar por el cumplimiento de las normas del Parque Nacional (art. 23.bis). La participación de ambas Administraciones, en suma, se materializa también en la elaboración y aprobación de los instrumentos de planificación, como son el Plan Director de la Red de Parques Nacionales y los Planes Rectores de Uso y Gestión de cada Parque (arts. 19 y 22.bis).

Partiendo de lo expuesto, el Abogado del Estado defiende la constitucionalidad de los arts. 6 y 7, que regulan, respectivamente, la Comisión mixta de gestión y el Director-Conservador del Parque (art. 6) y el Patronato (art. 7). Por conexión con estos preceptos, se impugnan los arts. 4.2 a) y 9.3, ya que atribuyen funciones de carácter ejecutivo que se consideran de competencia autonómica.

No cabe duda, aduce el Abogado del Estado, que las previsiones normativas de estos artículos se refieren a actuaciones de carácter ejecutivo. Sin embargo, ya se ha argumentado con carácter general que la participación del Estado en la gestión y su regulación se consideran constitucionales.

La regulación de la gestión del parque se inspira en el principio de colaboración en sentido amplio. No se trata de la acepción habitual de este principio, al modo, por ejemplo, de los órganos regulados en el art. 5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, que tienen por misión el ejercicio coherente y armónico de competencias que se mantienen en todo caso separadas. Lo que caracteriza a los órganos de la Ley 3/1999, fundamentalmente a la Comisión mixta de gestión, es el ejercicio de competencias cuya titularidad corresponde de manera concurrente a ambas Administraciones, sin que los órganos creados se incardinan funcional o jerárquicamente en la estructura de ninguna de las dos Administraciones. De modo, que el modelo no responde al principio de participación en las funciones del Estado o de la Comunidad Autónoma, en cuya estructura no se integra. Se trata de órganos de colaboración compuestos por varias Administraciones para el ejercicio de funciones que se sitúan con cierto carácter «flotante» respecto de ellas, sin adscripción a las mismas, guardando este supuesto analogía con el art. 140 de la citada Ley 30/1992.

Así, en cuanto al art. 6, el Abogado del Estado manifiesta que la Comisión mixta de gestión es un órgano de gestión ejecutiva de composición paritaria que no depende de ninguna de las dos Administraciones que la constituyen. Aunque carece de personalidad jurídica, su naturaleza guarda una indudable analogía con la figura de los consorcios (art. 6.5 de la Ley 30/1992). Por otra parte, al no regularse órganos autonómicos, no existe invasión de la competencia de autoorganización de la Comunidad Autónoma.

En cuanto a las funciones de la Comisión mixta reguladas en los arts. 4.2 a) y 9.3, se trata, en efecto, de funciones ejecutivas, pero no es exacto el alegato de la parte actora de que las mismas se atribuyan al Estado, pues corresponden a la Comisión mixta, de comparación paritaria estatal y autonómica.

En cuanto al Director-Conservador, se reitera lo anteriormente expresado de que el mismo no se integra en la organización de la Comunidad Autónoma, estando al servicio de lo que sobre conservación y administración del parque disponga la Comisión mixta. Su adscripción al organismo autónomo Parques Nacionales ha de verse como la imprescindible ubicación estatutaria y formal de la persona designada, lo que excluye cualquier idea de subordinación exclusiva a una de las dos Administraciones.

En cuanto al art. 7, que regula el Patronato, señala que su caso es ligeramente diferente. Su carácter es predominantemente consultivo y participativo, aunque algunas de sus funciones de menor trascendencia sean también gestoras. La adscripción al Ministerio de Medio Ambiente lo es «a los solos efectos administrativos», pero no hay en todo caso dependencia funcional. En suma, el diseño de su naturaleza y funciones responde a lo previsto en la Ley 4/1989, a la cual remite, siendo dichas funciones esencialmente de orden consultivo.

El Abogado del Estado examina a continuación la impugnación del art. 10, que afecta al cuadro sancionatorio previsto en sus apartados 2, 3 y 4 de un lado, y al apartado 5, en la medida en que se atribuye a órganos estatales la potestad sancionatoria, de otro.

Al efecto, comienza indicando que se desconoce, así, el criterio de la STC 102/1995, FJ 32, que admitió la potestad sancionatoria estatal. El Tribunal reconoció así la posibilidad de una mayor extensión de la competencia básica estatal que, en este caso, justifica la previsión del cuadro sancionatorio. Los apartados 2, 3 y 4 son manifestación de la competencia estatal concretada en el Parque de Sierra Nevada. Sobre el apartado 5, la atribución de la potestad sancionadora al Estado está justificada por la necesidad de que exista un centro de imputación a su ejercicio, asegurando con ello una manera común de proceder en todos los parques nacionales.

d) A continuación, el Abogado del Estado incide en la valoración de la impugnación realizada a los arts. 3.3 y 8 y disposición final primera.

Sobre el art. 3.3, aduce que la parte recurrente admite que se declare por el Estado un área de influencia socioeconómica, integrada por los términos municipales a los que se extiende el parque, así como la previsión de ayudas a sus Ayuntamientos e, incluso, la existencia de un plan de desarrollo sostenible de la comarca y de mejora de la calidad de vida de sus habitantes. Partiendo de ello, considera que ningún obstáculo puede oponerse al art. 3.3, pues la elaboración coordinada de un Plan que integre las actuaciones de las Administraciones estatal, autonómica y local se sustenta en el principio de colaboración, pues las tres Administraciones están interesadas en asegurar el desarrollo sostenible del territorio del parque nacional.

Esta regulación guarda similitud con la territorialización de las partidas presupuestarias estatales prevista en el art. 153 de la Ley general presupuestaria, de modo que la intervención del Gobierno mediante Real Decreto se justifica en la necesidad de que aquél formalice los compromisos financieros que adquiera la Administración del Estado en dicho Plan, sin perjuicio de la suscripción de convenios entre las Administraciones para su mejor ejecución. No se trata de prescindir de la Comunidad Autónoma, sino de colaborar con ella de acuerdo con las exigencias derivadas del carácter compartido de la competencia. Por último, la previsión legal en nada afecta a la autonomía financiera de la Comunidad Autónoma en la medida en que nada expresa sobre el destino de sus fondos.

Respecto al art. 8, impugnado en su totalidad, señala que contiene tres previsiones distintas. La primera, se refiere al compromiso de los fondos estatales para el sostenimiento del Parque. La segunda, se limita a prever (que no a ordenar) que la Comunidad Autónoma de Andalucía

coadyuve al sostenimiento del parque mediante sus propios fondos. Y la tercera, atribuye el carácter de ingresos con capacidad de generar crédito en los presupuestos generales del Estado destinados al parque a las cantidades que por diversos conceptos (prestación de servicios comunes, etc.) puedan generarse.

El Abogado del Estado rechaza que este precepto vulnere las competencias de la Comunidad Autónoma de Andalucía y, en concreto, su autonomía financiera. En cuanto a las dos primeras previsiones normativas (art. 8, apartado 1), aduce que no son sino concreción de lo previsto en el art. 22.3 y Disposición adicional primera de la Ley 4/1989, en la redacción dada por la Ley 41/1997.

Al respecto, sostiene que el Estado tiene competencia para comprometer sus recursos en esta materia. La STC 102/1995 apreció la constitucionalidad de la disposición adicional sexta de la Ley 4/1989, reiterando la doctrina de que la disponibilidad del gasto público no configura a favor del Estado un título competencial que pueda desconocer las competencias autonómicas (STC 237/1995, con cita de las SSTC 179/1985 y 96/1990), considerando dicha resolución, además, que el Estado tiene competencias en esta materia. En definitiva, las competencias del Estado sobre el medio ambiente justifican su intervención financiera, la cual es coherente con el modelo de planificación y gestión conjunta de los parques nacionales, sin que ello suponga obligar a la Comunidad Autónoma a aportar una determinada financiación y sin perjuicio del acuerdo a que se pueda llegar.

En lo relativo a la tercera previsión (art. 8, apartado 2), se limita a disponer la adscripción de los ingresos que genere el parque a favor del propio parque en cuanto que el Estado es una de las Administraciones que constituye su soporte y en la medida en que dichos ingresos los perciba la Administración del Estado.

Por último rechaza la impugnación de la disposición final primera, que habilita al Gobierno para desarrollar reglamentariamente las previsiones legales. La colaboración reglamentaria en desarrollo de la legislación básica ha sido admitida pacíficamente por el Tribunal Constitucional pero, en todo caso, habrá que estar al desarrollo efectivo del ejercicio de la potestad reglamentaria por el Gobierno para comprobar su constitucionalidad, por lo que la impugnación es en estos momentos prematura.

6. Con fecha 31 de mayo de 1999 la Presidenta del Senado se dirigió al Tribunal indicando que la Cámara se persona en el proceso y ofrece su colaboración.

7. Con fechas 10, 12 y 14 de mayo y 1 de junio, todas ellas de 1999, las representaciones procesales de las Cortes de Aragón del Gobierno de la Generalidad de Cataluña, del Gobierno de la Junta de Andalucía, del Parlamento de Andalucía y del Gobierno de la Diputación General, comunican al Tribunal que no se oponen a la acumulación indicada.

El Tribunal no se pronunció sobre dicha acumulación.

8. Por providencia de fecha de 19 de abril del 2005, se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 20 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Este recurso de inconstitucionalidad se plantea por el Gobierno de la Junta de Andalucía contra los 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.

El Letrado de la Junta de Andalucía se opone a los preceptos legales que se acaban de relacionar por entender que los mismos vulneran 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: EAAnd), exce-

diéndose del ámbito de la legislación básica a que se restringe la competencia estatal en materia de medio ambiente (art. 149.1.23 CE), único título que posee el Estado para intervenir en la materia regulada.

El Abogado del Estado se opone al planteamiento realizado por la parte actora y sostiene la plena constitucionalidad de los preceptos recurridos por haber sido dictados en el marco de la competencia que tiene el Estado para establecer normas básicas en materia de medio ambiente (art. 149.1.23 CE).

Importa destacar desde este momento que las partes comparecidas coinciden en señalar la 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.

Sobre este extremo debemos recordar 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 (recursos núms. 460/98, 469/98 y 483/98) y después por la Ley 15/2002, de 1 de julio (recursos núms. 5573-2002 y 5590-2002). Estos recursos de inconstitucionalidad han sido resueltos por nuestras SSTC 194/2004, de 4 de noviembre, 35/2005 y 36/2005, ambas de 17 de febrero.

2. Antes de proceder a nuestro enjuiciamiento debemos señalar que 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 nos hemos pronunciado en nuestra STC 81/2005, de 6 de abril, a cuyo fallo procede remitirse a todos los efectos.

Por ello limitaremos nuestro enjuiciamiento a los arts. 9.2 y 10, apartados 2, 3 y 4.

3. Procede, pues, abordar el examen de estos preceptos:

a) El art. 9.2 dispone:

«El Plan Rector de Uso y Gestión, que tendrá carácter plurianual, se adecuará a lo establecido en la Ley 4/1989, modificada por la Ley 41/1997».

La parte actora no realiza argumentación alguna acerca de los motivos que determinarían su inconstitucionalidad. Esta falta de fundamentación de la impugnación nos exime de realizar su enjuiciamiento, de acuerdo con nuestra doctrina, pues hemos afirmado «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, de 16 de diciembre, FJ 2).

b) Por su parte, el art. 10, apartados 2, 3 y 4, prevé:

«2. Se considerarán, además, infracciones administrativas muy graves en el ámbito del Parque Nacional:

- a) La explotación y extracción de áridos.
- b) La realización de cualquier tipo de vertidos sólidos o líquidos.
- c) La construcción o remodelación de cualquier tipo de infraestructuras permanentes, tales como caminos, edificaciones, tendidos eléctricos, instalaciones de tráfico terrestre o aéreo o remontes mecánicos, sin la autorización pertinente.
- d) La alteración de las condiciones naturales del Parque Nacional o de los elementos que le son propios».

«3. Se considerarán infracciones graves:

- a) El incumplimiento de las prohibiciones establecidas en el Plan de ordenación de Recursos Naturales y en el Plan Rector de Uso y Gestión.
- b) El ejercicio de la actividad cinegética y piscícola.
- c) El incumplimiento de las condiciones impuestas en las autorizaciones administrativas concedidas para llevar a cabo algún tipo de actividad en el interior del parque».

«4. Se considerarán infracciones leves:

- a) La emisión de ruidos que perturben la fauna.
- b) El incumplimiento de cualquier otro precepto de la normativa del parque, salvo que el mismo constituya la comisión de infracción administrativa prevista en la presente Ley o en la Ley 4/1989, de 27 de marzo».

El Letrado del Gobierno de la Junta de Andalucía considera que este artículo desconoce la doctrina constitucional tradicional, que vincula la potestad sancionadora a la competencia sustantiva de que se trate, siendo aquella instrumental de esta última.

En este sentido aduce que los apartados 2 a 4 agotan la materia e impiden el desarrollo normativo de la Comunidad Autónoma. En cuanto a la tacha de vaciamiento de la competencia autonómica como consecuencia de la tipificación exhaustiva de las conductas infractoras, se rebasa así el marco general de la Ley 4/1989, que posibilitaba el ejercicio de dichas competencias autonómicas, y, con ello, el criterio de la STC 102/1995, FJ 32, que señalaba la necesidad de permitir dicho ejercicio. Sin embargo, la redacción actual del precepto recurrido impide incluso considerarlo como una garantía de mínimos, susceptible de permitir una tipificación autonómica más intensa o de conductas no previstas en la norma estatal.

El Abogado del Estado justifica el precepto por la necesidad de establecer una manera común de proceder en todos los parques.

Pues bien, en relación con la potestad sancionadora de las Administraciones públicas, es sobradamente conocida nuestra doctrina, según la cual «debe señalarse ante todo su carácter instrumental respecto del ejercicio de las competencias sustantivas, como hemos declarado en diversas resoluciones (SSTC 48/1988, de 22 de marzo, FJ 25; 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 29; 96/1996, de 30 de mayo, FJ 7). De ahí que las Comunidades Autónomas pue-

dan adoptar normas administrativas sancionadoras cuando tengan competencia sobre la materia sustantiva de que se trate, debiendo acomodarse las disposiciones que dicten a las garantías constitucionales dispuestas en este ámbito del Derecho administrativo sancionador (art. 25.1 CE), y no introducir divergencias irrazonables y desproporcionadas al fin perseguido respecto del régimen jurídico aplicable en otras partes del territorio (art. 149.1.1 CE; SSTC 87/1985, de 16 de julio, FJ 8; 196/1996, de 28 de noviembre, FJ 3). La regulación de las infracciones y sanciones que las Comunidades Autónomas lleven a cabo estará pues limitada por los principios básicos del ordenamiento estatal (STS 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 29) y, en todo caso, habrá de atenerse a lo dispuesto en el art. 149.1.1 CE; de igual modo el procedimiento sancionador habrá de ajustarse al 'administrativo común', cuya configuración es de exclusiva competencia estatal (art. 149.1.18 CE), sin que ello implique que toda regulación del Derecho administrativo sancionador, por el hecho de afectar al ámbito de los derechos fundamentales, sea competencia exclusiva del Estado (STC 87/1985, de 16 de julio, FJ 8)» (STC 157/2004, de 23 de septiembre, FJ 15).

Expuesto el canon de enjuiciamiento incidiremos en la tacha planteada por el Letrado de la Junta de Andalucía a estos apartados 2, 3 y 4 del art. 10, que tipifican las infracciones muy graves, graves y leves.

A dicha tipificación se le reprocha, como se ha indicado, el vaciamiento de la competencia autonómica de desarrollo normativo, pues, de un lado, se amplía la tipificación ya contenida en la Ley 4/1989 y, de otro, se configura un sistema que no puede ser entendido como una garantía de mínimos, garantía que caracteriza a las normas básicas en esta materia.

El reproche debe ser rechazado. Como señala la parte actora, 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 nos hallamos en uno de esos supuestos en que la normativa básica estatal puede tener mayor amplitud, en aras de la relevancia que el régimen sancionador tiene para la preservación del espacio privilegiado que constituyen los parques nacionales 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.

4. Es necesario, por último, fijar el alcance de nuestro fallo, procediendo «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 decla-

ración de nulidad, la cual se difiere hasta el momento en el que las Comunidades Autónomas regulen las modalidades de gestión de los parques nacionales de su competencia» (STC 194/2004, FJ 24).

FALLO

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

Ha decidido

Estimar parcialmente el recurso de inconstitucionalidad 1566/99, interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía contra diversos preceptos de la Ley 1999, de 11 de enero, por la que se crea el Parque Nacional de Sierra Nevada y, en consecuencia:

1.º Declarar la pérdida de objeto del recurso respecto de los arts. 3.3, 4.2 a), 6, 7, 8, 9.3, 10.5 y disposición final primera de la Ley impugnada.

2.º Declarar que el art. 10.4 b) es inconstitucional, con los efectos señalados en el fundamento jurídico 4.

3.º Desestimar el recurso en todo lo demás.

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

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

Voto particular que formula el Magistrado don Roberto García-Calvo y Montiel respecto de la Sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 1566/99

Con el mayor respeto a la opinión de la mayoría, mi discrepancia coincide sustancialmente con el Voto particular formulado respecto del recurso de inconstitucionalidad núm. 1504/99, STC 81/2005, de 6 de abril y a su contenido me remito.

En el caso que ahora nos ocupa la Sentencia de la que discrepo señala con carácter previo en su fundamento jurídico segundo: «Antes de proceder a nuestro enjuiciamiento debemos señalar que el presente recurso de inconstitucionalidad ha perdido ya su objeto respecto de los artículos 3.3, 4.2.a), 6, 7, 8, 9.3, 10.5 y disposición final primera, pues respecto de todos ellos ya nos hemos pronunciado en nuestra Sentencia 81/2005, de 6 de abril, a cuyo fallo procede remitirse a todos los efectos».

Por cuanto en aquella ocasión consideré que lo procedente habría sido la declaración de inconstitucionalidad del art. 3.3 de la Ley 3/1999, de 11 de enero, por la que se crea el Parque Nacional de Sierra Nevada, a dicha argumentación me remito manifestando mi discrepancia con la declaración de constitucionalidad del meritado precepto que acarrea en este caso concreto la pérdida de objeto del recurso en cuanto a dicho artículo.

Desde un punto de vista formal doy por reproducido el contenido del Voto particular antes citado dado que el fundamento jurídico cuarto de la Sentencia aprobada por la mayoría reincide en la ya consolidada práctica de reducir la eficacia dispositiva del pronunciamiento, en este caso la inconstitucionalidad del art. 10.4 b), rebajándolo a la categoría de una mera e implícita recomendación de acomodación o renovación normativa cuyo desarrollo, a

la postre, queda en manos de la programación legislativa propiciada por el Gobierno de turno.

Madrid, a veinte de abril de dos mil cinco.—Roberto García-Calvo y Montiel.—Firmado y rubricado.

8279

Pleno. Sentencia 101/2005, de 20 de abril de 2005. Conflicto positivo de competencia 2287-2000. Planteado por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía en relación con el Real Decreto 1803/1999, por el que se aprueba el Plan director de la red de parques nacionales.

Competencias sobre medio ambiente y espacios naturales protegidos: parques nacionales (STC 194/2004). Delimitación de preceptos estatales. Voto particular.

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

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia núm. 2287-2000, planteado por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, representado por la Letrada de la misma, contra los arts. 1, 2 y 3 y diversos preceptos del anexo del Real Decreto 1803/1999, de 26 de noviembre, por el que se aprueba el Plan director de la red de parques nacionales. Ha sido parte el Gobierno de la Nación, representado por el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Ramón Rodríguez Arribas, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Con fecha 18 de abril de 2000 la Letrada de la Junta de Andalucía, en representación de su Consejo de Gobierno, presentó un escrito en el Registro General de este Tribunal mediante el cual promovió conflicto positivo de competencia contra los 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 los siguientes apartados del 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.

2. Según resulta del contenido del mencionado escrito los términos del conflicto y su fundamentación se sintetizan seguidamente:

a) La Letrada del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía comienza su alegato señalando que el Real Decreto 1803/1999, objeto del conflicto, vulnera las competencias autonómicas en materia de «espacios naturales protegidos» y de «medio ambiente» (arts. 13.7 y 15.1.7 EAAAnd), con infracción de lo dispuesto en los arts. 149.1.23 y 156.1 CE.