

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 Trepms, 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 EAAnd), con infracción de lo dispuesto en los arts. 149.1.23 y 156.1 CE.

En este sentido la Letrada también aduce que antes de examinar el contenido material del Real Decreto 1803/1999, en cuanto a los excesos que el mismo contiene, debe ponerse de manifiesto la falta de elementos formales de necesaria concurrencia para entender que dicha norma reglamentaria tiene carácter básico y que queda, así, amparada por la competencia estatal.

Antes de profundizar en este punto indica que hay que tener en cuenta que el Real Decreto 1803/1999 tiene por objeto la aprobación del Plan director de la red de parques nacionales, que se incluye como anexo de aquél, debiendo ser admitido el valor normativo de los planes, de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional (STC 102/1995, FJ 13).

Partiendo de todo ello debe reconocerse que ninguna declaración expresa se contiene ni en el Real Decreto 1803/1999 ni en su anexo que explicita el carácter básico de sus previsiones. Los

requisitos formales que el Tribunal Constitucional ha impuesto a la normativa básica (entre otras, SSTC 69/1988, 80/1988, 227/1988, 15/1989, 122/1989 ó 133/1997) determinan la exigencia de que la norma declare expresamente el alcance de lo básico o que, en su defecto, esté dotada de una estructura que permita inferir, sin especial dificultad, su pretensión básica, siendo ello de aplicación a los supuestos de intervención reglamentaria.

Cierto es que, en este supuesto podría pensarse que puesto que el Real Decreto 1803/1999 es desarrollo de la Ley 4/1989, en la redacción dada por la Ley 41/1997, basta con la definición previa del carácter básico por dicha norma. Sin embargo este planteamiento no puede mantenerse, porque el Plan director tendría carácter básico en la medida en que lo tenga la norma que aquél desarrolla y en el recurso núm. 460/1998 ya se ha sostenido que la Ley 41/1997 carece de dicho carácter. Como en dicho recurso se sostuvo, la nota de generalidad propia de la norma básica no puede ser predicable de una «directriz» si la misma, teniendo como destinatarios los planes de ordenación de los recursos naturales y los planes rectores de uso y gestión, contiene precisiones directas en relación, en este caso, con la gestión de los parques nacionales. En definitiva el carácter básico de la norma genérica, que el Plan director desarrolla, esto es el carácter básico de la Ley, sólo amparará a aquél en tanto en cuanto no se inmiscuya en las facultades de gestión que corresponden a las Comunidades Autónomas como competencias propias y se limite al desarrollo de facultades de coordinación interna de los espacios protegidos, pues, como señaló el Tribunal, no puede anticiparse el carácter básico de las «directrices», cuya impugnación queda abierta (STC 102/1995).

b) Tras este planteamiento general la Letrada de la Junta de Andalucía analiza el reparto competencial en la materia ahora afectada. Al efecto indica que al Estado le corresponde el establecimiento de las bases en materia de «medio ambiente» y a la Comunidad Autónoma de Andalucía su desarrollo legislativo y ejecución (art. 15.1.7 EAAAndnd), dirigiéndose esta competencia a la intensificación y desarrollo de las normas básicas y a su aplicación.

Pero, sobre este esquema general, incide de manera importante la competencia autonómica de carácter exclusivo en materia de espacios naturales protegidos (art. 13.7 EAAAndnd), doble competencia que, según el Tribunal, otorga a la Comunidad Autónoma «un mayor protagonismo y refuerza su posición sirviendo de freno a las competencias estatales sobre la protección del medio ambiente» (STC 102/1995, FFJJ 3 y 16).

Las consecuencias de este reparto competencial se concretan en los fundamentos jurídicos 16 y siguientes de la STC 102/1995, de manera que la competencia estatal básica se extiende, entre otros extremos, a la definición general de los espacios naturales protegidos, a la clasificación y régimen jurídico homogéneos de los mismos, al establecimiento de instrumentos de planificación y a la previsión de órganos participativos con funciones de colaboración.

En lo demás surgen con plenitud las competencias autonómicas, tanto para el desarrollo normativo de las bases estatales como para su aplicación y gestión.

Seguidamente, en relación con las competencias de gestión, la representación procesal del Gobierno de Andalucía hace una breve referencia a la posición mantenida en el recurso de inconstitucionalidad núm. 860/98 planteado contra la Ley 41/1997. En ese recurso se rechazó que la STC 102/1995 reconociera su sistema de cogestión de los parques nacionales, puesto que, se insiste de nuevo ahora, el FJ 22 de dicha Sentencia únicamente reitera la tesis general de que el Estado, como titular de atribuciones básicas, sólo puede retener unas u otras facultades de ejecución cuando la centralización sea necesaria para asegurar la plena efectividad de esa competencia básica, lo que limita la intervención estatal en el plano de la gestión a supuestos excepcionales y, por tanto, particulares y concretos, haciendo improcedentes las intervenciones generales o indiscriminadas.

c) La Letrada de la Junta de Andalucía examina a continuación los preceptos que constituyen el objeto de la impugnación, comenzando por los arts. 1, 2 y 3 del Real Decreto 1083/1999. Incide, en

primer lugar, en el art. 3 que, en consonancia con el art. 22. bis.2 de la Ley 4/1989, dispone que el Plan director tendrá la consideración de «directrices» para la ordenación de los recursos naturales a los efectos establecidos en el art. 8.1 de aquella Ley.

Al respecto aduce que, como se sostuvo en el recurso núm. 460/98, difícilmente puede sostenerse que el contenido del Plan director deba ser considerado, en su conjunto, «directriz» de las previstas en el art. 8 de la Ley 4/ 1989, por cuanto sus determinaciones, por pura lógica dada su naturaleza, exceden del establecimiento de criterios y normas generales para la gestión y uso de los recursos naturales, incluyendo cuestiones de detalle referidas a espacios concretos y ligados a la gestión de éstos, incidiendo así en las atribuciones autonómicas.

Esto es, no se objeta la existencia del Plan director, pero sí que el mismo pueda constituir «directriz» a los efectos de la redacción de los planes de ordenación de los recursos naturales y de los planes rectores de uso y gestión, pues la necesaria generalidad de sus determinaciones se compagina mal con los aludidos instrumentos de planificación, que, por su carácter cercano a la gestión, han de estar dotados de mayor concreción que la propia de la «directriz».

En consecuencia, según la Letrada de la Comunidad Autónoma, el art. 3 del Real Decreto 1083/1999 y, por conexión, sus arts. 1 y 2 (que, respectivamente, declaran la aprobación del Plan director de la red y la duración del mismo), vulneran los arts. 13.7 y 15.1.7 del Estatuto de Autonomía de Andalucía.

d) El reproche que se dirige al art. 3 del Real Decreto 1083/1999 por la condición de «directrices» que otorga al contenido del Plan Director se extiende a su contenido, dada su excesiva precisión y concreción, lo que supone el desconocimiento de las competencias autonómicas antes aludidas, que son de carácter tanto normativo como de gestión.

Por tanto será evidente que el Plan director de la red de parques nacionales incurrirá en exceso competencial si, en lugar de limitarse a trazar las líneas generales que garantizan la coherencia interna de dicha red, desciende a un grado tal de precisión que asfixie las posibilidades de normación autonómica en el Plan rector de uso y gestión.

Es obligado, así, verificar el exceso competencial de forma concreta, a través del examen de los puntos del Anexo que se impugnan:

El apartado 1 c) del anexo permite la intromisión del Plan director en el ámbito propio del Plan rector de uso y gestión, en cuanto que establece las «directrices necesarias en materia de conservación, uso público, investigación, formación, educación, sensibilización social y desarrollo sostenible». Esta extralimitación competencial contradice incluso la dicción del art. 22.bis.1 de la Ley 4/1989, pues este precepto habla de «objetivos», y el punto 1.c), ahora considerado, se refiere a «directrices», diferencia importante en cuanto que ambos términos no son coincidentes, permitiendo los primeros una mayor libertad en cuanto a la forma de conseguirlos, sin que ello pueda ser salvado por lo dispuesto en la letra d) del propio art. 22. bis.1, desvirtuando así el alcance del mismo término en el art. 19.4 b) de la misma Ley 4/1989.

Respecto del apartado 3 del Plan director («Directrices Generales para la gestión coordinada de la Red»), pretende incidir de modo directo, según se deriva de su dicción, en los aspectos más particularizados de la gestión, al afectar a las «decisiones cotidianas». Ello excede con mucho de la labor propia del Plan, que es el aseguramiento de la coherencia de la red de parques, introduciéndose de lleno en la gestión.

En particular se impugna el epígrafe 2, c) y d) de dicho apartado 3, que contiene particularizaciones en materia de flora y fauna que no permiten el despliegue de las facultades de gestión. Debe observarse, según la Letrada del Gobierno andaluz, que el apartado 3, letras a), b), j), k), l), ll) y m) desciende a un nivel tal que condiciona enormemente la intervención autonómica.

El epígrafe 4 c), d), e) y f), del mismo apartado 3, relativo a la investigación, interfiere las competencias de las Comunidades Autónomas, estableciendo prioridades en el otorgamiento de autorizaciones, así como la decisión sobre la posibilidad u oportunidad de la divulgación. El epígrafe 5 del apartado 3, atinente a las «directrices en relación con las explotaciones y con los aprovechamientos y usos tradicionales», resulta inconstitucional en toda su extensión, pues establece unas condiciones que no permiten particularizar criterios en función de las condiciones concretas de cada espacio. Claro ejemplo es la declaración general de incompatibilidad de la caza con los valores de los parques nacionales en los que sea saludable autorizar la actividad de caza (así, en el Parque Nacional de Sierra Nevada se da la existencia de una reserva nacional de caza).

En el epígrafe 6, l), m) y n) se detallan aspectos de la infraestructura del parque, siendo así que es éste un apartado propio de la gestión.

Particularmente llamativo es el epígrafe 8 c) del mismo punto 3 que se está analizando, en cuanto supone una intromisión palmaria en la gestión al afectar a cuestiones tan cotidianas como uniformes y distintas.

Entrando en el apartado 4 del anexo, se impugnan los epígrafes 3, 4, 5, 6 y 7 en su totalidad, en cuanto suponen una prolija regulación que es propia de los planes rectores de uso y gestión, competencia de la Comunidad Autónoma. Así el epígrafe 3, referido a la zonificación de los parques nacionales, con identificación de las distintas zonas y determinación de sus características. O el apartado 4, que pormenoriza el contenido propio de los planes rectores de uso y gestión, señalando el apartado 5 el iter a seguir en su aprobación. El apartado 6 contiene las normas de elaboración de los planes sectoriales e incurre en igual exceso. E igualmente el apartado 7, que concreta la redacción de estos instrumentos de planificación, pues corresponde a la Comunidad Autónoma la regulación del contenido y procedimiento de elaboración de los mismos.

El apartado 5 del Plan director desarrolla el programa de actuaciones de la red. Es cierto que forma parte del Plan director la programación de actividades necesarias para alcanzar los objetivos que se fijen [art. 22.bis.1 a) de la Ley 4/1989], por lo que el establecimiento del programa en sí no suscita reparos. El problema surge por el carácter tan excesivamente detallado que se otorga al mismo, vaciando las competencias autonómicas. Es el caso de los epígrafes 1 c) y e); 2 a), b) y c) y los apartados 3, 4, 5, 6, 8 y 9, en su integridad. Obsérvese, además, que la ejecución de tales programas se reserva en exclusiva al Organismo Autónomo Parques Nacionales, desplazando a la Comunidad Autónoma de Andalucía de su competencia.

El apartado 6, en su integridad, soslaya la autonomía financiera autonómica. Así se atribuyen al Organismo Autónomo Parques Nacionales funciones que no le incumben, asegurándole las cuantías y canalizando los fondos a través de su intervención e, incluso, se le atribuye la distribución de dichos fondos. Correspondiendo a la Comunidad Autónoma de Andalucía la competencia de gestión, debe asignársele la plena disposición de los medios financieros para ejercer las competencias propias (STC 13/1992, FJ 7).

Se impugnan también los apartados 7 y 8 del Plan director, en cuanto que, respectivamente, determinan que corresponde al Organismo Autónomo Parques Nacionales la elaboración de la memoria de ejecución del Plan director (punto 7) y la responsabilidad de ejecución del Plan (punto 8), debiendo ello corresponder a la Comunidad Autónoma.

Como consecuencia de lo expuesto, la Letrada del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía solicita del Tribunal que declare que las competencias controvertidas corresponden a dicha Comunidad.

3. Mediante providencia de la Sección Primera de 10 de mayo de 2000, se acordó admitir a trámite el conflicto positivo de competencia, dar traslado de la demanda y documentos presentados al Gobierno, al objeto de que en el plazo de veinte días pudiera personarse en el proceso y formular

alegaciones. Se acordó, asimismo, comunicar a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo la formalización del conflicto, por si ante la misma se hubiere impugnado o se impugnare el Real Decreto 1803/1999 en cuyo caso se suspenderá el curso del proceso hasta que se produzca la resolución del conflicto, según determina el art. 61.2 LOTC. También se acordó oír al Abogado del Estado acerca de la acumulación de este conflicto a los recursos de inconstitucionalidad núms. 460/98, 469/98 y 483/98, según se solicita en la demanda, oyendo también sobre este extremo a las partes personadas en dichos recursos. Por último, se decidió publicar la incoación del conflicto en el «Boletín Oficial del Estado» y en el de la Junta de Andalucía.

4. El día 23 de mayo de 2000, mediante el correspondiente escrito, el Abogado del Estado comparece en el proceso, en la representación que ostenta, y solicita una prórroga del plazo para hacer alegaciones.

5. La Sección Primera, por providencia de 25 de mayo de 2000, prorroga en diez días el plazo concedido al Abogado del Estado para realizar sus alegaciones.

6. Mediante escritos registrados los días 25 de mayo, 1 de junio y 6 de junio, todos ellos de 2000, las representaciones procesales de las Cortes de Aragón, Parlamento de Andalucía y Gobierno de la Generalidad de Cataluña, manifiestan al Tribunal que no se oponen a la acumulación solicitada por el Gobierno de la Junta de Andalucía. El Tribunal no se pronunció sobre la acumulación solicitada.

7. El día 6 de junio de 2000 el Abogado del Estado presenta sus alegaciones en el conflicto positivo de competencia promovido por el Gobierno de la Junta de Andalucía contra el Real Decreto 1803/1991, las cuales se resumen a continuación:

a) Tras hacer referencia a los preceptos del Real Decreto 1803/1999 que constituyen el objeto de este conflicto positivo de competencia el Abogado del Estado examina el objeto de dicho Real Decreto. Al efecto señala que el Real Decreto 1803/1999 se dicta en desarrollo de la disposición adicional segunda de la Ley 41/1997, que atribuye al Gobierno la potestad de aprobación del Plan director de la red de parques nacionales. Ello trae causa, específicamente, de lo dispuesto en los arts. 22.bis y 22.ter.2 a) de la Ley 4/1989, en la redacción dada por la Ley 41/1997, de acuerdo con los cuales el mencionado Plan director se configura como «instrumento básico de ordenación de la Red de Parques Nacionales», señalando también que dicho Plan director contendrá los objetivos a alcanzar en diversas materias (conservación, investigación, uso público, etc.), así como la programación de actuaciones para el logro de los objetivos previstos y las directrices para la redacción de los planes rectores de uso y gestión de los distintos parques nacionales.

Todos estos aspectos tienen el carácter de «directrices» para la ordenación de los recursos naturales a los efectos del art. 8.1 de la Ley 4/1989.

En desarrollo de estas previsiones legales el Real Decreto impugnado aprueba el Plan director con una vigencia de siete años (arts. 1 y 2), otorgando al mismo el carácter de «directrices» para la ordenación de los recursos naturales (art. 3). El contenido del Plan director se desarrolla, a su vez, en siete puntos.

Tras esta exposición del objeto del conflicto el Abogado del Estado expone los términos en que la demanda plantea la controversia competencial, que se concretan en que el Real Decreto y el Plan director que aquél aprueba vulnerarían las competencias de la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de «espacios naturales» y «medio ambiente» (arts. 13.7 y 15.1.7 EAAnd). La vulneración competencial, sigue aduciendo el Abogado del Estado, se sustenta en varios criterios.

En primer lugar en el hecho de que el Real Decreto 1803/1999 no contiene expresa declaración de su carácter básico, lo que supone una deficiencia formal que invalida esa naturaleza. Tampoco el Plan director tiene carácter básico, en la medida en que se define como «directriz» y contiene

precisiones concretas que son impropias de esa figura, además de que se inmiscuye en el ámbito de la gestión administrativa que corresponde a la Comunidad Autónoma.

En segundo lugar, se reprocha al art. 3 del Real Decreto, en su conexión con los arts. 1 y 2, como ya se hiciera en el recurso contra el art. 22.bis.2 de la Ley 41/1997, que otorgue al Plan director el carácter de «directrices» a los efectos del art. 8.1 de la Ley 4/1989, pues ello supone un condicionamiento indebido de los planes de ordenación de los recursos naturales y de los planes rectores de uso y gestión, instrumentos ambos de competencia autonómica.

En tercer lugar se objetan determinados extremos del anexo que contiene el Plan director, con el argumento de que contienen determinaciones que van más allá del establecimiento de criterios que garanticen la homogeneidad de los parques nacionales existentes, incidiendo detalladamente en diversos aspectos que suponen una suplantación de las competencias autonómicas, reiterando aquí la inadecuación del modelo de gestión conjunta regulado en la Ley 41/1997.

Mención aparte merece la idea de la infracción del principio de autonomía financiera de la Comunidad Autónoma en virtud de las atribuciones que se prevén del Organismo Autónomo Parques Nacionales.

b) Una vez expuesto el objeto del conflicto y los términos en que el mismo se sustenta el Abogado del Estado recuerda que este conflicto, al igual que el recurso de inconstitucionalidad núm. 460/98, promovido contra la Ley 41/1997, y otros recursos y conflictos estrechamente conectados con aquél, desconoce la doctrina sentada en la STC 102/1995, FFJJ 21 y 22, doctrina que justifica el carácter básico de la misma existencia del parque nacional y el modelo de gestión compartida entre el Estado y la Comunidad Autónoma correspondiente de los parques nacionales. Estos criterios jurisprudenciales de la STC 102/1995 se sustentan, de un lado, en la existencia de un interés general vinculado a la preservación de los principales sistemas naturales españoles, y en la correlativa mayor intensidad de la competencia estatal (art. 149.1.23 CE) en la normación y la gestión necesarias para asegurar la unidad del régimen jurídico de estos parques.

Todo ello, en suma, ha tenido una traducción normativa en el modelo de gestión compartida previsto en la Ley 41/1997, gestión compartida que configura un sistema orgánico ciertamente complejo, pero que deriva del propósito del legislador de que la participación de las Administraciones implicadas y de la sociedad sea lo más real, intensa y eficaz posible, lo que se traduce en la existencia de varios órganos con diferente naturaleza jurídica y competencias.

También resulta importante subrayar, para la correcta comprensión del sistema, que todos los parques nacionales, sin excepción, se integran en la red de parques nacionales (art. 22.2 de la Ley 41/1997), a cuyo frente se encuentra el Consejo de la Red de Parques Nacionales, órgano de integración de las Administraciones y de la sociedad que tiene como misión principal realizar un seguimiento continuo y permanente de estos espacios, y junto a ella otras específicas, entre las que se encuentra la de informar el Plan Director.

El Plan director debe servir de pauta para la redacción de los planes rectores de uso y gestión (art. 22 bis de la Ley 41/1997), cuya aprobación corresponde a la Comunidad Autónoma. Del análisis de sus funciones se deduce con facilidad su importancia para el establecimiento de un régimen uniforme para todos los parques nacionales.

Régimen uniforme que encuentra su apoyo en el modelo de gestión mixta que recoge la Ley 41/1997 y que se estructura a partir de las figuras de la Comisión Mixta de Gestión, el Director-Conservador y el Patronato.

c) El Plan Director, continúa argumentando el Abogado del Estado, constituye un instrumento dirigido a dotar de coherencia a la red de parques nacionales, lo que justifica que su contenido se extienda a todo aquello que se considere preciso para asegurar unos mínimos criterios de

conservación, utilización y protección de los parques nacionales. Por tanto su carácter de «directriz» no puede ser más lógico y proporcionado a la protección que pretende.

Procede subrayar que, aunque su aprobación requiera la adopción de un Real Decreto, el Plan director traslada al nivel general de la red el modelo de gestión compartida previsto en la Ley 41/1997, en cuanto que en su elaboración participan el Estado y las Comunidades Autónomas, requiriendo el informe preceptivo y previo del Consejo de la Red, lo que supone el acuerdo del Estado y las Comunidades Autónomas.

En este caso se acredita, con copias certificadas de las dos sesiones del Consejo de la Red en las que se estudió y aprobó el Plan director, que todas las Comunidades Autónomas, incluida Andalucía, manifestaron su acuerdo con el Plan director. El Plan constituye, pues, una manifestación de la cooperación del Estado y de las Comunidades Autónomas para la determinación del régimen de los parques nacionales.

Visto así se comprende sin violencia el grado de detalle al que, efectivamente, llegan las disposiciones del mismo, debiendo destacarse que la parte actora no impugnó en su momento, ni la existencia del Plan director ni la del Consejo de la Red.

d) Tras ello el Abogado del Estado entra a examinar los motivos concretos que sustentan la impugnación a los que ya hizo referencia.

El primero de los motivos de impugnación se refiere a la infracción del concepto formal de bases, realizándose dos afirmaciones muy diferentes. Por una parte se afirma que se infringe dicho concepto porque no se explicita el carácter básico o el título competencial en el Real Decreto impugnado. Y, por otra, porque sobrepasa el carácter propio de las «directrices» medioambientales que el Estado puede dictar.

El Abogado del Estado rechaza estas alegaciones. En cuanto al primer aspecto, porque la aprobación por Real Decreto del Plan Director se encuentra expresamente habilitada, tanto por el art. 22.bis de la Ley 4/1989 tras la redacción dada por la Ley 41/1998, como por la disposición adicional segunda de esta última Ley. Por tanto, aunque no se explicita su carácter básico y el título competencial que ampara al Estado, el mismo (art. 149.1.23 CE) se deduce sin dificultad alguna. La colaboración reglamentaria en desarrollo de la legislación básica ha sido pacíficamente admitida por el Tribunal Constitucional (SSTC 203/1993, FJ 4; 197/1996, FFJJ 5 y 24; y 118/1998, FJ 16).

En lo relativo a la atribución de «directrices» al contenido del Plan director (art. 3 del Real Decreto), es un argumento que nada tiene que ver con el concepto formal de bases, siendo por tanto improcedente. Con independencia de ello, señala el Abogado del Estado que la peculiaridad de los parques nacionales justifica que las competencias estatales se proyecten en los ámbitos normativos y de gestión, no limitándose a la declaración del parque y pudiendo extenderse a la fijación de su régimen jurídico.

El segundo motivo de impugnación se dirige contra los arts. 1 y 2 en conexión con el art. 3, si bien afecta esencialmente al art. 3, pues carecen de sentido los reproches a los arts. 1 y 2 si se admite la constitucionalidad de la existencia del Plan director como expresamente se hace en la demanda (pág. 12). Por tanto se objeta que el Plan director tenga el carácter de «directrices». Sin embargo tal carácter, y la consecuencia de su vinculación para los planes de ordenación de los recursos naturales autonómicos, no suscita dificultad pues se proyecta exclusivamente sobre el territorio del parque. Por lo que se refiere a su incidencia sobre los planes rectores de uso y gestión de cada parque el carácter vinculante del plan director ya se ha justificado anteriormente por su estrecha relación con el sistema de gestión conjunta.

Por último se impugnan de modo selectivo determinados aspectos del contenido del Plan director. Los argumentos que utiliza la parte actora no son sino reiteración de los anteriormente expresados

sobre los papeles que constitucionalmente se atribuyen al Estado y a la Comunidad Autónoma en el modelo de gestión compartida de los parques nacionales, por lo que el Abogado del Estado reitera lo ya dicho al respecto, especialmente sobre el carácter del Plan director de la red y su procedimiento de elaboración, sin lo cual no puede entenderse su contenido, habiéndose aceptado el mismo por la Junta de Andalucía, como consta en la certificación del acta de la sesión de 25 de enero de 1999 que incorpora a sus alegaciones.

La impugnación del apartado 1 c) del anexo, aduce el Abogado del Estado, tiene un enfoque puramente nominalista en cuanto discurre sobre la diferencia entre las expresiones «objetivo» [art. 22.bis.1 de la Ley 4/1989] y «directrices», que es la propia del punto impugnado.

Desde la perspectiva constitucional la expresión «objetivo » del Plan director no es reprochable.

El apartado 3, y dentro de él los epígrafes 2 c) y d) y 3 a), b), j), k), l), ll), m), no se impugnan por su contenido, sino porque inciden de lleno en la labor de gestión de los parques que compete a la Comunidad Autónoma. De nuevo se trata de un problema de principio, pues no se asume el modelo de gestión compartida de los parques, sino que se atribuye a la Comunidad Autónoma su gestión exclusiva, excluyendo toda participación estatal. Las precisiones impugnadas son ciertamente detalladas, pero su constitucionalidad viene avalada por el acuerdo entre el Estado y las Comunidades Autónomas en el seno del Consejo de la Red para asegurar su coherencia y la preservación uniforme de los parques nacionales. Lo propio cabe decir de los apartados 4 c), d), e) y f) y 5, 6 l), m) y n) y 8 c), todos ellos del apartado 3.

Acerca del apartado 4, epígrafes 3, 4, 5, 6 y 7 del Plan director, procede reiterar, ahora en el ámbito de la planificación, lo dicho hasta ahora. La parte actora entiende que la elaboración y la regulación de los planes rectores de uso y gestión de los parques nacionales son competencia de la Comunidad Autónoma, rechazando toda competencia de la Comisión Mixta en su elaboración y la subordinación de dichos planes al Plan director. El Plan director es garantía de coherencia de la red, que desaparecería si cada parque sentara sus propios criterios. Se reitera que estos criterios han sido acordados y han de proyectarse también sobre los planes rectores de uso y gestión, adoptándose en el seno de la Comisión Mixta, con informe del Patronato y aprobación posterior de la Comunidad Autónoma.

En cuanto a la impugnación de diversos epígrafes del apartado punto 5 el Abogado del Estado realiza varias matizaciones. Estos puntos se refieren al programa de actuaciones de la red, cuya constitucionalidad admite expresamente la parte actora, que considera inconstitucionales sólo algunos extremos seleccionados. Se impugna también la atribución de su ejecución al Organismo Autónomo Parques Nacionales. Ambos extremos son rechazables. En cuanto a las actuaciones del programa, porque tienen un carácter común y horizontal que no interfiere su gestión. Además, en lo relativo a la «investigación» el Estado goza de habilitación suficiente. En definitiva, no se interfiere la gestión de cada parque y se posibilita la homogeneidad de la red, lo que justifica su atribución al organismo autónomo. Ejemplo de ello lo constituye el apartado 5, epígrafe 3 d), que prevé la creación de un Centro nacional de interpretación de la Red de Parques Nacionales dirigido a todos los ciudadanos para informar sobre dicha red.

Entrando en el apartado 6 del Plan director, el Abogado del Estado manifiesta que no afecta, como le achaca la demanda, a la autonomía financiera de la Comunidad Autónoma. Las dotaciones presupuestarias destinadas al organismo autónomo habilitan al mismo para que realice las funciones que le encomienda el Plan director. En cuanto a su último apartado, simplemente, reitera la previsión del art. 22.3 de la Ley 4/1989, comprometiendo al Estado en la financiación de los parques nacionales, financiación que no excluye la de la Comunidad Autónoma y que se decide con el acuerdo de todas las Comunidades Autónomas al exigirse el previo informe del Consejo de la Red, reiterando aquí lo alegado en el recurso núm. 460/98, esto es, la aplicación de la doctrina contenida en las SSTC 179/1985 y 96/1990.

En cuanto a la impugnación de los apartados 7 y 8 del Plan director según el Abogado del Estado se efectúan de modo tan sucinto que es difícil conocer las razones que la fundamentan. Se rechaza que el Organismo Autónomo Parques Nacionales elabore la memoria de ejecución del Plan director porque ello ha de corresponder al órgano gestor autonómico. Al efecto se reitera lo ya dicho respecto a que ello se fundamenta en la no admisión de la gestión compartida. Además la memoria no la aprueba el Organismo Autónomo, sino el Consejo de la Red, que recibe la propuesta del anterior. Del mismo carácter son las funciones del apartado 8, aunque su redacción podría mejorarse, pero es claro que a dicho Organismo Autónomo sólo le corresponden funciones de apoyo, informe e infraestructura bajo la dirección del Consejo de la Red.

Por todo ello el Abogado del Estado solicita del Tribunal que desestime el conflicto de competencia planteado. Mediante otrosí manifiesta que considera procedente la acumulación solicitada en la demanda.

8. Por providencia de 19 de abril de 2005, se señaló para deliberación y fallo el día 20 de igual mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente conflicto positivo de competencia, planteado por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, se extiende a 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 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.

La Letrada de la Junta de Andalucía imputa a los preceptos impugnados la vulneración de las competencias de la Comunidad Autónoma en las materias de «medio ambiente» y de «espacios naturales protegidos» (arts. 13.7 y 15.1.7 EAAAnd), con infracción, asimismo, de los arts. 149.1.23 y 156 CE que, respectivamente, atribuyen al Estado la competencia para establecer la legislación básica en materia de medio ambiente y consagran el principio de autonomía financiera de las Comunidades Autónomas.

La aludida infracción de preceptos constitucionales y estatutarios se sustenta, en su perspectiva más general, en que, ni el Real Decreto 1803/1999 ni su anexo, que contiene el Plan director de la red de parques nacionales aprobado por aquél, incluyen declaración alguna acerca del carácter básico de sus previsiones, lo que supone un incumplimiento de los requisitos formales de la normativa básica exigidos por la jurisprudencia constitucional. A este vicio formal se le une el reproche material de que por parte de dicho Real Decreto se otorga a las prescripciones del Plan director el carácter de «directrices» de obligado cumplimiento, lo cual no se aviene con el excesivo grado de detalle de dichas «directrices», menoscabándose, por tal razón, la competencia que asiste a la Comunidad Autónoma de Andalucía para elaborar y aprobar los planes de ordenación de los recursos naturales y los planes rectores de uso y gestión de los parques nacionales.

El Abogado del Estado rechaza los vicios de orden formal y material que se atribuyen al instrumento planificador constituido por el Plan director de la red de parques nacionales. En tal sentido aduce que la norma impugnada satisface los requisitos formales de la normativa básica y no enerva las competencias sustantivas de la Comunidad Autónoma de Andalucía para elaborar los restantes planes de su competencia, siendo el grado de detalle del Plan director una mera consecuencia del sistema de gestión compartida de los parques nacionales que establece la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres, tras la modificación realizada por la Ley 41/1997, de 5 de noviembre.

2. Puesto que 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, es conveniente que hagamos, con carácter previo, una breve referencia a la

configuración normativa que de los instrumentos de planificación de los espacios naturales protegidos realizan la Ley 4/1989 y el Real Decreto 1803/1999, objeto de este conflicto.

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

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

De cuanto se ha expuesto hasta aquí se desprende que las «directrices» dictadas de acuerdo con el art. 8 de la Ley 4/1989 determinan la orientación de los restantes instrumentos de planificación de los parques nacionales, esto es, de los planes de ordenación de los recursos naturales y de los planes rectores de uso y gestión.

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

3. Una vez expuesto el objeto de la controversia competencial y, siquiera sea de modo general, los motivos en que la misma se sustenta, podemos empezar su análisis, atendiendo, en primer lugar, al encuadramiento competencial de los preceptos que se discuten.

En este sentido, estando en cuestión 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), hemos de apreciar de nuevo aquí, al igual que hicimos en nuestras SSTC 102/1995, de 26 de junio, FFJJ 2 y 3, y 194/2004, de 4 de noviembre, FJ 5, que las cuestiones atinentes a la regulación de los parques nacionales y, más específicamente, las relativas a los instrumentos de su planificación, se inscriben de modo preferente en las materias de «medio ambiente» y «espacios naturales protegidos».

Estas son, precisamente, las materias que las partes de este proceso invocan exclusivamente y sin mantener discrepancias entre sí.

Confirmando este encuadramiento principal no podemos obviar, no obstante, que, puesto que la planificación se proyecta sobre el ámbito territorial que abarcan los parques nacionales, pudiera ocurrir que determinados aspectos puntuales hayan de ponerse en relación también con las competencias que en materia de «ordenación del territorio», u otras sectoriales más específicas (así, las de caza, pesca fluvial y lacustre, turismo, ocio y tiempo libre e investigación, etc.) hayan

asumido las partes de este proceso, incluso aunque esta conexión no haya sido suscitada por las partes litigantes. Esta operación compleja, exigida por el carácter polifacético y transversal de las competencias sobre «medio ambiente» (SSTC 102/1995, de 26 de junio, FJ 3, 306/2000, de 12 de diciembre, FJ 6, y 194/2004, de 4 de noviembre, FJ 5), ya la realizamos en nuestra STC 306/2000, FFJJ 4 y 5, con ocasión del enjuiciamiento del Real Decreto 640/1994, que aprobó el Plan de ordenación de los recursos naturales de Picos de Europa.

4. Avanzando un paso más, seguidamente debemos recordar y concretar los términos en que se presenta el debate en este conflicto positivo de competencia con el fin de configurar los criterios que han de constituir nuestra *ratio decidendi*. Según se expuso con detalle en los antecedentes, la parte actora rechaza, ante todo, 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. El rechazo expresado se sustenta en una doble argumentación.

En primer lugar, en que 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, ni tal cosa puede inferirse de modo natural de su contenido. Ello determina un incumplimiento de los requisitos formales exigibles a las normas básicas, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, que considera imprescindible la explicitación de dicha calificación.

A esta primera argumentación de orden formal se une otra de índole material, la cual se presenta, a su vez, con un doble apoyo. El primero tiene un calado que trasciende de este conflicto positivo de competencia y enlaza con el recurso de inconstitucionalidad interpuesto también por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía contra la Ley 4/1997 (recurso de inconstitucionalidad núm. 460/98).

En la misma línea que se hizo en este recurso se sostiene ahora que el Plan director en modo alguno puede tener el carácter de «directrices» previsto en el art. 8 de la Ley 4/1989, pues, 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». La segunda argumentación de orden material, más modesta en su alcance, sólo rechaza el carácter básico de diversos apartados y epígrafes del Plan director, en virtud de que su grado de detalle vacía las competencias autonómicas para instrumentar los aludidos planes de su competencia.

El Abogado del Estado se opone a ambas líneas argumentales. En cuanto a la insuficiencia formal del Real Decreto 1803/1999, aduce que la colaboración del Reglamento con la Ley en el establecimiento de la normativa básica ha sido reiteradamente admitida por la jurisprudencia constitucional y ninguna duda existe de esa colaboración en este caso, pues la aprobación del Plan director mediante Real Decreto tiene habilitación directa tanto en el art. 22.bis de la Ley 4/1989, en la redacción dada por la Ley 41/1997, como en la disposición adicional segunda de esta última Ley.

En lo atinente a las objeciones de orden material el Abogado del Estado las rechaza asimismo. En cuanto a la más general porque, aduce, simplemente pone de relieve que la Comunidad Autónoma de Andalucía no admite el sistema de cogestión establecido en la Ley 41/1997. En cuanto al argumento más específico relativo al vaciamiento de las competencias autonómicas por ciertos puntos del Plan director admite que dicho plan tiene cierto grado de detalle, pero ello es mera consecuencia de la intervención conjunta de ambas Administraciones en el sistema mixto de toma de decisiones, que afecta tanto a lo normativo como a su aplicación.

5. La resolución de la controversia expuesta requiere que hagamos una serie de consideraciones que determinarán nuestra labor de enjuiciamiento.

a) La primera de ellas tiene, lógicamente, relación con la tacha que al art. 3 del Real Decreto 1803/1999 formula la Letrada del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía y que conecta 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.

Ambos preceptos, el legal y el reglamentario, prevén que el contenido del Plan Director de la Red de Parques Nacionales tiene el carácter de «directrices» a los efectos previstos en el art. 8.1 de la propia Ley 4/1989, lo cual, según la Letrada de la Junta de Andalucía, impediría el pleno ejercicio de las competencias de esta 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.

Pues bien, esta discrepancia ya ha sido resuelta por nuestras SSTC 102/1995, de 26 de junio, y 194/2004, de 4 de noviembre.

En efecto, en la primera de ellas ya manifestamos que el art. 8 de la Ley 4/1989, «incorpora un valor que hemos llamado ingrediente medioambiental de las demás políticas sectoriales, como la urbanística, cuya orientación se defiere al Gobierno, titular primario además de la potestad reglamentaria (art. 97 CE). El contenido de esta norma no extravasa tal ámbito, como pone de relieve su encuadramiento explícito en el marco de esta Ley. Sin embargo, la necesidad de que existan esas Directrices, básica en sí misma, no puede conllevar el carácter básico anticipado de las reglas concretas que se dicten al amparo del precepto, cuya impugnación, en su día, queda abierta» (STC 102/1995, de 26 de junio, FJ 13).

Por tanto, según nuestra doctrina, las «directrices» de competencia estatal pueden condicionar los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales que aprueben las Comunidades Autónomas, si bien la impugnación concreta de dichas «directrices» 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 de las resoluciones citadas, STC 194/2004, alcanzamos una conclusión similar sobre el carácter de «directrices» que ostenta el «plan director». En dicha Sentencia afirmamos:

«El Plan director de la red de parques nacionales es una figura de nuevo cuño, introducida por la Ley 41/1997, y que se configura como el más elevado instrumento planificador de todos los parques nacionales existentes en el territorio nacional. Es por ello claro que, en principio, cabe otorgar carácter básico a un instrumento como éste, que tiene una finalidad conservacionista de primera magnitud, cuyos objetivos, regulados en el apartado 1 del mismo artículo, no han sido impugnados y en cuya elaboración participa el Consejo de la Red de Parques Nacionales, órgano colegiado de carácter consultivo en el que participan las Comunidades Autónomas (art. 22.ter.1), el cual tampoco ha merecido tacha alguna de inconstitucionalidad por parte de los recurrentes.

Teniendo en cuenta todo ello, alcanzamos la conclusión de que el carácter básico de un instrumento planificador como el Plan director, con el carácter de directrices, debe ser confirmado, dejando a salvo las impugnaciones que pudieran merecer, en su caso, los aspectos concretos de su contenido» [STC 194/2004, FJ 20 d)].

b) Hemos considerado, en definitiva, que se adecua al orden constitucional de distribución competencial que el Plan director de la red de parques nacionales tenga el BOE núm. 120 Suplemento Viernes 20 mayo 2005 93 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 (art. 19.4 de la Ley 4/1989, en la redacción dada por la Ley 41/1997). Pero, a la vez, hemos dejado abierta la

posibilidad de que las prescripciones normativas concretas del Plan director puedan exceder del carácter básico, invadiendo así las competencias autonómicas.

Por tanto, respecto de estas posibles infracciones singularizadas del orden competencial, debemos reiterar ahora el canon que venimos manteniendo acerca de la normativa básica para que pueda ser reconocida como tal. Canon que se traduce en la necesaria concurrencia de ciertos requisitos de orden formal y de orden material y que son los siguientes:

«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, 80/1088, 132/1992 y 179/1992].

En definitiva, el contenido normativo de lo básico 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).

c) Nuestra doctrina tradicional sobre las exigencias y características de la normativa básica, que se acaba de reproducir, debe ser completada con otros criterios que, específicamente, hemos dejado 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, destinado a tener alta relevancia en este conflicto, es el relativo al alcance de la «afectación transversal» que las directrices básicas medioambientales pueden tener, no ya sobre las normas de desarrollo legislativo y la ejecución en la propia materia de medio ambiente, sino sobre 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).

Conviene que nos detengamos en este punto y fijemos que la afectación transversal del título competencial del Estado, que se ciñe al ámbito de lo básico (art. 149.1.23 CE), será conforme con el orden constitucional de competencias, en su condicionamiento de las competencias sectoriales de las Comunidades Autónomas, cuando dicha afectación se traduzca en la imposición de límites a las actividades sectoriales en razón a la apreciable repercusión negativa que el ejercicio ordinario de la actividad sectorial de que se trate pueda tener para la preservación de los parques nacionales. Cuando así ocurra, los límites impuestos podrán calificarse de normas básicas ex art. 149.1.23 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, más que el establecimiento de limitaciones específicas o puntuales de las actividades 94 Viernes 20 mayo 2005 BOE núm. 120 Suplemento sectoriales, una regulación de mayor alcance, incluso aunque dicha regulación presente una finalidad de protección ambiental, pues, obvio es, los parques nacionales no constituyen territorios exentos de la aplicación de las antedichas competencias sectoriales de las Comunidades Autónomas. En estos casos, en suma, no estaremos ante normas básicas del medio ambiente, sino ante verdaderas normas encuadrables en la materia sectorial que en cada caso corresponda.

Una vez fijado el canon de enjuiciamiento de esta controversia competencial, no puede ignorarse, y debe ser reiterado una vez más, que 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).

A partir de los criterios que acabamos de enunciar, podemos ya proceder al examen y enjuiciamiento de los preceptos que se controvierten en este conflicto.

6. Comenzaremos examinando el Real Decreto 1803/1999, del que han sido impugnados sus arts. 1, 2 y 3.

A continuación se reproducen estos preceptos:

«Art. 1. Objeto. Se aprueba, con el texto que se acompaña en el Anexo, el Plan Director de la Red de Parques Nacionales.

Art. 2. Vigencia del Plan Director. El Plan Director de la Red de Parques Nacionales tendrá una vigencia de siete años.

Art. 3. Directrices para la ordenación de los recursos naturales. El Plan Director que se aprueba tendrá 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, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestre.»

Como antes dijimos la Letrada del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía considera que estos artículos no se acomodan al ámbito de la competencia del Estado, que se limita al establecimiento de normas básicas en materia de «medio ambiente» (art. 149.1.23 CE), por no satisfacer los requisitos de orden formal y material que han de cumplir las normas básicas.

En cuanto al alegado incumplimiento de los requisitos formales de las normas básicas por parte de estos preceptos como consecuencia de no incluir previsión normativa alguna que denote el título competencial del Estado a cuyo amparo se dictan, el reproche ha de ser rechazado.

Aunque ciertamente no se explicita el título competencial del Estado que ampara la norma, es también cierto que el art. 3 se está refiriendo a su cobertura constitucional cuando indica que «el Plan Director que se aprueba tendrá el carácter de directrices. a los efectos establecidos en el art. 8.1 y 22.bis.2 de la Ley 4/1989», siendo claro que las «directrices» reguladas en los citados preceptos legales tienen atribuido carácter básico al amparo del art. 149.1.23 CE (art. 8.2 y disposición adicional quinta de la Ley 4/1989).

Es decir, la remisión que el art. 3 del Real Decreto 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 que hace innecesario, incluso, el recurso a complicadas operaciones de inferencia que determinen cuál sea su encuadramiento competencial. En suma, la declaración por remisión que lleva a cabo el art. 3 del Real Decreto 1803/1999 no deja lugar a dudas acerca del título competencial del Estado en que se incardina toda la norma, lo que permite concluir que los tres artículos impugnados que estamos examinando satisfacen los requisitos formales exigibles a las normas básicas de acuerdo con el canon de enjuiciamiento antes descrito.

En cuanto al criterio de que, materialmente, estos mismos preceptos se hayan excedido de los límites constitucionalmente marcados a las normas básicas, tampoco puede aceptarse.

En efecto, los arts. 1 y 3, respectivamente, 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, lo que, inmediatamente, otorga validez, respecto de ello, a los artículos 1 y 3 del Real Decreto.

En cuanto al art. 2, ninguna infracción de la normativa básica en su dimensión material puede derivarse de la fijación de la vigencia de un plan, vigencia que constituye, desde otra perspectiva y en línea con lo sostenido respecto de otros plazos [STC 98/2001, de 5 de abril, FJ 8 c), con cita de las SSTC 104/1988 y 190/2000], 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.

7. Procede ahora analizar el anexo del Real Decreto 1803/1999, que contiene el Plan director de la red de parques nacionales y que ha sido parcialmente impugnado.

Para centrar nuestro enjuiciamiento hay que recordar, según exponíamos en el precedente fundamento jurídico cuarto, que la Letrada del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía imputa al Plan director tres motivos de infracción del orden constitucional de competencias, uno de índole formal y dos de carácter sustantivo.

Formalmente, se atribuye al Plan director el mismo vicio que al articulado del Real Decreto 1803/1999, esto es la falta de cobertura constitucional expresa. Este motivo, por lo ya dicho en el anterior fundamento jurídico, debe ser descartado, pues la incardinación competencial contenida en el art. 3 del Real Decreto se predica explícitamente del Plan director.

En cuanto a la objeción de carácter sustantivo que conecta con la tacha de carácter general atribuida al art. 22.bis.2 de la Ley 4/1989, en la redacción dada por la Ley 41/1997, y que se concreta en el rechazo de que el Gobierno pueda aprobar el Plan director y atribuirle el carácter de «directrices», esto es, de norma básica, ya hemos indicado que en nuestra STC 194/2004, FJ 20 d), consideramos plenamente constitucional aquel precepto legal, sin perjuicio de la constatación que hicimos de que siempre queda abierta la posibilidad de que las determinaciones normativas concretas del Plan director puedan exceder de la competencia básica del Estado y sean, por ello, impugnadas.

Este extremo, que enlaza con el segundo motivo de orden sustantivo de la impugnación, es el que queda por examinar.

8. Procede, pues, abordar el examen de las impugnaciones relativas a apartados concretos del Plan director de la red de parques nacionales y apreciar si, como sostiene la parte actora, los mismos exceden de la competencia estatal básica en materia de «medio ambiente» (art. 149.1.23 CE).

En primer lugar se impugna el apartado 1 [Objetivos del Plan director], epígrafe c), que configura entre los «objetivos generales del Plan Director, a desarrollar mediante el programa de actuaciones de la Red contenido en el presente Plan Director», el siguiente:

«c): Establecer las directrices necesarias en materia de conservación, uso público, investigación, formación, educación, sensibilización social y desarrollo sostenible.»

Este epígrafe presenta un contenido puramente programático y genérico, relativo a las medidas que han de adoptarse en diversas áreas o segmentos de la actividad administrativa para alcanzar la efectividad del Plan, por lo que no excede del ámbito de lo básico.

9. Del apartado 3 [Directrices generales para la gestión coordinada de la red] se impugnan sus 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).

Seguidamente, examinamos los aludidos epígrafes del apartado 3. a) El epígrafe 2, c) y d) dispone lo siguiente:

«c) No se autorizará la introducción de taxones alóctonos, y se procurará la erradicación de las poblaciones ya existentes. Sólo en casos extraordinarios y debidamente justificados, se podrán establecer excepciones a la erradicación para aquellas ya integradas en los procesos naturales y cuya desaparición pueda menoscabar la conservación de otras especies nativas.»

«d) Si existen pruebas suficientes de que la proliferación de una especie causa daños significativos a otras especies, comunidades, o valores reconocidos, se podrán aplicar medidas de control que en ningún caso implicarán la erradicación cuando se trate de especies nativas. Dichas medidas, que deberán justificarse adecuadamente, serán selectivas, basadas en datos científicos, ejecutadas por personal especializado, y tuteladas por la Administración.»

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.

b) El epígrafe 3 [Directrices en relación con el uso público y atención al visitante] a), b), j), k), l), ll) y m) dispone lo siguiente:

«a) Se facilitará el disfrute del visitante basado en los valores del parque, de modo compatible con su conservación. Se dará prioridad y se fomentarán las actividades de paseo y contemplación. Se ofrecerán para ello áreas donde poder apreciar la soledad y la integridad del ambiente natural. En este sentido se prestará especial atención a los valores culturales, estéticos, educativos y científicos, dándoles prioridad sobre los de carácter meramente turístico o recreativo.»

«b) Con el fin de atender a los visitantes se establecerán diferentes circuitos y sistemas interpretativos en función de su dificultad y se ofrecerán oportunidades de disfrute de la naturaleza para los menos capacitados, de tal modo que, hasta donde sea posible, todos los ciudadanos tengan las mismas oportunidades.»

«j) Se considerará actividad extraordinaria cualquier actividad no específicamente regulada en las presentes directrices y que requiera autorización por escrito de la administración para poder realizarse. Se excluye de esta categoría, aun en los casos que requieran autorización por escrito, el trabajo de información y la fotografía y video amateur.»

«k) No se podrá autorizar ninguna actividad extraordinaria si contradice las normas del parque, va en detrimento de sus valores o de sus objetivos, tiene un riesgo elevado de generar daños a las personas o a la propiedad o si incide de forma significativamente negativa en el funcionamiento normal del parque, en la protección de los recursos o en el uso por parte de los visitantes.»

«l) Excepcionalmente podrán autorizarse actividades extraordinarias como pruebas deportivas, espectáculos públicos u otras sesiones de entretenimiento si, además de cumplir lo señalado en la directriz anterior, concurren las dos condiciones siguientes:

1. Existe una asociación significativa entre los objetivos del parque y la actividad propuesta, y

2. Contribuye a mejorar la comprensión de la significación de los parques por el público. Se exigirá el pago de un canon a la administración del parque para su celebración.

No se autorizará, sin embargo, la celebración de actividades extraordinarias cuyo fin principal sea comercial, publicitario o de lucro.»

«l) Para la autorización de otras actividades extraordinarias como rodaje de películas, producciones de televisión y reportajes en general se exigirá la ausencia de espectadores.»

«m) Para la autorización de toda actividad extraordinaria se exigirá el depósito de una fianza o la contratación de un seguro por parte del promotor. La administración podrá establecer tarifas que, al menos, tendrán por objetivo el reembolso de los gastos generados por la concesión del permiso y el seguimiento de las actividades autorizadas.»

El epígrafe 3, letras a) b) y l), no tiene carácter básico en materia 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, es lo cierto que aquella no se ciñe según exige el canon de afectación transversal expuesto, a establecer limitaciones específicas de las actividades que puedan realizarse en el parque, ni tampoco a prever mecanismos de coordinación, que siempre puede ordenar el Estado, o de cooperación, que el propio Estado puede proponer, mecanismos que permitirían legítimamente la integración funcional de las diversas competencias implicadas. Por el contrario, dichas medidas constituyen regulaciones positivas de las actividades correspondientes a las materias de la promoción del turismo y de la cultura, el desarrollo comunitario y el ocio, cuando sobre las mismas la Comunidad Autónoma de Andalucía ha asumido la competencia exclusiva (arts. 13, 17, 26, 30 y 31 EAAAnd), competencias estas últimas que no resultan desplazadas por ejercerse en el territorio del Parque, sino que concurren con las estatales. 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 («se excluye de esta categoría, aun en los casos que requieran autorización por escrito, el trabajo de información y la fotografía y vídeo amateur») 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 l) 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 (ausencia de espectadores, exigencia de depósitos, seguros o tarifas, etc), siendo su finalidad la preservación de aquéllos.

c) El epígrafe 4 [Directrices en relación con la investigación y seguimiento de los recursos], c), d), e) y f) prevé:

«c) Los proyectos de investigación, así como la toma de muestras o datos que se pretendan realizar estarán sometidos a autorización previa por la administración del parque. Cada proyecto deberá ser adecuadamente justificado y se podrá recabar asesoramiento científico independiente para su evaluación.»

«d) Dado que la capacidad de los parques para acoger estudios de investigación es limitada, se dará prioridad a los proyectos recogidos en los planes rectores. A continuación se considerarán los encaminados a la resolución de los problemas de gestión y, finalmente, aquellos que por su naturaleza no puedan realizarse fuera de los parques o que requieren unas condiciones ambientales difícilmente repetibles fuera de los mismos.»

«e) En general, las actividades de investigación con incidencia negativa sobre el medio no deberán ser autorizadas. Sin embargo, con carácter excepcional, se podrán autorizar cuando los resultados de la investigación sean esenciales para el manejo de los recursos.»

«f) Los resultados de la investigación deberán hacerse públicos y se promoverá tanto su publicación, como su transferencia una vez elaborados, incluso antes de su publicación, y en particular aquellos que puedan tener incidencia en la gestión del parque. Cuando sea apropiado, las actividades y los resultados de la investigación serán divulgados e interpretados con el fin de mejorar la comprensión del medio ambiente por parte del público. No obstante, por razones de seguridad, la administración del parque podrá declarar confidencial la información referente a la ubicación de recursos particularmente frágiles.»

Lo primero que este caso importa destacar es que, aunque el epígrafe en su conjunto se refiera a la «investigación » que pueda realizarse en los parques nacionales, 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 nos obligaría a ponderar si dicha normativa respeta la concurrencia competencial (SSTC 53/1988, de 24 de marzo; 186/1999, de 14 de octubre, y 90/1992, de 11 de junio, 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 EAAAnd), 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.

En definitiva, no nos encontramos en un supuesto concurrencial en el mismo espacio físico de materias de igual objeto y de titularidad de Administraciones distintas (la «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.

Cumple, 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, por su propia naturaleza, siempre ha de conllevar afectación de las competencias autonómicas, pero la indicada afectación podrá ser, según los casos, más o menos intensa y no generará necesariamente por ello una vulneración de la competencia autonómica, salvo si conllevara su anulación.

Puntualizado lo anterior hemos de señalar que 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, confiando a las Comunidades Autónomas un margen amplio de desarrollo de este criterio y, especialmente, su aplicación concreta.

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 que se acaban de hacer 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.

d) El epígrafe 5 [Directrices en relación con las explotaciones y con los aprovechamientos y usos tradicionales] ha sido impugnado en sus letras a), b), c) y d), que establecen lo siguiente:

«a) La existencia en el interior de los parques de explotaciones extractivas de recursos naturales o minerales, así como de aprovechamientos hidráulicos o hidroeléctricos, con destino al proceso de producción o comercialización es incompatible con los fines declarativos de un parque nacional. En el caso de presencia de alguna de estas explotaciones, la gestión tenderá a su supresión que, en el supuesto de concesiones o autorizaciones administrativas, supondrá, al menos, su no renovación a la finalización de las mismas.»

«b) Con carácter general, la caza y la pesca, como actividades recreativas o como aprovechamiento de animales silvestres, son incompatibles con los objetivos y finalidades de un parque nacional por las repercusiones que tienen sobre los procesos naturales y por su impacto sobre el uso público. No obstante, por necesidades de control de poblaciones, y con carácter excepcional, se podrá autorizar, en condiciones estrictamente controladas, y cuando no exista otra solución satisfactoria, el empleo de artes cinegéticas o piscícolas siempre y cuando se hayan utilizado tradicionalmente y no produzcan efectos negativos en el medio ambiente.»

«c) Con carácter excepcional se podrán autorizar las actividades tradicionales artesanales de pesca o marisqueo litoral, desarrolladas históricamente por la población local. No se autorizará un aumento de la presión sobre el recurso. La administración del parque regulará el aprovechamiento al objeto de que el mismo resulte compatible con la conservación de los valores y procesos naturales del parque nacional.»

«d) Los usos y aprovechamientos tradicionales practicados históricamente en los parques, que no supongan un impacto negativo significativo en los procesos ecológicos, se consideran compatibles y podrán mantenerse, supeditados a la conservación de los valores naturales. A tal fin, cuando resulte necesario, se adecuarán en intensidad, forma y demás condiciones de realización para garantizar su compatibilidad con los objetivos del parque.»

En esta regulación nos encontramos en el mismo supuesto que el anterior, esto es, 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 EAAAnd.).

También aquí, por tanto, hay que tener en cuenta el canon de no vaciamiento de la competencia sectorial al que no hemos referido antes.

Examinado, en primer lugar, el epígrafe 5 a), observamos que 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, que ha de caracterizar las actuaciones públicas, ha de ser tenido especialmente en cuenta. Por ello debemos traer aquí a colación el enjuiciamiento que, en su día, realizamos de la Ley catalana 12/1981, de 24 de diciembre, por la que se establecen normas adicionales de protección de los espacios de interés natural afectados por actividades extractivas. En la Sentencia entonces dictada, STC 64/1982, de 4 de noviembre, hicimos el siguiente planteamiento de partida: «Lo que interesa examinar aquí es si la imposición con la finalidad de proteger el medio ambiente, que constituye como tantas veces se ha dicho el objetivo de la Ley, de requisitos y cargas para el otorgamiento de las autorizaciones, permisos y concesiones mineras, no previsto en la legislación general del Estado, desborda el marco de la legislación básica de éste en la materia. La respuesta debe ser negativa en cuanto tales requisitos y cargas están dirigidos a la protección de un bien constitucional como es el medio ambiente, siempre que esas cargas y requisitos no alteren el ordenamiento básico minero, sean razonables, proporcionados al fin propuesto y no quebranten el principio de solidaridad consagrado en los arts. 2 y 138 de la Constitución con carácter general, en el 45 con relación específica a la protección del medio ambiente y recogido también en el preámbulo del Estatuto de Cataluña. Desde estos puntos de vista procede examinar algunas disposiciones de la Ley impugnada» (STC 64/1982, de 4 de noviembre, FJ 5).

Pues bien, a continuación incidimos en determinadas prescripciones de dicha Ley catalana, señalando: «Las más importantes son las que pueden afectar al principio de solidaridad. Quizá más que la invocación genérica de este principio, y de los citados arts. 2 y 138 de la Constitución, cuya importancia por otra parte no puede ponerse en duda, conviene fijar la atención en el hecho de que con arreglo al art. 128.1 de la misma “toda la riqueza del país en sus distintas formas y fuese cual fuese su titularidad está subordinada al interés general”. En una de sus aplicaciones, este precepto supone que no pueden substraerse a la riqueza del país recursos económicos que el Estado considere de interés general, aduciendo otras finalidades, como la protección del medio ambiente. Se trata de nuevo de armonizar la protección del medio ambiente con la explotación de los recursos económicos. Ello supone que si bien como se ha dicho anteriormente la imposición de una carga adicional para la protección del medio ambiente no es en sí contraria a la Constitución ni al Estatuto, sí lo es la prohibición con carácter general de las actividades extractivas de las secciones C y D, que son las de mayor importancia económica, en una amplia serie de espacios aunque se exceptúen de esa prohibición los casos en que a nivel estatal y según el plan energético o cualquier otro análogo sea definida la prioridad de aquella actividad con referencia a otros intereses públicos concurrentes (art. 3.3 de la Ley). Cuestión distinta es que puedan prohibir la actividad minera en casos concretos, siempre que no exista un interés prioritario, pero el carácter general con la excepción citada, que prevé el art. 3.3 de la Ley impugnada, debe tacharse de inconstitucional por exceder la finalidad de la Ley y por substraer a la riqueza nacional posibles recursos mineros.» (STC 64/1982, FJ 6).

El mismo criterio mantuvimos respecto de la Ley de la Comunidad de Madrid 1/1985, de 23 de enero, del Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares, pues al examinar el precepto recurrido concluimos 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, de 19 de octubre, FJ 7).

De la doctrina expuesta se desprende que una regulación como la ahora examinada 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), también impugnado, 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, según hemos señalado, «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). Este criterio nos llevó a apreciar en esta misma Sentencia, al examinar los preceptos legales de la Ley 4/1989 relativos a la caza y la pesca, que respecto de ellas también se «legitima la actuación estatal al respecto, dentro del marco estricto de su competencia sobre protección del medio ambiente que le es propia, la legislación básica, pero con una protección menos extensa e intensa, nunca expansiva, además, por topar frecuentemente con la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas sobre la materia» (STC 102/1995, FJ 25).

Sin embargo, 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 », y al efecto hemos declarado que esta regulación corresponde al Estado «como previsión abstracta necesitada de desarrollo por quien sea competente para ello» (STC 102/1995, FJ 25). Es decir, 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 que hemos 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. En suma, el epígrafe 5 b) 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, aun limitando éstas, pues dichos límites no son irrazonables y no vacían las competencias de Andalucía, que puede imponer condiciones más estrictas.

e) El epígrafe 6 [Directrices en relación con las infraestructuras del Parque] l), m) y n), ha sido impugnado y prevé:

«l) Se evitará la construcción de otras infraestructuras en el interior de los parques nacionales, salvo en casos excepcionales, debidamente justificados por razones de protección ambiental o de interés social en el área de influencia socioeconómica, y en los que no exista otra solución satisfactoria.»

«m) Las infraestructuras e instalaciones ajenas a la gestión del parque, existentes en virtud de autorización administrativa, concesión, ocupación o cualquier otro título de derecho, podrán mantenerse hasta la expiración de su periodo de vigencia. Finalizado éste se procederá a la revisión de las condiciones de su autorización con el objeto de garantizar su compatibilidad con los objetivos del parque. En caso de impactos ambientales negativos significativos no se autorizará la renovación. La administración podrá, en casos justificados, establecer medidas correctoras para minimizar los impactos existentes, incluida la eliminación de la instalación, antes de la finalización del correspondiente título administrativo.»

«n) Igualmente, para casos de instalaciones, edificios o infraestructuras singulares, históricamente valiosas, estéticamente caracterizadoras, y cuya conservación se juzgue compatible con los objetivos del parque, la administración, si desaparece la necesidad para la que en el pasado hubieran sido habilitadas, podrá mantenerlas, incorporándolas a las infraestructuras de gestión del parque, en la forma más conveniente y siempre que resulte posible.»

Todos estos apartados se caracterizan porque establecen 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, relevante asimismo a efectos de delimitación del orden de competencias que a cada Administración corresponde, que no estamos en presencia de una norma propia de la materia «ordenación del territorio», pues no impone criterios sobre los usos espaciales.

En suma, se trata de normas de protección del medio ambiente de carácter transversal, que son, sin duda, estrictas, pero también de carácter específico y que no impiden el ejercicio de otras competencias sectoriales y, específicamente, 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.

f) El epígrafe 8 [Directrices de organización, imagen y coordinación administrativa], establece en su letra c):

«c) La imagen corporativa de los parques nacionales, incluidos medios materiales y vestuario de personal, se adecuará a lo que para la red se establezca. Su uso será de uso obligatorio para, al menos, aquellos profesionales de la red que desarrollen labores en contacto con el público.»

Es claro que nos encontramos ante un criterio general sin contenido normativo concreto que prevé, simplemente, que la red de parques se proyecte ante el exterior a través de una imagen que la identifique. Por tanto, el alcance y la intensidad de esa representación están aún por concretar.

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], en la medida en que, como antes señalamos, el epígrafe no tiene un contenido normativo concreto y en que el resultado que se pretende ha de ser fruto de la cooperación antedicha, hemos de concluir que aquél no infringe las competencias de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

10. Procede ahora que abordemos el enjuiciamiento del apartado 4 [Directrices para la planificación de los planes nacionales], del cual se han impugnado los epígrafes 3, 4, 5, 6 y 7.

a) El epígrafe 3 [La zonificación de los Parques Nacionales] establece:

«3. La zonificación de los parques nacionales: La zonificación es la organización del territorio de un parque nacional en función del valor de sus recursos y de su capacidad de

acogida para los distintos usos, con el fin de minimizar los impactos negativos y de asegurar un uso del espacio compatible con la conservación de sus recursos naturales.

Para los parques nacionales se establecen las zonas siguientes, ordenadas de mayor a menor grado de protección:

- a. Zona de reserva.
- b. Zona de uso restringido.
- c. Zona de uso moderado.
- d. Zona de uso especial.
- e. Zona de asentamientos tradicionales, sólo en los casos en que así se requiera.

Las características de éstas son las que a continuación se relacionan.

1. Zona de reserva:

Constituida por aquellas áreas, contiguas o dispersas, que requieren el máximo grado de protección o en las que por determinadas razones no se puede autorizar ningún tipo de uso público. Cumplen, al menos, alguna de las siguientes características:

- a. Contener valores naturales de primera magnitud de acuerdo a su rareza, fragilidad, biodiversidad e interés científico;
- b. Englobar procesos de regeneración o de estudio de recursos naturales, o,
- c. calificarse como peligrosas para el uso público.

Su gestión puede variar desde la abstención hasta el manejo activo. En ellas se garantizará una absoluta protección de sus valores naturales. Se evitará la influencia humana y podrán proporcionar oportunidades para el estudio científico. Estarán cerradas al uso público. Se prohíbe el acceso, salvo con fines científicos o de gestión del medio.

Las recolecciones de material biológico, mineral o cultural que por necesidades científicas sea preciso llevar a cabo deberán estar clara e inequívocamente argumentadas en los protocolos de investigación y ser expresamente autorizados por la administración del parque. No se podrá autorizar recolección de material que no sea con finalidades científicas o de gestión. Queda expresamente prohibido todo tipo de aprovechamientos.

Únicamente se podrán autorizar instalaciones de carácter científico o para la gestión del medio, y siempre que resulten imprescindibles, y han de ser mínimas y nunca permanentes. No se permitirá la apertura de nuevas pistas ni caminos.

2. Zona de uso restringido:

Constituida por áreas que presentan un elevado grado de naturalidad y que pueden soportar un cierto nivel de uso público. Aunque hayan podido sufrir un cierto grado de intervención humana, mantienen sus valores naturales en buen estado o se encuentran en fase de regeneración.

Su finalidad es la de garantizar la conservación íntegra de los recursos y valores que encierran, al tiempo que proporcionar una oportunidad para el contacto íntimo entre el hombre y la naturaleza. En ellas, el acceso público peatonal es libre a los senderos, la circulación está prohibida o regulada por el resto del territorio y el acceso motorizado se restringe exclusivamente a finalidades de gestión.

La instalación de señales, barreras, instrumentos y artefactos se limitará a aquéllas que obedezcan al control, orientación o seguridad de los visitantes, o a estudios científicos y actividades de manejo. No se construirán edificios ni instalaciones permanentes. Se podrán

construir senderos rústicos acondicionados para el tránsito a pie o para semovientes pero no se permitirá la construcción de carreteras o caminos para vehículos.

En caso de existir en la zona aprovechamientos tradicionales autorizados éstos deberán ser compatibles con la finalidad de la zona.

3. Zona de uso moderado:

Constituida por áreas dominadas por un ambiente natural con mayor capacidad para acoger visitantes que en los casos anteriores. Incluye también las áreas transformadas por la actividad agraria que albergan recursos definidos como valores del parque.

En ellas se integra la conservación y el uso público. Se puede autorizar, en los casos en que lo permita el régimen jurídico del parque y en las condiciones adecuadas, la práctica de usos agropecuarios y aprovechamientos tradicionales.

El acceso público es libre, aunque se prohíbe el tránsito de vehículos motorizados y artefactos mecánicos fuera de las carreteras y pistas abiertas al público. Se permitirá exclusivamente la construcción de servicios para el uso público, áreas recreativas, aparcamientos, zonas de acampada, bancos, elementos interpretativos y otras instalaciones menores destinadas al uso público o a albergar instrumentación científica o de manejo del medio. Asimismo, se podrán autorizar trabajos de mantenimiento o de adecuación de las instalaciones existentes ligadas a los aprovechamientos tradicionales.

Las construcciones e instalaciones deberán guardar el máximo respeto al entorno y utilizarán materiales y tipologías tradicionales. Se procurará su integración en el paisaje.

Con carácter restrictivo y excepcional, se podrá autorizar la construcción de pistas o caminos. Deberán estar ligadas al uso público, al manejo del medio o a los aprovechamientos tradicionales. Se adaptarán al terreno minimizando impactos, y no recibirán tratamiento superficial ni con asfalto ni con hormigón.

4. Zona de uso especial:

Constituida por áreas de reducida extensión en las que se ubican las construcciones e instalaciones mayores cuya localización en el interior del parque se considera necesaria. También alberga, con criterios de mínimo impacto y de concentración de servicios, las instalaciones que sea necesario establecer para el uso público y para las actividades de gestión y administración. Incluye también las instalaciones preexistentes que sea necesario mantener, así como aquellas otras que vayan a albergar servicios de interés general conformes con la finalidad del parque.

En ellas, el acceso público es libre. Además de la tramitación urbanística ordinaria, las obras y construcciones a realizar deberán adaptarse a la normativa establecida en el propio plan rector de uso y gestión y a las especificaciones técnicas que en materia de protección del paisaje y de los valores naturales pudiesen dictarse en desarrollo del mismo. En general, y salvo excepciones debidamente justificadas, las construcciones e instalaciones autorizadas deberán guardar el máximo respeto al entorno, procurarán la utilización de materiales y tipologías tradicionales y minimizarán su impacto, primando su integración en el paisaje.

5. Zona de asentamientos tradicionales:

Las cuatro zonas anteriormente definidas cubren la diversidad de usos y necesidades previsibles en los parques nacionales. No obstante, ante la circunstancia excepcional de que dentro de un parque nacional exista algún núcleo urbano, y al objeto de garantizar a sus habitantes el ejercicio de sus derechos básicos y de permitir un desarrollo armónico de éste dentro del parque nacional, se podrá establecer una zona de asentamientos

tradicionales que incluya aquellos núcleos y las áreas habitadas por población no dispersa, incluyendo sus zonas de servicios y áreas de cultivo aledañas.

En estas zonas, la finalidad es compatibilizar los objetivos del parque con un desarrollo urbano razonable y controlado y con la pervivencia de un estilo de vida tradicional.

Acogerá la infraestructura relacionada con la vida urbana dentro del parque, dándole un tratamiento unitario.»

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 cual «no es sino una forma de poner orden y concierto para conseguir la utilización racional que exige la Constitución (art. 45.1)» 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).

Siendo ello así también debemos 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. Es relevante apreciar, a los efectos de confirmar su carácter básico, que estamos 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, en el orden sustantivo, 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 si así lo estimasen, y de acuerdo con nuestro canon de enjuiciamiento, incrementar los niveles de protección de las mismas.

Aunque en algunos casos estas orientaciones contengan verdaderas prohibiciones, es lo cierto que las mismas tienen como finalidad directa la preservación del espacio, lo que se aviene también con nuestro canon de que la finalidad protectora de la norma básica puede tener en esta materia una mayor intensidad, siempre que no se produzca, como es el caso, un vaciamiento absoluto de la norma autonómica. En este sentido, 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, primero, proyectar la dimensión y localización de cada zona en el territorio concreto de cada uno de sus parques nacionales y, luego, para concretar, asimismo, en cada zona las determinaciones básicas.

Por último, 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 nuestra doctrina, 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, de 12 de diciembre, FJ 7, con cita de las SSTC 149/1991, de 4 de julio, FJ 1 b); 40/1998, de 19 de febrero, FJ 30; y 149/1998, de 2 de julio, FJ 3]. Por ello en dicha STC 306/2000 concluíamos 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, podemos concluir que este epígrafe, de acuerdo con la doctrina reproducida de la STC 306/2000, no vulnera las competencias de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

b) El epígrafe 4 [Contenido del Plan Rector de Uso y Gestión] prescribe lo siguiente:

«4. Contenido del plan rector de uso y gestión:

El contenido de los planes rectores de uso y gestión se organizará en las tres partes que se señalan en el siguiente esquema:

a. Una primera parte de definición de objetivos y criterios centrada en los siguientes apartados:

1. Objetivos del parque nacional.
2. Objetivos del plan rector de uso y gestión.
3. Criterios de gestión.

b. Una segunda parte jurídico-normativa y de regulación de actividades, con los siguientes apartados:

1. Zonificación.
2. Normativa de protección.
3. Identificación de actividades incompatibles con los fines del parque.
4. Régimen de usos y aprovechamientos.
5. Relación con otros instrumentos normativos y de planificación.

c. Una tercera parte de programación de actividades a desarrollar por la administración del parque nacional, con los siguientes apartados:

- a. En materia de conservación.
- b. En materia de uso público y visitas.
- c. En materia de investigación.
- d. En materia de seguimiento.
- e. En materia de relaciones con el entorno y difusión.
- f. En materia de desarrollo de planes sectoriales.
- g. Estimación económica de las inversiones correspondientes.»

Este epígrafe, en su integridad, vulnera las competencias de la Comunidad Autónoma de Andalucía. En efecto, 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 este Tribunal 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, como ocurre con el epígrafe ahora examinado, 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, naturalmente, 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 manera que aquellas directrices cuyo carácter básico hayamos confirmado en nuestro enjuiciamiento (como son, entre otras, las relativas a la zonificación, normas de protección, prohibiciones, etc.) deberán necesariamente ser respetados por todos los Planes rectores de uso y gestión y llevadas a la práctica.

Es decir, lo básico en este instrumento son las «directrices » de orden sustantivo, esto es, las que se enderezan a la protección del entorno y no las prescripciones formularias de la estructura que deban tener los planes autonómicos, pues éstos pueden diferir en su presentación formal entre una Comunidad Autónoma y otra, siempre que no desoigan las determinaciones sustantivas de carácter básico.

En definitiva, aunque no se trate del mismo supuesto, resulta aplicable aquí nuestra doctrina acerca del carácter no básico de los «modelos» en las actuaciones administrativas [SSTC 79/1992, de 28 de mayo, FJ 4 h); 194/1994, de 23 de junio, FJ 5; y 70/1997, de 10 de abril, FJ 4, entre otras].

c) El epígrafe 5 [El proceso de elaboración de los Planes rectores de uso y gestión] también ha sido impugnado y prevé:

«5. El proceso de elaboración de los planes rectores de uso y gestión:

Decidida por parte de la Comisión Mixta de Gestión de un parque nacional la elaboración o revisión de un plan rector de uso y gestión y determinado el equipo encargado de redactar el proyecto del plan, se inicia el proceso de planificación. Este se ajustará al procedimiento establecido a continuación, tanto en su elaboración, que consta de cuatro fases, como en su tramitación posterior.

A. Elaboración del proyecto del plan:

a. Fase primera: análisis documental y diagnóstico.

Esta fase tiene como objeto la realización de una evaluación detallada del estado del parque. Su elaboración corresponde a la administración del parque y es el punto de partida para el trabajo del equipo redactor. Incluye una revisión detallada de la información existente en la que se incluirán también las principales carencias de cara a su futura consideración. En caso de una revisión se examinará también el grado de ejecución del plan en vigor. También se evaluará la validez y eficacia de la normativa de aplicación. Como resumen se redactará un documento de información bibliográfica y cartográfica.

Igualmente se elaborará la relación de entidades y personas interesadas en el proceso. Incluirá, al menos, a las Administraciones públicas implicadas, instituciones científicas, organizaciones no gubernamentales, propietarios, empresas y otras entidades que tengan intereses en el parque nacional. Podrá incorporarse también a personas que expresen interés aun no perteneciendo a los grupos anteriores.

Finalmente se elaborará un documento de diagnóstico de gestión cuya finalidad es reflejar las características sustanciales del parque e identificar los problemas existentes. No propone decisiones ni recomienda soluciones.

Contendrá una descripción completa y sintética del parque que incluirá su finalidad, marco jurídico y administrativo, principales recursos naturales y culturales, aprovechamientos, uso público, régimen de propiedad y uso del suelo, infraestructuras e instalaciones, y entorno social. El documento concluirá con una selección de las principales cuestiones sustanciales que debiera acometer el plan. Estas, en caso necesario, podrán ser revisadas durante la elaboración del mismo.

La documentación elaborada en esta primera fase podrá ser objeto de informe por el patronato del parque antes de ser trasladada al equipo redactor.

b. Fase segunda: definición de los objetivos.

Tiene por finalidad fijar, por parte del equipo redactor, los objetivos del plan a partir de la documentación elaborada en la fase anterior y en particular a partir de la relación de cuestiones sustanciales del documento de diagnóstico de gestión.

Para su formulación habrá de tenerse en cuenta que:

1. Han de reflejar la situación a alcanzar durante la vigencia del plan.
2. Pueden ser objeto de revisión durante el proceso de elaboración del plan.
3. Es un listado de fines, no de medios. No avanzan soluciones.
4. Incorporan la participación pública en su determinación.
5. Reflejan con claridad las limitaciones que la protección de los recursos conlleva.
6. Toman en consideración la capacidad de gestión del parque.

c. Fase tercera: establecimiento y selección de soluciones.

Tiene por objeto establecer y seleccionar las acciones adecuadas para abordar las cuestiones sustanciales. Estas quedarán enmarcadas en el ámbito de alcance del plan, por lo que no cabe considerar aquellas de alcance superior al mismo. En caso de que se entienda adecuado proponer acciones de dicha índole deberá utilizarse el cauce adecuado para cada caso.

Para cada una de las cuestiones sustanciales se estudiarán diferentes soluciones. También se solicitará a los interesados en el proceso que propongan soluciones. Ha de prestarse especial atención a que las soluciones sean pragmáticas y con una razonable relación coste-beneficio.

Finalmente, las soluciones consideradas y aportadas se agruparán en, al menos, las tres opciones siguientes, de las que se analizará su incidencia en el medio ambiente, se evaluará su coste económico y se estudiará su viabilidad institucional y social:

1. Opción de no intervención. Analiza la situación a la que se llegaría durante el periodo de vigencia del plan en caso de que las cosas siguiesen su curso actual y no se emprendiesen nuevas acciones.
2. Opción de intervención limitada. Recoge la acción requerida para proporcionar, de acuerdo con las finalidades del parque, una capacidad básica de protección de sus recursos, de acogida de visitantes, de gestión del espacio y, en su caso, de mantenimiento de las instalaciones y de los servicios ya existentes.
3. Opción de intervención sustantiva. Incluye las acciones necesarias para desarrollar ampliamente los objetivos del parque en materia de conservación de recursos y uso público.

Como resumen de lo anterior se elaborará un documento de opciones evaluadas, sintético y de fácil comprensión, con los elementos básicos para orientar la toma de decisiones, que contendrá:

1. Una descripción de cada cuestión sustancial.
2. Una enumeración de las opciones propuestas para cada cuestión sustancial, con indicación de sus ventajas e inconvenientes.
3. Una indicación valorada para cada opción de su incidencia ambiental, su coste económico y su viabilidad.

El documento se pondrá en conocimiento de los interesados en el proceso, a efectos de que puedan pronunciarse sobre la opción adecuada. Teniendo en cuenta las opiniones recogidas durante esta consulta, se seleccionará una opción para cada una de las cuestiones enunciadas.

En casos de urgencia apreciados por la Comisión Mixta de Gestión, y debidamente justificados, podrán unificarse las fases segunda y tercera del proceso con la elaboración directa por parte del equipo redactor del documento de opciones evaluadas. Este documento sería, en este caso, el que se someterá directamente a consulta pública.

d. Fase cuarta: redacción del proyecto del plan. A partir de las opciones seleccionadas, y de acuerdo con el contenido establecido en el apartado 4.4, el equipo redactor, conforme a las determinaciones de la Comisión Mixta de Gestión, procede a la redacción del proyecto de plan.

B. Tramitación del proyecto del plan:

Elaborado el proyecto de plan por la Comisión Mixta de Gestión del parque nacional, y conocido por su Patronato, se someterá a un periodo de información pública de al menos un mes. Durante el mismo se desarrollará un esfuerzo informativo y divulgador de su contenido.

Igualmente, se remitirá a la Administración competente en materia urbanística a efectos de que en un plazo no superior a sesenta días emita su preceptivo informe. En ausencia de dicho informe se entenderá el silencio como positivo.

Si como resultado del proceso la Comisión Mixta de Gestión decidiese introducir modificaciones que afectasen significativamente a las soluciones elegidas, incluso si se incorporasen opciones no previstas inicialmente, se deberá proceder a una nueva consulta pública. Como resultado de las consultas realizadas, la Comisión Mixta de Gestión introducirá las modificaciones oportunas y elevará el proyecto del plan al Patronato del parque para su informe preceptivo.

Una vez informado por el Patronato, éste se remitirá al Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma donde se ubique el parque o, en caso de parques ubicados en el territorio de más de una Comunidad Autónoma, al Gobierno, para su aprobación definitiva por Decreto o Real Decreto.»

Este epígrafe, asimismo en su integridad, vulnera las competencias de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Resulta aplicable aquí cuanto se acaba de señalar respecto del anterior epígrafe, pues carece de carácter básico la imposición a las Comunidades Autónomas de un determinado modo de elaboración de los planes de su competencia, máxime cuando en el proceso de elaboración regulado se prevén intervenciones de la Comisión Mixta de Gestión que hemos estimado inconstitucionales en nuestra STC 194/2004.

En suma, de la misma forma que hemos considerado 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.

d) El epígrafe 6 [Elaboración de los planes sectoriales] dispone lo siguiente:

«6. Elaboración de los Planes Sectoriales:

Los planes sectoriales constituyen un escalón más detallado en el proceso de planificación y están subordinados en su contenido al plan rector de uso y gestión.

Su elaboración debe respetar los principios antes señalados y contar con una participación pública adecuada. No obstante, su diferente naturaleza, contenido, alcance, y periodo de vigencia con respecto a un plan rector, puede justificar un diferente procedimiento de elaboración.

El contenido de los planes sectoriales se adaptará, en términos generales, al esquema general establecido para los planes rectores de uso y gestión. El Organismo autónomo Parques Nacionales establecerá, previo informe del Consejo de la Red, las medidas adecuadas de armonización del proceso de elaboración de planes sectoriales.»

Partiendo de que el art. 23.5 c) de la Ley 4/1989 ha sido declarado inconstitucional [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.

e) El epígrafe 7 [Otras cuestiones relacionadas con la planificación de los parques nacionales] establece:

«7. (Otras cuestiones relacionadas con la planificación de los Parques Nacionales):

Para la redacción de los instrumentos de planificación se constituirán equipos multidisciplinarios que, en el caso de los planes rectores de uso y gestión se limitarán a un máximo de seis miembros e incluirán, al menos, representantes de la Comunidad o Comunidades Autónomas en que se ubique el parque, del propio parque, y del Organismo autónomo Parques Nacionales. La incorporación al equipo se realizará por nombramiento de la institución a la que representan previa invitación de la Comisión Mixta.

Se podrá invitar a participar, en todas o en parte de las sesiones de trabajo, a otras personas que se juzgue adecuado por el equipo de planificación en razón de su conocimiento sobre las cuestiones que se discutan.

Para la elaboración de los planes sectoriales, las Comisiones Mixtas de Gestión adaptarán la composición de los equipos según las necesidades de cada caso.

En la elaboración de los instrumentos de planificación el Organismo autónomo Parques Nacionales ejercerá las funciones de secretaría y proveerá de los medios precisos para el funcionamiento de los equipos planificadores.

Al objeto de asegurar la aplicación armónica del proceso de planificación en toda la red, el Organismo autónomo Parques Nacionales podrá establecer, previo informe del Consejo de la Red, las medidas necesarias para garantizar dicha homogeneidad.»

Este epígrafe, 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, y por prever la

intervención en las labores de gestión de órganos ajenos a la propia Comunidad, vulnera sus competencias.

11. Cumple ahora iniciar el examen del apartado 5 [Programa de actuaciones de la red], del que han sido impugnados sus epígrafes 1 c) y e); 2 a), b) y c); 3; 4; 5; 6; 8; y 9.

a) El epígrafe 1 [Actuaciones generales y consolidación de la red dentro de la política nacional de conservación de la naturaleza] c) y e) dispone:

«El objetivo a alcanzar durante la vigencia del Plan Director es el de determinar el esquema potencial de la red de parques nacionales y su articulación espacial dentro de un modelo de seguimiento homogéneo, y armonizar las estrategias de gestión y planificación, para ello se desarrollarán las siguientes actuaciones:»

«c) Establecer un marco de colaboración con los titulares de derechos afectados para facilitar la consecución de los objetivos de los parques. A tal fin se inventariará la situación de las propiedades y los derechos reales en los parques nacionales y se evaluará su repercusión en la gestión, en colaboración con las Comisiones Mixtas de Gestión de los diferentes parques.»

«e) Establecimiento de criterios generales, en particular en materia de deslindes públicos, para el afianzamiento de la propiedad pública existente en la red de parques nacionales, en colaboración con las Comisiones Mixtas de Gestión de los diferentes parques.»

Ambos epígrafes, en cuanto que, respectivamente, 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.

De tal apreciación de conformidad con el orden constitucional de distribución competencial se excluye, en línea con lo enjuiciado en la STC 194/2004, 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.

b) El epígrafe 2 [Conservación de los valores naturales contenidos en la red de parques nacionales] a), b) y c), establece lo siguiente:

«2. Conservación de los valores naturales contenidos en la Red de Parques Nacionales. El objetivo a alcanzar durante la vigencia del Plan Director es el de establecer mecanismos que permitan asegurar la conservación de los valores y procesos naturales de la red de parques nacionales. A tal fin es preciso profundizar en su conocimiento, seguimiento, evaluación y, en su caso, restauración. En consecuencia se desarrollarán las siguientes actuaciones:

a) Evaluar la situación de calidad ambiental en que se encuentre la biodiversidad en el ámbito de la red a completar en el plazo de tres años. Durante el resto del período de vigencia del Plan Director se desarrollarán aquellas actuaciones necesarias con el objetivo de reducir los factores de riesgo al máximo posible.

b) Desarrollar un programa de acción común, capacitación, formación y ensayo, con carácter aplicado, para la mejora de la situación de la biodiversidad amenazada en la red de parques nacionales, reintroducción de especies desaparecidas, restauración de hábitat y erradicación de especies introducidas. A partir del primer año de vigencia del Plan Director se desarrollará un programa específico con carácter demostrativo. Se prestará

particular atención a las especies presentes en más de un parque o incluidas en el Catálogo Nacional de especies amenazadas.

c) Establecer unos criterios comunes de evaluación ambiental tanto para las actuaciones como para los planes y programas que se desarrollen en parques nacionales. Definición del protocolo en el plazo de doce meses.»

Este epígrafe, en su integridad, 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.

c) El epígrafe 3 [Uso público de los parques nacionales] ha sido impugnado en su totalidad y dispone lo siguiente:

«3. Uso público en los Parques Nacionales:

El objetivo a alcanzar en el período de vigencia del Plan Director es el de adecuar las posibilidades de disfrute de los parques nacionales a su capacidad de acogida de visitas. Para ello es preciso establecer criterios comunes para el desarrollo del uso público, y consolidar una presencia institucional tanto entre los ciudadanos como en los procesos formativos. A tal fin el programa de actuaciones contempla:

a) Adoptar las directrices comunes para la determinación de la capacidad de acogida de visitantes en los parques nacionales, en el plazo de dieciocho meses.

b) Determinar las directrices comunes en interpretación de la naturaleza que incluirán un programa de contenidos mínimos a desarrollar en el conjunto de los parques nacionales, en el plazo de dos años. Asimismo, se programarán, diseñarán y ejecutarán actuaciones horizontales en materia de interpretación a desarrollar en los parques nacionales y fuera de ellos.

c) Establecer un programa de actuación para favorecer la inclusión de los aspectos derivados de los parques nacionales entre los contenidos de la enseñanza reglada, en colaboración con las Administraciones competentes en materia educativa.

d) Abrir al público el Centro Nacional de Interpretación de la Red de Parques Nacionales en el plazo máximo de cuatro años. Contará con información e interpretación de la red de parques nacionales con carácter estable y permanente, y con una amplia capacidad de atención directa.

e) Puesta en marcha, con carácter complementario a las instalaciones de cada parque nacional, de la central de información y reservas en materia de servicios de uso público en los parques nacionales. En el plazo de doce meses estará en funcionamiento.

f) Desarrollar un programa para dotar a los parques nacionales de las infraestructuras básicas y complementarias de acogida al objeto de permitir un nivel homogéneo en los servicios de atención al público. En lo referido a infraestructuras básicas el programa deberá estar completado en el plazo de dos años.»

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, más que límites a la regulación de la actividad sectorial de ocio y tiempo libre, promoción del turismo u otras conexas, 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, 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, en ambos casos para todos los parques de la red, se inscribe en el marco coordinador y de cooperación en la materia y 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.

d) El epígrafe 4 [Sensibilización y participación social en la red de parques nacionales], determina:

«4. Sensibilización y participación social en los Parques Nacionales:

El objetivo a alcanzar en el período de vigencia del Plan Director es crear una corriente ciudadana de apoyo a la red de parques nacionales, incentivando, además, la participación de la sociedad en su gestión. En consecuencia, se contemplan las actuaciones de:

a) Se elaborará una estrategia de comunicación exterior para la red en el plazo de seis meses.

b) Intensificación de los programas de voluntariado en parques nacionales, con el objetivo de alcanzar una cifra anual de 2.000 voluntarios a la finalización de la vigencia del Plan Director, sin menoscabo de la capacidad de creación de empleo.

c) En materia de patrocinio y mecenazgo en el plazo de dieciocho meses se definirá un programa específico de actuaciones que determine las acciones a llevar a cabo y coordine los procedimientos.»

Las previsiones normativas de este epígrafe, relativas a la estrategia de comunicación, los programas de voluntariado y el patrocinio y mecenazgo en los parques nacionales, por relevantes que pudieran ser, no constituyen medidas de protección ambiental en sentido estricto y, por ello, vulneran las competencias sectoriales de la Comunidad Autónoma de Andalucía a que nos venimos refiriendo.

e) El epígrafe 5 [Investigación] establece:

«5. Investigación:

El objetivo a alcanzar en el período de vigencia del Plan Director es establecer un marco de colaboración y asesoramiento con la comunidad científica, y desarrollar un programa de investigación propio de la red de parques nacionales. A tal fin se contempla:

a) Establecer, en colaboración con la comunidad científica y tras un proceso de diálogo, el programa de investigación para la red en el plazo de dos años. Incluirá los criterios necesarios para establecer prioridades en cuanto a los proyectos de investigación. Los proyectos de investigación calificados en el mismo como prioritarios deberán iniciarse antes de un plazo de doce meses a partir del establecimiento del programa.

b) Creación de un comité científico especializado para el apoyo y asesoramiento en las decisiones de parques nacionales que así lo requieran.

- c) Elaboración en el plazo de seis años de un atlas científico de cada parque que incluirá un cartografiado de los procesos ecológicos esenciales y caracterizadores del mismo.»

Inmediatamente se desprende de la lectura de este epígrafe que 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, obviamente, una aspiración con relevancia para que los parques nacionales alcancen los niveles más altos de conservación y podría inscribirse en la competencia estatal, pues resulta deseable que la investigación, en general, y también en dichos parques, 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.

Sin embargo, en este caso, no podemos alcanzar esta conclusión, sino la 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 EAAAnd), 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.

- f) El epígrafe 6 [Desarrollo sostenible e integración social] prevé lo siguiente:

«6. Desarrollo sostenible e integración social:

El objetivo a alcanzar en el periodo de vigencia del Plan Director es el de asegurar la integración de los parques nacionales con sus entornos, desarrollando líneas específicas de colaboración y apoyo. En consecuencia, se desarrollarán las siguientes actuaciones:

a) Establecer los criterios de elegibilidad, teniendo en cuenta la situación socioeconómica de los municipios, para la aplicación del artículo 22.ª *quater* de actividades de desarrollo sostenible a incentivar en las áreas de influencia socioeconómica de los parques, así como los mecanismos para la divulgación de los resultados, al objeto de lograr un efecto demostrativo, antes de dos años. En los casos adecuados dichas actividades se podrán integrar en programas piloto.

b) Desarrollar un programa de ayudas y subvenciones a instituciones públicas y privadas entre las poblaciones de las áreas de influencia socioeconómica, al objeto de crear iniciativas económicas competitivas que generen tejido empresarial.

c) Elaborar un programa de mantenimiento de actividades tradicionales compatibles en los parques nacionales como parte de la estrategia de conservación de sus valores naturales y culturales antes de cuatro años.

d) En los casos en que resulte procedente, establecer y aplicar, conforme a la legislación vigente, criterios y mecanismos ágiles para la valoración e indemnización de aquellas actividades y derechos que sea necesario limitar o suprimir en razón de su incompatibilidad con los fines de los parques nacionales.»

Este epígrafe 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. *quater*.1 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. *quater* citado, tampoco tienen un estricto contenido medioambiental, pues se insertan en diversas esferas materiales (viabilización económica de actividades tradicionales, generación de tejido empresarial, fomento de actividades compatibles con el medio ambiente y el patrimonio arquitectónico, creación de empleo, etc.) 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 CE.

g) El epígrafe 8 [Imagen y coherencia], establece:

«8. Imagen y coherencia: El objetivo a alcanzar en el periodo de vigencia del Plan Director es lograr una imagen coherente, característica y propia de la red de parques nacionales. A tal fin se ejecutarán las siguientes actuaciones:

a) Renovar la imagen corporativa y la identidad gráfica de la red antes de doce meses. Completar la señalización de los parques nacionales en el plazo de veinticuatro meses.

b) Reglamentar el uso de la imagen exterior de los parques nacionales por parte de terceros. Antes de doce meses se adoptará dicho reglamento mediante Orden.

c) Establecer la red Inpar de información general sobre parques nacionales. En dieciocho meses se pondrá en marcha la red, que será de acceso gratuito para los ciudadanos.

d) Promover la proyección de la red y de los parques nacionales a través, entre otras acciones, del desarrollo de un programa específico de publicaciones. Dicho programa, que asegurará un nivel homogéneo en las publicaciones de los parques, incluirá también la edición de una revista. Se complementará el centro de publicaciones existente, con la constitución de un consejo responsable del plan editorial.»

Algunas de estas medidas (completar la señalización, reglamentar el uso de la imagen por terceros, promover la información de los ciudadanos, etc) en cuanto que van más allá de la formalización de la identificación unitaria de la red de parques nacionales a que nos referíamos en

el fundamento jurídico 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.

h) El epígrafe 9 [Organización administrativa y formación del personal], impugnado en su totalidad dispone:

«9. Organización administrativa y formación del personal:

El objetivo a alcanzar en el periodo de vigencia del Plan Director es el de asegurar una estructura administrativa y de gestión así como establecer un sistema de promoción de personal que facilite el logro de los objetivos anteriores; a tal fin se contempla:

a) Elevar al Consejo de la Red en el plazo de nueve meses una propuesta de criterios de financiación y de asignación de prioridades para la distribución de recursos entre los parques y los programas.

b) Establecer un centro de documentación y un banco de datos sobre parques nacionales. Dotar la Red de un sistema de información geográfica integrado para todas las unidades como medio de apoyo a la gestión.

c) Establecer un programa de formación y perfeccionamiento de personal de parques nacionales.»

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», inmediatamente se aprecia 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 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) –financiación y asignación de prioridades– y c) –formación y perfeccionamiento– vulneran las competencias de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Por el contrario, su letra b) –establecimiento de un centro de documentación y de un banco de datos relativos a todos los parques– se inscribe en la competencia estatal, por razón de coordinación y supraterritorialidad.

12. El apartado 6 [Fuentes financieras y criterios de distribución], impugnado en su integridad, dispone:

«6. Fuentes financieras y criterios de distribución:

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.

Igualmente, el Organismo autónomo estará facultado para canalizar fondos, tanto públicos como privados, para la ejecución del programa de actuaciones de la red. De los resultados de esa labor deberá darse conocimiento al Consejo de la Red y, en cualquier caso, los fondos recaudados siempre estarán dirigidos al cumplimiento de las finalidades establecidas en el presente Plan Director.

Anualmente, y basándose en las dotaciones aprobadas, el Organismo autónomo Parques Nacionales realizará una distribución presupuestaria en las distintas actuaciones del programa de actuaciones de la red, de acuerdo con una programación de actividades. La citada distribución será puesta en conocimiento del Consejo de la Red.»

Este apartado, 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 consideramos inconstitucionales 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. En definitiva, en dicha Sentencia rechazamos que aquellos preceptos legales se sustentaran, como sostenía el Abogado del Estado, en la doctrina constitucional emanada de este Tribunal respecto de las subvenciones y manifestamos 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, en este caso debemos confirmar lo aducido por el Abogado del Estado. La razón de ello se encuentra en que ahora no se regula la financiación de la gestión ordinaria y habitual de los parques nacionales, ni tampoco se impone cofinanciación autonómica alguna, sino que tan sólo se prevé que, «con cargo a los Presupuestos Generales del Estado se asignarán las cuantías precisas en el presupuesto de gastos del Organismo Autónomo Parques Nacionales al objeto de asegurar el cumplimiento del presente Plan Director». Nos encontramos, pues, ante una decisión normativa de financiación exclusivamente estatal de una medida, como es el establecimiento del Plan director, que es de la indudable competencia del Estado, lo que posibilita que el Estado canalice fondos para la financiación de medidas de su competencia (por todas, STC 13/1992, de 13 de febrero, recogida junto con otras resoluciones en la STC 194/2004, FJ 22).

Por tanto, situándose 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, para 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.

13. El apartado 7 [Evaluación y seguimiento del Plan director], dispone:

«Anualmente el Organismo Autónomo Parques Nacionales realizará una memoria de ejecución del Plan Director.

Se evaluarán los resultados obtenidos y la concordancia entre la ejecución real y los plazos previstos. Dicha memoria será elevada al Consejo de la Red para informe y aprobación si procede. Este podrá proponer las medidas que considere necesarias para mejorar la ejecución del plan.»

No se aprecia tampoco la infracción del orden constitucional de competencias en este apartado, pues siendo 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. Además, la elevación de la Memoria al Consejo de la Red, «para informe y aprobación si procede» garantiza plenamente las competencias de aquéllas.

En conclusión, este punto tampoco vulnera las competencias de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

14. Por último, se impugna el apartado 8 [Ejecución, vigencia y revisión del Plan], que prevé lo siguiente:

«8. Ejecución, vigencia y revisión del Plan:

El Organismo Autónomo Parques Nacionales es el órgano de la Administración General del Estado responsable de la ejecución del Plan Director. Este se desarrollará a través de planes anuales de actuación que serán aprobados por la Ministra de Medio Ambiente previo informe del Consejo de la Red.

Las Comisiones Mixtas de Gestión serán las responsables de asegurar que la gestión, en cada uno de los parques nacionales, se desarrolla de conformidad a lo establecido en el presente Plan Director.

El presente plan tendrá una vigencia de siete años. Finalizada ésta, el Ministerio de Medio Ambiente, a través del Organismo autónomo Parques Nacionales y previo informe del Consejo de la Red, elevará al Gobierno una propuesta de revisión para su oportuna aprobación.»

Este punto 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.

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 conflicto positivo de competencia núm. 2287-2000, planteado por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía contra diversos preceptos del Real Decreto 1803/1999, de 26 de noviembre por el que se aprueba el Plan director de la red de parques nacionales y, en consecuencia:

1.º Declarar que vulneran las competencias de la Comunidad Autónoma de Andalucía los siguientes apartados del anexo de dicho Real Decreto que contiene el Plan director de la red de parques nacionales: apartado 3, epígrafes 3 a), b), j), último inciso y l); 4 d), segundo inciso, y f); apartado 4, epígrafes 4; 5; 6; y 7; apartado 5, epígrafes 1, último inciso de las letras c) y e); 3 a), b), c) y f); 4; 5 a) y c); 6; 8, salvo el inciso «renovar la imagen corporativa y la identidad gráfica de la red» de su letra a) y 9 a) y c); y apartado 8.

2.º Desestimar el conflicto positivo de competencia 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.—Eugení 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 conflicto de competencia número 2287-2000, planteado por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, contra diversos preceptos del Real Decreto 1803/1999, de 26 de noviembre, por el que se aprueba el Plan director de la red de parques nacionales

Con el mayor respeto a la opinión de la mayoría, no comparto del fallo a que se ha llegado en esta Sentencia, en el concreto epígrafe que a continuación indico, de ahí que con la habilitación que me confiere el art. 90.2 LOTC, justifique mi Voto particular en el sentido siguiente:

Mi discrepancia se centra en el párrafo b) del epígrafe 5 [Directrices en relación con las explotaciones y con los aprovechamientos y usos tradicionales], del apartado 3 [Directrices Generales para la gestión coordinada de la Red] del Plan director de la red de parques nacionales. En concreto, dicho párrafo establece lo siguiente:

«b) Con carácter general, la caza y la pesca, como actividades recreativas o como aprovechamiento de animales silvestres, son incompatibles con los objetivos y finalidades de un parque nacional por las repercusiones que tienen sobre los procesos naturales y por su impacto sobre el uso público. No obstante, por necesidades de control de poblaciones, y con carácter excepcional, se podrá autorizar, en condiciones estrictamente controladas, y cuando no exista otra solución satisfactoria, el empleo de artes cinegéticas o piscícolas siempre y cuando se hayan utilizado tradicionalmente y no produzcan efectos negativos en el medio ambiente.»

El análisis del precepto exige tener presente en todo momento, como de hecho hace la Sentencia de la mayoría, dos elementos de la máxima trascendencia. En primer lugar, que nos encontramos ante 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 caza, pesca fluvial y pesca en aguas interiores, marisqueo, etc. (art. 13.18 EAAnd). En segundo lugar, hay que tener en cuenta el canon de no vaciamiento de la competencia sectorial. Es decir, 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 (fundamento jurídico 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).

En el ámbito determinado por la caza y pesca, al que se circunscribe este Voto, los anteriores principios permiten afirmar, tal como se desprende de la resolución mayoritaria, 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» (STC 102/1995, de 26 de junio, FJ 23). Es claro, de este modo, que «la finalidad de conservación y mejora de los animales y plantas forman parte del medio ambiente» STC 102/1995, de 26 de junio, FJ 23).

Por esta razón, en esta misma Sentencia afirmamos, en cuanto a la caza y la pesca, que en relación con ellas está legitimada «la actuación estatal al respecto, dentro del marco estricto de su competencia que le es propia, la legislación básica, pero con una protección menos extensa e intensa, nunca expansiva además, por topar frecuentemente con la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas sobre la materia» (STC 102/1995, FJ 26).

De acuerdo con este principio, y en rigurosa aplicación del mismo, se declaraba perfectamente constitucional la regulación contenida en el art. 33 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestre. Dicho artículo contenía, en la redacción entonces analizada (su apartado 1 fue modificado por el art. 122.3 de la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social), «la doble prohibición de que la caza y la pesca afecten a las especies catalogadas y de que su ejercicio respecto de las autorizadas «se regulará» de modo que queden garantizados su conservación y fomento, con una reserva de la competencia propia de las Comunidades Autónomas, a quienes se encomienda «la determinación de los terrenos y las aguas donde puedan realizarse tales actividades, así como las fechas hábiles para cada especie» y el establecimiento de “las normas y requisitos” para “el contenido y aprobación de los planes técnicos cinegéticos y acuícolas”, que se acomodarán a los Planes de Ordenación de recursos de la zona cuando existan » (STC 102/1995, FJ 26).

Es decir, que, en primer lugar, la Ley establece tres principios generales. El primero, la prohibición de caza y pesca de especies catalogadas. El segundo, la posibilidad de cazar y pescar las restantes especies, a las que, por tanto, no se aplicaba la prohibición de dar muerte contenida en el art. 26.4 de la Ley 4/1989, en los casos en se regule específicamente en la legislación de montes, caza o pesca continental, o cuando reglamentariamente sean declaradas piezas de caza o pesca. El tercero, el condicionamiento de que el ejercicio de la caza y la pesca continental deben regularse de modo que queden garantizados la conservación y el fomento de las especies autorizadas para este ejercicio. A partir de tales principios básicos, quedaba, como se ha indicado, un espacio competencial amplio a desarrollar por las Comunidades Autónomas.

Este esquema nos llevó a concluir que «es notoria la correcta articulación de las competencias respectivas, una, la estatal, constreñida a lo básico, y otra, la autonómica, a la cual convienen las normas adicionales y, en su caso, el desarrollo legislativo para la protección del medio ambiente y, por supuesto, la regulación de la caza y de la pesca».

La situación varía sustancialmente, sin embargo, en la regulación del Plan Director que ahora se somete a nuestro enjuiciamiento.

La norma que en esta ocasión se analiza (párrafo b del epígrafe 5 del apartado 3 del Plan Director), establece con carácter general la prohibición de caza y pesca en los Parques Nacionales, al declarar dichas actividades incompatibles con los objetivos y finalidades de dichos espacios, por las repercusiones que tienen sobre los procesos naturales y por su impacto sobre el uso público de los mismos.

Y prevé una única excepción, la necesidad de control de poblaciones, cuando no haya otra solución satisfactoria.

Aun en este caso, únicamente podrán utilizarse artes cinegéticas o piscícolas siempre y cuando se hayan utilizado tradicionalmente y (esto es obvio), no produzcan efectos negativos en el medio ambiente.

Sin embargo, creo que debería ser otra la previsión del referido contenido normativo, pues, como indica la Letrada de la Junta de Andalucía en su demanda, «precisamente pueden existir Parques Nacionales en los que no sólo sea autorizable sino incluso saludable autorizar la actividad de caza, como ejemplo valga la existencia en el Parque Nacional de Sierra Nevada de una reserva nacional de caza». De hecho es precisamente la prohibición general de estas actividades (no se olvide, para toda clase de especies, y no sólo para especies catalogadas), la que puede repercutir y alterar gravemente sobre los procesos naturales y sobre el uso público.

Ya de entrada, ciñéndome a la circunstancias expresamente mencionadas en el art. 28.2 de la Ley 4/1989, además de las necesidades de control de poblaciones (único caso previsto en la norma), es obvio que pueden imaginarse con facilidad supuestos en que la incidencia en los procesos naturales producirá, precisamente, –caso de no autorizarse dichas actividades– efectos perjudiciales para la salud y seguridad de las personas, protección de especies especialmente vulnerables, necesidad de prevención de perjuicios importantes a los cultivos, el ganado, los bosques, la pesca y la calidad de las aguas, prevención de accidentes, o protección de la flora y fauna. Por otra parte, y ahora con una perspectiva algo más amplia, la autorización de la caza y pesca, en condiciones controladas y sujetas a la correspondiente regulación, de las especies que asimismo se determinen específicamente, no sólo no repercute gravemente en los procesos naturales, sino que contribuye decisivamente a asegurar y garantizar la conservación, protección, fomento y mejora de dichas especies.

En cualquier caso, al margen de lo anterior, lo auténticamente relevante a mi entender es que la previsión del tan reiterado epígrafe 5 b) no se acomoda al criterio general de nuestra doctrina 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, como de hecho genera esta norma, 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.

Por otra parte, 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 que, nunca se olvide, siempre tienen que garantizar la conservación y el fomento de las especies), se vacía absolutamente dicha competencia sectorial, mediante un ejercicio que es especialmente intenso y extenso 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.

Por estas razones, considero que debíamos haber declarado que vulnera las competencias de la Comunidad Autónoma, de Andalucía el párrafo b) del epígrafe 5 del apartado 3 del Plan director de la red de parques nacionales.

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