PARLAMENTO DE ANDALUCIA

BOLETÍN OFICIAL

Número 416 | **Quinta Legislatura** | **Sevilla, 3 de marzo de 2000**

SUMARIO

2. TEXTOS EN TRAMITACIÓN

2.9 Otros procedimientos

2.9.3 Procedimiento ante el Tribunal Constitucional

Recurso de inconstitucionalidad promovido por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno, contra la Ley del Parlamento de Andalucía 8/1999, de 27 de octubre, del Espacio Natural de Doñana. 24.773

Acuerdo de la Mesa de la Diputación Permanente por el que el Parlamento de Andalucía se persona, a través del Excmo. Sr. Presidente de la Cámara, en el proceso y formula alegaciones al recurso de inconstitucionalidad promovido por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno, contra la Ley del Parlamento de Andalucía 8/1999, de 27 de octubre, del Espacio Natural de Doñana. 24.783

Recurso de inconstitucionalidad promovido por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno, contra las letras *b)*, *c)* y *f)* del apartado 1.º del artículo 44 y los apartados 2.º y 3.º de la disposición adicional primera de la Ley del Parlamento de Andalucía 15/1999, de 16 de diciembre, de Cajas de Ahorros de Andalucía. 24.801

Acuerdo de la Mesa de la Diputación Permanente por el que el Parlamento de Andalucía se persona, a través del Excmo. Sr. Presidente de la Cámara, en el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno, contra las letras *b)*, *c)* y *f)* del apartado 1.º del artículo 44 y los apartados 2.º y 3.º de la disposición adicional primera de la Ley del Parlamento de Andalucía 15/1999, de 16 de diciembre, de Cajas de Ahorros de Andalucía y se solicita prórroga para la formulación de alegaciones. 24.807

2. TEXTOS EN TRAMITACIÓN

2.9 Otros procedimientos

2.9.3 Procedimiento ante el Tribunal Constitucional

RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA LA LEY DEL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA 8/1999, DE 27 DE OCTUBRE, DEL ESPACIO NATURAL DE DOÑANA

Promovido por el Presidente del Gobierno

PRESIDENCIA DEL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA

La Mesa de la Diputación Permanente, en sesión celebrada el día veintiocho de febrero de 2000, ha conocido y ordenado la publicación en el *Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía* de la Providencia dictada por la Sección 3.ª del Pleno del Tribunal Constitucional por la que se admite a trámite el recurso de inconstitucionalidad número 368/2000, promovido por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno, contra la Ley del Parlamento de Andalucía 8/1999, de 27 de octubre, del Espacio Natural de Doñana.

Sevilla, 29 de febrero de 2000.
P.D. El Letrado Mayor del Parlamento de Andalucía,
José A. Víboras Jiménez.

DEL PRESIDENTE DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL AL PRESIDENTE DEL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA

Excmo. Sr.:

Tengo el honor de participar a V.E. que, por providencia de esta fecha, de la que acompaño copia, dictada por la Sección 3.ª del Pleno de este Tribunal, se ha admitido a trámite el recurso de inconstitucionalidad número 368/2000, que promueve el Presidente del Gobierno contra la Ley del Parlamento de Andalucía 8/1999, de 27 de octubre, del Espacio Natural de Doñana.

Por lo que, en virtud de lo acordado en dicho proveído y conforme establece el artículo 34 de la Ley Orgánica de este Tribunal, se da traslado a esa Cámara, por conducto de V.E., de la demanda y documentos presentados, mediante sus adjuntas copias, al objeto de que, en el improrrogable plazo de quince días, pueda personarse en el proceso y formular las alegaciones que estime convenientes.

Asimismo, se ha acordado oír a las partes para que, en igual plazo del traslado, expongan lo que consideren oportuno acerca de la acumulación de este proceso con los recursos de inconstitucionalidad y conflictos positivos de competencia números 460, 469, 5229 y 5504/98; 1504, 1566 y 4064/99, que se pide en el segundo otrosí de la demanda.

Se ha invocado, por el Presidente del Gobierno, el artículo 161.2 de la Constitución, lo que, a su tenor y conforme establece el 30 de la LOTC, produce la suspensión de la vigencia y aplicación de la Ley impugnada, desde la fecha de interposición del recurso –21 de enero de 2000– para las partes y desde la fecha en que aparezca publicada dicha suspensión en el *Boletín Oficial del Estado* para los terceros.

Con mi más alta consideración.

Madrid, 1 de febrero de 2000.

ANEXO: copia de providencia, copia de demanda y documentos presentados, copias demandas y documentos de los núm. 460, 469, 483, 5229 y 5504/98; 1566 y 4064/99.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Número de Registro 368/2000

ASUNTO: Recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno.

SOBRE: Contra la Ley del Parlamento de Andalucía 8/1999, de 27 de octubre, del Espacio Natural de Doñana.

PLENO
SECCIÓN 3.ª

Excmos. Sres.:
Viver Pi-Sunyer
González Campos
Conde Martín de Hijas

La Sección, en el asunto de referencia, acuerda:

1. Admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad que promueve el Presidente del Gobierno, representado y dirigido por el Abogado del Estado, contra la Ley del Parlamento de Andalucía 8/1999, de 27 de octubre, del Espacio Natural de Doñana.

2. Dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el artículo 34 de la Ley Orgánica de este Tribunal, al Congreso de los Diputados y al Senado, así como al Parlamento y al Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, por conducto de sus Presidentes, al objeto de que, en el plazo de quince días, puedan personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimen pertinentes.

3. Tener por invocado por el Presidente del Gobierno el artículo 161.2 de la Constitución, lo que, a su tenor y conforme establece el 30 de la Ley Orgánica de este Tribunal, con su comunicación a los Presidentes del Parlamento y del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, produce la suspensión de la vigencia y aplicación de la Ley impugnada, desde la fecha de interposición del recurso –21 de enero de 2000– para las partes y desde la fecha en que aparezca publicada esta suspensión en el *Boletín Oficial del Estado* para los terceros.

4. Oír a las partes que se citan en el numeral 2 de este proveído, así como a las representaciones procesales de las Cortes y del Consejo de Gobierno de la Diputación General de Aragón y del Gobierno de la Generalidad de Cataluña –coadyuvante del Gobierno de la Nación en el promovido por las Cortes de Aragón– para que, en el mismo plazo del traslado, expongan lo que consideren oportuno acerca de la acumulación de este proceso con los recursos de inconstitucionalidad y conflictos positivos de competencia números 460, 469, 483, 5229 y 5504/98; 1504, 1566 y 4064/99, que se pide en el segundo otrosí de la demanda.

5. Publicar la incoación del recuso y la suspensión acordada en los *Boletines Oficiales del Estado y de la Junta de Andalucía*.

Madrid, a uno de febrero de dos mil.

DEL SERVICIO JURÍDICO DEL ESTADO
AL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL EN PLENO

El Abogado del Estado, en ejercicio de las funciones que la Ley le atribuye, ante el Tribunal comparece y, como mejor proceda en Derecho,

DICE

Que, en nombre del Excmo. Sr. Presidente del Gobierno, promueve recurso de inconstitucionalidad contra la Ley del Parlamento de Andalucía 8/1999, de 27 de octubre, del Espacio Natural de Doñana, publicada en el *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía* núm. 137, de 25 de noviembre de 1999.

Se invoca, desde este momento, el artículo 161.2 de la CE y el artículo 30 LOTC respecto de la disposición objeto del recurso.

ANTECEDENTES

El Excmo. Sr. Presidente del Gobierno sometió a la consideración del Consejo de Ministros, de 30 de diciembre de 1999, la Ley 8/1999, de 27 de octubre, del Espacio Natural de Doñana, publicada en el *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía* número 137, de 25 de noviembre de 1999.

Tras deliberar sobre el asunto, el Consejo de Ministros decidió (documento núm. 1) solicitar al Presidente del Gobierno que promoviera recurso de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional para la impugnación de la citada Ley, conforme a los artículos 161 de la Constitución y 31 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, con expresa invocación del artículo 161.2 de la Constitución, de acuerdo con lo establecido en el artículo 30 de dicha Ley Orgánica, a fin de que se produzca la suspensión de la Ley objeto del recurso.

Adoptado el acuerdo precedente, el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno, legitimado para el ejercicio del recurso de inconstitucionalidad, conforme a lo previsto en el artículo 162.1.*a)* de la Constitución, en relación con el artículo 32.1.*a)* de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, dispuso la interposición

(documento núm. 2) de recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 8/1999, de 27 de octubre, de la Comunidad Autónoma de Andalucía, en los términos en que se manifiesta la solicitud del Consejo de Ministros antes reseñada.

Por último, el Gobierno acordó que por el Vicepresidente Primero del Gobierno y Ministro de la Presidencia se diera traslado de lo anteriormente acordado al Director del Servicio Jurídico del Estado para que, por la Abogacía del Estado ante el Tribunal Constitucional, se interpusiera la correspondiente demanda.

Por todo ello, la presente demanda tiene por objeto la impugnación ante el Tribunal Constitucional de la Ley del Parlamento de Andalucía 8/1999, de 27 de octubre, del Espacio Natural de Doñana (en adelante, LEND), por los motivos y en los términos que se desarrollan en los siguientes

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

I

La LEND tiene por objeto la declaración y el establecimiento del sistema de gestión del denominado Espacio Natural Doñana (END), como figura de protección ambiental "nueva y única" que, según su exposición de motivos, "aglutina" a las otras dos actualmente existentes en dicho ámbito –el Parque Nacional y el Parque Natural de Doñana– y, en consonancia con ello, "unifica" los órganos de gestión y de participación que rigen en este momento los referidos espacios mediante la creación del llamado Equipo de Gestión y del Consejo de Participación, procediendo a la "integración en un único plan de las actuales medidas de uso y gestión del parque natural y del nacional". Todo ello desde una "concepción unitaria de los territorios que constituyen el Espacio Natural Doñana como realidad física con repercusiones jurídicas necesitadas de un tratamiento único, uniforme y coordinado" (artículo 1.3).

Concretamente, establece que el ámbito físico de dicho espacio natural "comprende los territorios a los que actualmente se extiende el Parque Nacional de Doñana, incluidas sus Zonas de Reservas, así como sus Zonas de Protección y el Parque Natural de Doñana", debiéndose incorporar igualmente al mismo "las ampliaciones que se produzcan del Parque Nacional de Doñana" (artículo 5). En cuanto a la administración y gestión, se atribuye a la Administración ambiental de la Junta de Andalucía a través del Equipo de Gestión, del que forma parte el Director del Espacio Natural, cuyo nombramiento se realizará de conformidad con la normativa reguladora de la Función Pública de la Junta de Andalucía (artículos 3, y 10 a 13). Asimismo, se crea el Consejo de Participación "como órgano de colaboración y coparticipación entre las Administraciones implicadas, donde se ha de hacer efectiva la coordinación interadministrativa exigida constitucionalmente y además servir a la necesaria intervención de los ciudadanos en la gestión del Espacio Natural Doñana", y que está adscrito administrativamente a la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía (artículos 14 a 16).

Por lo que se refiere a los instrumentos de planificación del citado espacio natural, la LEND prevé tres tipos de planes: el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales, el Plan Rector de Uso y Gestión y el Plan de Desarrollo Sostenible, cuya aprobación corresponde al Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, a propuesta de la Consejería de Medio Ambiente, y establece al mismo tiempo los objetivos, contenido y determinaciones de los mismos, así como el régimen de prohibiciones y autorizaciones respecto a las actuaciones susceptibles de provocar daños o alteraciones en dicho espacio natural (artículos 18 a 35). Incluye asimismo un régimen de infracciones y sanciones, atribuyendo a órganos de la propia Junta de Andalucía la potestad para imponer las correspondientes sanciones (artículos 45 a 52).

Finalmente, establece la referida LEND que el Equipo de Gestión y el Consejo de Participación, en el momento en que estén constituidos, sustituirán a los órganos que actualmente desempeñan las funciones de gestión y participación en el Parque Nacional de Doñana (disposición transitoria primera). En idéntico sentido, una vez aprobados los instrumentos de planificación del Espacio Natural Doñana sustituirán al Plan Rector de Uso y Gestión de dicho Parque Nacional, aprobado por Real Decreto 1772/1991, de 16 de diciembre, y prorrogado por la Orden del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de 29 de febrero de 1996 (disposición transitoria Segunda).

Los títulos competenciales invocados en la LEND son, según expresa la exposición de motivos, "las competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma en materia de espacios naturales protegidos y de estructura de sus instituciones de autogobierno y en las de desarrollo de las bases estatales en materia de medio ambiente que, respectivamente, se establecen en los artículos 13.7 y 15.1.7, ambos en relación con el artículo 13.1, todos del Estatuto de Autonomía de Andalucía".

II

El régimen del nuevo END se proyecta, como se acaba de exponer sobre dos realidades físicas y jurídicas preexistentes: el Parque Nacional de Doñana y el Parque Natural de Doñana.

En efecto, la LEND se proyecta –artículo 3– sobre el Parque Natural Doñana, denominado así por el Decreto 2/1997, de 7 de enero, de la Junta de Andalucía; su denominación anterior era la de Parque Natural del Entorno de Doñana, y que declarado por Ley 2/1989, de 18 de julio, del Parlamento de Andalucía, como una modalidad de Espacio Natural Protegido, limítrofe con el Parque Nacional de Doñana que dispone en su normativa reguladora de órganos de gestión integrados por las autoridades autonómicas y de sus propios instrumentos de planeamiento en vigor (Cfr. el citado Decreto 2/1997 y el Decreto 478/1996, de 22 de octubre, también de la Junta de Andalucía).

Por lo que se refiere al Parque Nacional de Doñana, su declaración como Parque Nacional viene del Decreto 2412/1969, de 16 de octubre, y su actual régimen jurídico está determinado por la Ley 41/1997, de 5 de noviembre, por la que se modifica la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres; como tal Parque Nacional forma parte de la Red Española o Estatal de Parques Nacionales, y está mencionado en la disposición adicional primera de la Ley 4/1989. En desarrollo de esta norma, se dictó el Real Decreto 1760/1998, de 31 de julio, habiendo sido aprobado su Plan rector de uso y gestión por Real Decreto 1772/1991, de 16 de diciembre, prorrogado por la Orden del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de 29 de febrero de 1996.

Sin perjuicio de lo que se dirá a continuación sobre la fundamentación de las bases constitucionales en las que se apoya, la Ley 41/1997, dictada al amparo del artículo 149.1.23 CE, y el Real Decreto 1760/1998, que la desarrolla, ha establecido un régimen de gestión conjunta de los parques nacionales, entre los que se encuentre el de Doñana, que la LEND altera, careciendo de competencia para ello.

III

En efecto, la STC 102/1995 determinó la modificación de la Ley 4/1989, en lo que aquí interesa, en atención a sus pronunciamientos sobre el régimen jurídico de los parques nacionales. La Ley 41/1997 llevó a efecto la adaptación a la doctrina del Tribunal del régimen jurídico de los parques nacionales. Por ello resulta conveniente, antes que nada, precisar con exactitud los términos en los que se pronunció la citada sentencia con el objeto de valorar adecuadamente la constitucionalidad de la Ley impugnada.

El pronunciamiento del Tribunal está recogido en el fundamento jurídico 21 de la Sentencia; el Tribunal justifica el carácter básico de la misma existencia del concepto de Parque Nacional, "por ser representativos de los principales sistemas naturales españoles indicados en el anexo, un total de once clasificados en tres grupos regionales, eurosiberiano, mediterráneo y macaronésico. La característica que sirve para definirlos pone de manifiesto simultáneamente la concurrencia de un interés general para el conjunto de la Nación, cuya fuerza expansiva trasciende su importancia local hasta infiltrarse, diluirse y perderse en la trama y urdimbre de la estructura ecológica de la península o de sus archipiélagos.

La posibilidad, pues, de su mera existencia reúne todos los rasgos de lo básico por su carácter selectivo y primario en la materia como los reúne la configuración abstracta que actúa como presupuesto de hecho de la declaración. A esta calificación material se une y exige, cumpliendo así el mandato constitucional, la vestidura formal de una Ley de las Cortes Generales no sólo para ratificar la subsistencia de los ya existentes, según se ha visto, sino también para declarar en el futuro como tales otros espacios que puedan merecerlo. Cualquiera que fuere la naturaleza intrínseca de las leyes con un objeto singular o un sujeto individualizado, es lo cierto que la declaración de que un determinado espacio natural reviste las características para ser considerado Parque Nacional no se agota con tal declaración sino que conlleva el sometimiento a un régimen jurídico especial para una protección más intensa. No repugna, por tanto, al orden constitucional de competencia que pueda corresponder al Estado, como titular de ese interés general de la Nación la creación de tales parques, para la cual además se reconoce una facultad de propuesta a las Comunidades Autónomas, aunque no vinculante jurídicamente. Se ajustan, pues, a la Constitución no sólo el artículo 22 de la Ley, salvo en lo que se dice más abajo, sino la disposición adicional primera".

Continúa el Tribunal en el FJ 22 afirmando que "sin embargo, no vale la misma respuesta para la gestión de los parques nacionales, que la Ley atribuye en exclusiva al Estado, aun cuando sus funciones en esta materia no se agoten en la declaración del interés general de ese espacio natural que le haga merecedor de protección, pues la norma, tal y como aparece diseñada, desconoce paladinamente la competencia de las Comunidades Autónomas para ejecutar lo legislado sobre protección del medio ambiente y la posición singular de algunas de ellas, con una competencia exclusiva sobre los espacios naturales protegidos. No hace falta insistir en el contenido del concepto de gestión, que se utiliza como sinónimo de administración y en la concepción constitucional de las potestades públicas sobre la materia cuyo ejercicio en este ámbito se configura como competencia normal o habitual de las Comunidades Autónomas *y que sólo residualmente, en ciertos supuestos límite que no es necesario concretar ahora, aunque uno sea éste, pueda participar en ella el Estado*. No es admisible en cambio la exclusión de las Comunidades Autónomas en cuyo territorio esté enclavado el Parque Nacional, como hace el texto en tela de juicio. Desde esta perspectiva ha de predicarse la inconstitucionalidad parcial del primer párrafo del artículo 22 en cuanto atribuye la gestión exclusivamente al Estado, sin que esa tacha se comunique al siguiente precepto. En efecto, el artículo 23 diseña un Patronato para cada uno de los parques nacionales con las funciones de proponer, informar o vigilar, y en ningún caso decisorias, en la línea de coparticipación sugerida más atrás, donde estarán presentes todas las administraciones implicadas o comprometidas. No son órganos gestores sino colaboradores, pero su estructura plural con funciones adjetivas o secundarias respeta la participación de las Comunidades Autónomas".

Más adelante, en el FJ 32, el Tribunal se pronuncia sobre el artículo 39 de la Ley 4/1989, inciso final, que reserva a la Administración General del Estado la competencia para la imposición de sanciones en aquellos supuestos en que la infracción administrativa haya recaído en el ámbito y sobre materias de su competencia. Dice el Tribunal que esta previsión es constitucional, "en la medida en que el Estado tenga competencia para gestionar los parques nacionales, según quedó dicho más arriba, esa norma no merecerá reproche constitucional alguno".

A la vista de los fundamentos transcritos, se deduce que el Tribunal admite, por las características que reúnen, que les hacen acreedores del interés general, la existencia de la categoría de parques nacionales, amparada en el título competencial estatal previsto en el artículo 149.1.23 CE, esto es, legislación básica en materia de medio ambiente. En efecto, esta conclusión tiene un especial relieve si se pondera el contexto de la Sentencia donde efectivamente se desarrolla la doctrina sobre el alcance básico de la competencia estatal y la especificidad de la competencia sobre espacios naturales protegidos como competencia exclusiva autonómica. Aún siendo el Parque Nacional evidentemente un espacio natural protegido, el Tribunal declara que reúne unas características muy especiales por su carácter representativo que justifican una mayor intervención estatal, exceptuando en cierta manera los principios generales citados sobre el alcance de lo básico y que justifican la posterior actuación del legislador. Esto es perfectamente lógico en el caso de los parques nacionales en los términos que expone la sentencia, como espacios naturales verdaderamente representativos de España lo que justifica una mayor intervención estatal para su delimitación selectiva, su identificación y proclamación como espacios naturales únicos y su preservación.

La competencia del Estado incluye la apreciación del interés general para declarar, por Ley de Cortes Generales, un determinado espacio natural como Parque Nacional, así como para determinar su régimen jurídico. En lo que se refiere a esto último y la Sentencia entiende que la Constitución ampara la intervención del Estado para regular la gestión de los parques y para participar en esta gestión. No otra cosa puede deducirse del inciso "aunque uno sea éste" del fundamento jurídico 22, cuando reitera el principio general de que la gestión en materia de medio ambiente corresponde a las Comunidades Autónomas.

El carácter básico de la normación y de la participación estatal en la gestión de los parques se justifica en dos motivos: por una parte, y como declara la sentencia, la peculiaridad de estos espacios naturales por su interés general, como escogidos representantes de los principales sistemas naturales españoles, les atribuye unas características cualitativamente distintas al resto de los espacios naturales (como revela su propia

denominación de Parque "Nacional"), y justifica que, en este ámbito, la competencia estatal adquiera una mayor intensidad, ya que no es ajeno al interés del Estado en su conjunto, no sólo su regulación sino también la participación en su administración. En segundo lugar, es competencia estatal la normación y la participación en la gestión para asegurar la unidad en su régimen jurídico y la uniformidad en su gestión, con el fin de garantizar su preservación y disfrute por los ciudadanos con arreglo a criterios comunes en todo el territorio nacional.

Por lo demás, el criterio que se defiende, es decir, la mayor extensión de la competencia estatal "básica", en esta materia, incluyendo aspectos no sólo normativos sino ejecutivos, ha sido admitida por la jurisprudencia del Tribunal en múltiples ocasiones; además de lo dicho, la propia STC 102/95 se refiere (fundamento jurídico 25), a las competencias administrativas que la Ley 4/89 atribuye al Estado en relación con el Catálogo Nacional de especies amenazadas –artículo 31–, como actos administrativos que deben corresponder al Estado para garantizar, con carácter complementario "la consecución de los fines inherentes a la regulación básica, excepcionalmente (SSTC 48/1988 y 329/1993), sin olvidar la exigencia constitucional de coordinar la actividad de las Administraciones públicas (artículo 103 CE)".

Ahora bien, dada la indudable concurrencia sobre la materia y espacio físico de competencias autonómicas (desarrollo de la legislación básica de medio ambiente y espacios naturales protegidos), la sentencia considera inconstitucional la total exclusión de las Comunidades Autónomas de toda participación en la gestión de los parques nacionales, lo que no quiere decir como parece deducirse de la filosofía de la Ley impugnada, que la única gestión constitucionalmente admisible sea la autonómica, ni que los parques nacionales sean de su exclusiva competencia y hayan de integrarse en la estructura orgánica de la Comunidad. El Tribunal obliga al legislador a reformar la Ley 4/1989 de tal manera que se articule la participación efectiva de las Comunidades Autónomas en la gestión de los parques nacionales. Se trata, como tantas veces ha proclamado el Tribunal, de articular coordinadamente (utilizado este término en su acepción de resultado a obtener), las diversas competencias concurrentes de tal manera que, sin menoscabo de ninguna de ellas, pueda alcanzarse el fin público al que deben servir. Esto exige que se dé cabida a cada una de las Administraciones interesadas, pero la competencia para establecer el régimen jurídico de los parques nacionales corresponde al Estado, no a la Comunidad Autónoma, como se deduce de la Ley ahora impugnada.

En definitiva, y en síntesis, un correcto entendimiento de la sentencia, y de la Constitución que interpreta, permite sin violencia alguna que el Estado pueda –al amparo del título competencial recogido en el artículo 149.1.23 CE– preservar especialmente determinados espacios naturales, los parques nacionales, declarándolos como tales, pueda establecer su régimen jurídico y participar en su gestión, y que esto se establezca a través de una norma estatal.

Ello es por lo demás coherente con la doctrina del Tribunal sobre la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de medio ambiente a la que procede remitirse en esta sede (especialmente al FJ8 de la propia STC 102/95 sobre la extensión de la competencia estatal o al concepto de la política global del medio ambiente –STC 64/1982–).

IV

La Ley 41/97 ha reformado la Ley 4/1989 configurando un sistema orgánico ciertamente complejo para la gestión conjunta entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas de los parques nacionales. La complejidad del sistema se 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. Esto justifica la existencia de varios órganos con diferente naturaleza jurídica y competencias, así como diferentes intervenciones administrativas sobre las diversas decisiones que exige la gestión de los parques nacionales.

Aunque este proceso no puede tener por objeto el enjuiciamiento de la Ley estatal, conviene recordar aquí el modelo normativo estatal de gestión de los parques nacionales para situar en su adecuado contexto las cuestiones que se suscitan. La Ley 41/1997 ha sido por lo demás recurrida ante el Tribunal por el Parlamento de Andalucía y por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, por lo que se solicitará en el lugar oportuno la acumulación a esos recursos.

El principio general de participación está proclamado tanto en la exposición de motivos como en los artículos 22 y 23.1 de la Ley; en efecto, se parte –artículo 22.1– de la misma definición de los parques nacionales que la formulada por la Ley 4/89 como "espacios naturales de alto valor ecológico y cultural, que siendo susceptibles de ser declarados parques, se declare su conservación de interés general de la Nación. Este interés se apreciará en razón de que el espacio sea representativo del patrimonio natural y de que incluya alguno de los principales sistemas naturales españoles que se dictan en el anexo de la presente Ley". En el apartado 3 del precepto se declara que "los parques nacionales serán gestionados conjuntamente por la Administración General del Estado y la Comunidad o las Comunidades Autónomas en cuyo territorio se encuentren situados. Los parques nacionales serán financiados con cargo a los Presupuestos Generales del Estado y, previo acuerdo con las Comunidades Autónomas afectadas, con las aportaciones de los recursos presupuestarios que éstas realicen". El artículo 23 refuerza este principio estableciendo como órgano gestor principal de los parques –piedra angular del sistema, según la exposición de motivos– la Comisión Mixta de Gestión. Dice así el citado artículo 23.1: "la gestión de los parques nacionales se efectuará, en cada uno de ellos, por la Administración General del Estado y por la Comunidad Autónoma en que se halle ubicado, a través de una Comisión Mixta de Gestión, que estará integrada por el mismo número de representantes de la Administración General del Estado, designados por el Ministro de Medio Ambiente, que de la Comunidad Autónoma".

La participación de las Comunidades Autónomas se produce además en el mismo acto de creación ya que, de una parte, se mantiene el mandato enunciado en el apartado 4 de que "las Comunidades Autónomas podrán proponer al Estado la declaración como Parque Nacional de un espacio natural cuando se cumplan los requisitos establecidos en el art. 13.1 y se aprecie que su conservación es de interés general de la Nación", a lo que se añade un nuevo apartado 5 en el que se expresa que "en todo caso, la declaración de un nuevo Parque Nacional requerirá el previo acuerdo favorable de la Asamblea Legislativa de la Comunidad o de las Comunidades Autónomas en cuyo territorio se encuentren situados".

Como se expondrá con más detenimiento a continuación, este principio de gestión conjunta inspira toda la regulación legal.

Por otro lado, resulta importante subrayar para la correcta comprensión del sistema, el establecimiento por la Ley de la Red de Parques Nacionales y del Consejo de la Red; la declaración de interés general de un espacio natural determina

su inclusión en –artículo 22.2– la Red de Parques Nacionales de España, que está integrada por todos los así declarados, y que las Comunidades Autónomas en los que se ubiquen se integren también en el Consejo de la Red de Parques Nacionales, órgano consultivo que tiene como misión principal realizar un seguimiento continuo y permanente de estos espacios. En el –art. 22 *ter*– estarán representadas la Administración General del Estado y todas y cada una de las Comunidades Autónomas en cuyo ámbito territorial se ubiquen parques nacionales, las entidades locales y las asociaciones más representativas relacionadas con la protección del medio ambiente. El Consejo tiene como una de sus funciones informar el Plan Director de la red de parques nacionales (que aprueba el Gobierno), que nace con la vocación de ser el instrumento a través del cual se fijen las líneas generales de actuación de la red de parques nacionales. Este Plan Director sirve de pauta para la redacción de los Planes Rectores de Uso y Gestión, regulados en el artículo 22 *bis*. Del análisis de sus funciones se deduce con facilidad la justificación del carácter básico que legitima la Ley en la medida en que se introduce un régimen uniforme para todos los parques nacionales sin excepción en el que, facilitando la participación de las Administraciones implicadas y de las asociaciones cuyo objeto sea la protección del medio ambiente, garantiza, como dice el apartado 1.*c)* del artículo 22 "mantener la imagen y la coherencia interna de la red".

Como se apuntaba anteriormente, la gestión de cada uno de los parques nacionales corresponde a la Comisión Mixta de Gestión integrada por igual número de representantes de la Administración General del Estado que de la Comunidad Autónoma en que se halle ubicado el parque. A esta Comisión se le encomienda las funciones principales de tipo ejecutivo, entre las que figura la elaboración del plan rector de uso y gestión, cuya aprobación formal corresponde sin embargo a la Comunidad Autónoma, al igual que ocurre con la propuesta de nombramiento de Director-Conservador a quien se encomienda la administración y coordinación de las actividades del parque (artículo 23 *ter*, siempre bajo la "supervisión y tutela" –artículo 23.5 *j)*– de la Comisión Mixta). Finalmente, el Patronato se constituye como un órgano de participación tanto de las Administraciones Públicas como de la sociedad para –23 *bis*– velar por el cumplimiento de las normas que afecten al Parque Nacional y coadyuvar con la Comisión Mixta y con el Consejo de la Red (del que son miembros los Presidentes) en la gestión eficaz de cada parque y de la red en su conjunto.

En desarrollo de estas previsiones legales, y de acuerdo con la habilitación contenida en la disposición final segunda de la citada Ley 41/1997, se aprueba el Real Decreto 1760/1998, de 31 de julio, por el que se determina la composición, y funcionamiento del Consejo de la Red de Parques Nacionales, de las Comisiones Mixtas de Gestión de dichos parques y de sus patronatos. En concreto, por lo que se refiere a las Comisiones Mixtas de Gestión (artículo 3), el citado Real Decreto tiene como objeto fundamental trasladar el principio de representación paritaria entre las Administraciones estatal y autonómica previsto en el artículo 23,de la Ley 41/1997 en relación con cada uno de los parques nacionales, detallando su composición concreta en los anexos del mismo. Así, respecto al Parque Nacional de Doñana, su composición se fija en dos representantes de la Administración General del Estado y otros dos de la Comunidad Autónoma de Andalucía (anexo 1, 3). En cuanto a los Patronatos (artículo 4), el Real Decreto determina igualmente el carácter paritario de la representación que ostentan en dichos órganos de colaboración la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas afectadas, que en el caso del Parque Nacional de Doñana se concreta en siete representantes por cada una de ellas (Anexo 11, 7), conforme a lo dispuesto en el artículo 23 *bis* de la Ley 41/1997.

V

De conformidad con el marco jurisprudencial y legal expuesto, ha de concluirse que el Estado es el único competente –al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.23.ª CE– para regular el régimen jurídico de los parques nacionales y, en consecuencia, para definir el modelo de gestión de los mismos y la consiguiente participación en dicha gestión de las Comunidades Autónomas afectadas, tal como ha hecho mediante la Ley 41/1997 y el Real Decreto 1760/1998 en cumplimiento de los criterios contenidos en la STC 102/1995. De ahí que la LEND, en cuanto que fija unilateralmente el régimen de protección y gestión del Parque Nacional de Doñana, sustituyéndolo por uno propio y exclusivo que resulta radicalmente contrario al modelo organizativo básico establecido por el Estado para los parques nacionales, y concretamente para el citado Parque Nacional de Doñana, supone un completo y flagrante desconocimiento de las competencias que ostenta el Estado en esta materia que se ven así totalmente desplazadas por dicha regulación autonómica.

En efecto, como se expuso en el Fundamento Jurídico I, el objeto y finalidad de la LEND pese a las cláusulas "sin perjuicio" de sus artículos 1, 2 y 3, cuyo respeto a la competencia estatal es sólo una apariencia, es sustituir el régimen de gestión compartida y de planificación del Parque Nacional de Doñana, establecido en la legislación estatal, por la vía de la creación del END, por un régimen distinto gestionado exclusivamente por la Junta de Andalucía, careciendo de competencia para ello. El legislador autonómico no puede invocar sus títulos competenciales relativos a la competencia sobre espacios naturales protegidos y desarrollo de la legislación básica en materia de medio ambiente para invadir una competencia estatal.

En efecto, sin cuestionar la competencia que ostenta la Comunidad Autónoma de Andalucía para articular cuantas medidas de protección ambiental considere oportunas en relación con los espacios naturales ubicados en su territorio, debe respetar las competencias que tiene legítimamente atribuidas el Estado respecto a los parques nacionales, como espacios naturales excepcionalmente singulares a los que, precisamente por esta singularidad, tal y como expresa la STC 102/1995, se extiende con mayor intensidad la competencia estatal. Lo mismo cabe decir respecto del alcance de lo básico en esta materia, en los términos comentados anteriormente y que no procede aquí reiterar.

Como se acaba de apuntar, con la regulación contenida en la LEND, en la que la Comunidad Autónoma de Andalucía se atribuye para sí, la plena y exclusiva competencia para determinar el régimen de administración y gestión del Parque Nacional de Doñana, procediendo a unificar en un solo espacio natural los dos actualmente existentes –uno de ellos el propio Parque Nacional– y sus correspondientes órganos de gestión e instrumentos de planificación, con la consiguiente sustitución del régimen de protección y gestión vigentes en dicho ámbito físico, asume decisiones que en modo alguno puede adoptar; sólo el Estado en virtud de su competencia para establecer la legislación básica en materia de protección del medio ambiente (artículo 149.1.23.ª de la Constitución, y artículos 13.7 y 15.1.7 del Estatuto de Autonomía de Andalucía) puede hacerlo.

La Comunidad Autónoma no ha optado por el desarrollo de las previsiones de la Ley 41/1997, regulando los aspectos

que le competen, como, por ejemplo, mediante la adaptación de su estructura organizativa, régimen de financiación, participación en las diversas instancias administrativas, etc., para favorecer el adecuado funcionamiento del modelo de gestión compartida previsto en la Ley estatal. Por el contrario, la LEND hace abstracción y niega cualquier competencia estatal sobre la materia, atribuyéndose indebidamente la competencia sobre el régimen jurídico del Parque Nacional.

Siendo éste el núcleo de este recurso de inconstitucionalidad, procede a continuación, y conforme es exigencia de la jurisprudencia constitucional, fundamentar de manera detallada las razones que avalan la impugnación de cada precepto, máxime cuando el objeto del recurso de inconstitucionalidad lo constituye la totalidad del articulado de la LEND.

Ahora bien, y sin perjuicio del desarrollo que se hará a continuación, debe ya hacerse una importante matización y es la de que el objeto de la impugnación se limita exclusivamente, por su carácter competencial, a la proyección que la LEND tiene sobre el Parque Nacional de Doñana y, por lo tanto, nada se opone a que la aplicación de sus previsiones a espacios naturales de competencia autonómica, señaladamente, en este caso, al Parque Natural de Doñana.

VI

La orden de impugnación del Excmo. Sr. Presidente del Gobierno se refiere a la totalidad de la LEND por lo que, conforme exige la jurisprudencia del Tribunal a la que se ha hecho referencia, corresponde a esta representación argumentar los fundamentos que motivan la impugnación de cada uno de los preceptos y los términos en que ésta se produce.

Procede en primer lugar reiterar que la impugnación de la LEND se limita a la proyección de sus preceptos sobre el Parque Nacional de Doñana, excluyendo por lo tanto su aplicación al régimen jurídico del Parque Natural de Doñana de competencia autonómica.

Como también se ha razonado y alegado anteriormente, constituye principio y fundamento de este recurso la afirmación de que la competencia para regular el régimen jurídico de los parques nacionales corresponde al Estado, como consecuencia del título competencial previsto en el artículo 149.1.23.*a)* CE, de acuerdo con la doctrina del Tribunal expresada en la comentada STC 102/1995. Esta competencia ha sido efectivamente, ejercida a través de la Ley 41/1997 y el Real Decreto 1760/1998, sobre cuya constitucionalidad también se ha argumentado.

La LEND es inconstitucionalidad en la medida en que, como se comprobará a continuación, bajo la apariencia de la creación de un espacio natural protegido, el Espacio Natural Doñana (END), el legislador autonómico pretende modificar el régimen jurídico de gestión y planificación del Parque Nacional de Doñana, careciendo absolutamente de competencia para ello. Frente a ello, no cabe alegar la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma sobre Espacios Naturales Protegidos puesto que, por definición, esta competencia exclusiva no puede prevalecer sobre la competencia, también exclusiva del Estado, de regular al amparo del artículo 149.1.23 CE un Espacio Natural característico y específico como son los parques nacionales y, en concreto, el Parque Nacional de Doñana.

Para esta representación es muy importante subrayar que la LEND afecta realmente al régimen jurídico de gestión y funcionamiento del Parque Nacional de Doñana. A estos efectos, y además de las expresiones contenidas en su exposición de motivos, tal y como se ha sintetizado en el fundamento I de estas alegaciones, el artículo 1 se refiere imperativamente al "régimen jurídico que será de aplicación..." al END y su párrafo 3.º "se refiere a la concepción unitaria de los territorios ... con repercusiones jurídicas necesitadas de un tratamiento uniforme y coordinado que supere cualquier limitación que impida la consecución del objeto de la ley...". El objeto de la LEND aparece enunciado en el artículo 2 como "el régimen jurídico de gestión del END...", y el artículo 3 declara sin rodeos que "la administración y gestión del END corresponde a la Administración ambiental de la Junta de Andalucía".

Es por ello que las cláusulas "sin perjuicio" que aparecen en los artículos 1 y 3 y que parecen pretender salvaguardar las competencias estatales, entre las que estaría el régimen jurídico específico de gestión y funcionamiento del Parque Nacional, tienen sólo un alcance retórico. Como se confirmará a través del análisis del resto de los preceptos legales, la aplicación de las previsiones de la LEND sobre el END produciría la sustitución del actual régimen jurídico del Parque Nacional. Como ejemplo para acreditar lo que se acaba de decir, basta con analizar el contenido de las disposiciones transitorias primera y segunda que se proyectan respectivamente sobre la gestión y la planificación del END. La disposición transitoria primera conduce, en el ámbito de la gestión del END, a la sustitución, cuando se constituyan los nuevos órganos de gestión previstos en la LEND, de los que actualmente rigen el Parque Nacional. La disposición transitoria segunda evidencia, en su proyección planificadora, que los planes que regula la LEND pretenden sustituir, una vez sean aprobados por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, los instrumentos de planificación del Parque Nacional de Doñana actualmente vigentes y que en dicha disposición se llegan incluso a concretar, esto es, el Real Decreto 1772/1991, de 16 de diciembre y la Orden del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de 29 de febrero de 1996.

Los artículos 4 y 5 se impugnan en cuanto definen y delimitan el END comprendiendo dentro de él al Parque Nacional de Doñana. Se declara el END como un Espacio Natural Protegido que comprende el Parque Nacional de Doñana y el Parque Natural, sus zonas de reservas y de protección. Como se dijo antes, la declaración de espacios naturales protegidos es una competencia indudablemente autonómica sobre la que nada cabría objetar, salvo en este caso, en que la declaración afecta a un Espacio Natural Protegido específico como el Parque Nacional, cuya declaración y establecimiento de su régimen jurídico corresponde establecer al Estado. La inclusión del Parque Nacional dentro del END invade la competencia estatal, en la medida en que se proyecta sobre su territorio.

No puede invocarse que con esta declaración se establecen medidas adicionales de protección del medio ambiente, puesto, aun partiendo hipotéticamente de la competencia para dictarlas en el ámbito de los parques nacionales, extremo que ha sido negado reiteradamente en este escrito, no se acierta a adivinar qué valor añadido aporta la declaración de un único END.

Al revés, la homogeneización del régimen jurídico del Parque Nacional de Doñana, espacio que, por sus reiteradas características, debe gozar del nivel de protección más elevado, con la del Parque Natural al que, obviamente, al carecer de estas características, le corresponde un nivel de protección menor, creando un único END, resulta en demérito del Parque Nacional, dándose la paradoja de que el ejercicio de la competencia autonómica, que debiera proporcionar una protección adicional al Parque Nacional, produce el resultado contrario, contraviniendo de esta manera también el reparto competencial en la materia.

Además, la declaración tiene sus consecuencias jurídicas al establecer un régimen jurídico que incide en el del Parque

Nacional. Todo ello es patente en el artículo 5 el END que lo configura de presente y de futuro incluyendo expresamente dentro del END al Parque Nacional.

El artículo 6 se refiere al área de influencia socioeconómica del END. Si, de manera coherente, nada se reprocha a la declaración por el legislador autonómico de áreas de influencia socioeconómica más allá de las declaradas por el legislador estatal como vinculadas al Parque Nacional, es decir, las que correspondan o puedan corresponder al Parque Natural de Doñana, por los mismos argumentos expuestos anteriormente, se considera al legislador autonómico incompetente para delimitar ni regular la declarada por el legislador estatal respecto del Parque Nacional. El artículo 7 se impugna con el mismo alcance y fundamento. Por lo que se refiere al artículo 8, nada tiene que objetarse al establecimiento de un régimen subvencional sobre el Parque Natural, e incluso sobre el Parque Nacional de acuerdo con el modelo de gestión compartida que, con respeto a la autonomía financiera de las CCAA, se prevé en el artículo 22 *quáter* de la Ley 4/1989, y en el que participen las Administraciones Estatal y Autonómica; lo que se impugna es que las subvenciones de la Comunidad Autónoma que se proyecten sobre el área de influencia socioeconómica del Parque Nacional deban ajustare al plan de desarrollo sostenible de Doñana en vigor, aprobado por la Comunidad Autónoma, como dice el último inciso del precepto, en la medida en que incide en el régimen jurídico del Parque Nacional que tiene su propio régimen de planificación artículos 23.5.*h)* y 23.*bis*.6.*g)* de la Ley 4/1989. Este planteamiento se hace también extensible a las previsiones del artículo 9 que sólo se impugna en su proyección al Parque Nacional y en la medida en que se afecta a las disposiciones citadas sobre el Parque Nacional.

Los preceptos contenidos en el Título II denominado "órganos de gestión y participación" revelan claramente el verdadero propósito de la LEND, que no es otro que atribuir a la Junta de Andalucía la gestión íntegra del Parque Nacional de Doñana puesto que no otro puede ser el sentido del artículo 10 y siguientes que establecen un sistema de gestión que asume las funciones de los órganos gestores del Parque Nacional. El artículo 10 es claro cuando afirma que la administración y gestión corresponde a la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía a través del Equipo de Gestión. De este precepto y de los que lo desarrollan, los artículos 11 al 13, se deduce con claridad que las funciones gestoras del END se proyectan directamente sobre el sistema de gestión del Parque Nacional de Doñana al atribuir funciones ejecutivas a la Consejería de Medio Ambiente, al Director del END y al equipo de gestión. El elenco de las funciones del artículo 13, proyectado sobre el Parque Nacional supondría: el desapoderamiento de las funciones que tanto la Ley 4/1989 como el Real Decreto 1760/1998 atribuyen a la Comisión Mixta de Gestión y al Director del Parque. Así se deduce de las 13 funciones que se le encomiendan al equipo de gestión, relacionadas con el resto de la norma, especialmente con los instrumentos de planificación del END (apartados 1 al 5), de su intervención en materia de autorizaciones, concesiones –6–, régimen de funcionamiento de las instalaciones y servicios del END –7–, propuesta de normas de desarrollo para la gestión del END –9– la gestión del régimen de autonomía económica del END o la residual de –13– realizar todas aquellas actuaciones que se consideren necesarias para el mejor cumplimiento de los objetivos del END. Estas funciones coinciden con las atribuidas por el artículo 23.1 y 5 a la Comisión mixta de gestión en la Ley 4/1989. En efecto, la lectura de los apartados *a)* al *l)* del citado precepto evidencia que las funciones son prácticamente las mismas, por lo que la colisión con el régimen jurídico del Parque Nacional es evidente. Lo mismo puede predicarse respecto de la colisión entre las funciones del Director del END y el Director-Conservador del Parque Nacional al que el artículo 23 *ter* de la Ley 4/1989 le atribuye la responsabilidad de la administración y coordinación de las actividades del Parque.

Por lo que se refiere al "Consejo de Participación", previsto en el artículo 14 y desarrollado en los artículos 15 y 16, su configuración y funciones son muy similares a los Patronatos creados en la Ley 4/1989 para coadyuvar en la gestión de los Parques Nacionales, fundamentalmente como órganos consultivos de participación de las Administraciones y de las Instancias sociales interesadas en su gestión . De nuevo la proyección de las funciones de este Consejo sobre el Parque Nacional de Doñana supone la eliminación de su operatividad y la invasión de las competencias estatales. Por ello se impugna su creación en cuanto afecta al Parque Nacional de Doñana, y su composición y sus funciones previstas en el artículo 16, en la medida en que interfiere y asumen competencias indebidas de nuevo sobre funciones que la Ley 4/1989 encomienda al Patronato en el artículo 23 *bis*, y concretamente, las establecidas en su apartado 6.

A estos efectos, debe también recordarse que la constitucionalidad del artículo 23 de la Ley 4/1989 fue expresamente declarada por el Tribunal en la STC 102/1995, FJ 22 en la medida en que "diseña un Patronato para cada uno de los Parques Nacionales con las funciones de proponer, informar o vigilar, y en ningún caso decisorias, en la línea de coparticipación sugerida más atrás, donde estarán presentes todas las Administraciones implicadas o comprometidas. No son órganos gestores sino colaboradores, pero su estructura plural con funciones adjetivas o secundarias respeta la participación de las Comunidades Autónomas".

Ni siquiera como órgano de colaboración y coparticipación para hacer efectiva la coordinación interadministrativa exigida constitucionalmente puede admitirse la creación de este organismo. En efecto, es doctrina del Tribunal que la regulación de las relaciones interadministrativas entre el Estado y las Comunidades Autónomas como supone la creación de organismos de cooperación con esta finalidad y sobre todo con la de coordinación corresponde por mandato del artículo 149.1.18 CE al Estado. Desde la STC 76/1983, el Tribunal localiza en el artículo 149.1.18 de la Constitución "la habilitación que permite al legislador dictarlas, pues, de acuerdo con el mencionado artículo, a él corresponde la competencia exclusiva para establecer las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, y dentro de dicha competencia ha de entenderse comprendida la regulación de las relaciones entre las distintas Administraciones y, por ende, de las bases a que habrá de ajustarse la coordinación entre éstas...". Siendo esto así, máxime en el caso de la concurrencia de competencias en una materia como el medio ambiente en el que las funciones de cada entidad territorial se distribuyen según el modelo legislación básica-desarrollo, y sobre el mismo espacio físico, el Parque Nacional; debe respetarse la competencia prevalente que es aquí la del Estado para establecer el régimen de colaboración para la eficaz gestión del Parque Nacional. Careciendo de competencia para establecer esta regulación, ésta sólo puede provenir del Estado que es quien ostenta la competencia más específica y prevalente, o de acuerdos voluntarios por la vía de convenios. Lo que no puede el legislador autonómico es imponer la existencia y funciones de un órgano que se califica de coordinación, en el que ni siquiera se expresa

la participación estatal, cuyas decisiones pueden afectar a materias de su competencia.

El artículo 17 sobre los medios precisos para la gestión y del END se impugna exclusivamente en la medida en que modifique estos aspectos del Parque Nacional; nada se objeta si se interpreta sólo como compromiso de aportación de medios personales y materiales por parte de la Junta de Andalucía para el Parque Natural, ni tampoco para el Parque Nacional conforme al régimen jurídico estatal.

Título III. Instrumentos de planificación. De nuevo se observa con claridad el propósito del legislador autonómico de invadir el ámbito competencial estatal al prever unos instrumentos de planificación que se solapan con los establecidos para regir el Parque Nacional de Doñana.

Los diversos instrumentos de planeamiento previstos en la LEND, el plan de .ordenación de los recursos naturales (PORN), el plan rector de uso y gestión y el plan de desarrollo sostenible se proyectan sobre el Parque Nacional de Doñana prescindiendo absoluta y totalmente de la regulación de la Ley 4/1989. El legislador autonómico podría haber completado y desarrollado las previsiones de la legislación estatal que, según el modelo de gestión compartida o conjunta, precisan, para su operatividad, de la correspondiente colaboración orgánica y funcional de la Comunidad Autónoma. Nada de esto se hace sino que, por el contrario, se diseñan unos instrumentos de planeamiento que anulan el modelo previsto en la Ley estatal, atribuyendo la totalidad de las competencias para su elaboración y aprobación a la Junta de Andalucía y desarrollando un contenido equivalente al propio de los instrumentos de planificación previstos en la Ley del Estado, con carácter vinculante.

En efecto, los parques nacionales, incluido el de Doñana, se regulan por el Plan rector de uso y gestión, que, desarrollando las directrices del Plan director de Parques Nacionales, artículo 22 *bis* y, especialmente, 19 de la Ley 4/1989, es aprobado por la Comunidad Autónoma previo acuerdo favorable de la Comisión Mixta. El contenido del PORN y del Plan rector de uso y gestión de la LEND coincide prácticamente con el Plan rector de uso y gestión previsto en la Ley 4/1989 en su apartado 19.4, que se desarrolla a través de los planes anuales de inversiones, por cuanto su objeto es el mismo: establecer las normas, directrices y criterios generales de uso y ordenación del Parque.

El artículo 19 de la LEND dispone como finalidad del PORN establecer las directrices necesarias para una adecuada gestión integral del END; su aprobación, corresponde a la Junta de Andalucía –art. 19.2–. La remisión a la Ley estatal del artículo 20 lo es sólo para determinar su contenido, pero no para su elaboración y aprobación. La medida cautelar del artículo 21 que atribuye a la Consejería de Medio Ambiente la autorización de actividades susceptibles de ocasionar perjuicios en el END en la medida en que se proyecta sobre el Parque Nacional también ha de considerarse inconstitucional pues tal régimen jurídico corresponde establecerlo al Estado que de hecho lo estipuló en el artículo 19.7 de la Ley 4/1989, atribuyendo la competencia a la Comisión Mixta de Gestión, previo informe favorable el Patronato. La competencia del artículo 22 sobre vías pecuarias en la medida en que afecta al Parque Nacional también vulnera la competencia estatal ejercitada en el artículo 19.4.*f)* de la Ley 4/1989 que atribuye esta previsión al plan rector por dicha norma regulado. También lo es la previsión del artículo 23 en la medida en que establece condiciones sobre los cauces fluviales públicos que discurran por el Parque Nacional. Las previsiones sobre prohibiciones para la protección de los recursos naturales abióticos –artículo 24 al 28– y bióticos 29 son inconstitucionales, no por su contenido material, ni tampoco en lo que se refiere a su proyección sobre el Parque Natural de Doñana u otros espacios naturales protegidos declarados por la Comunidad de Andalucía; lo que se impugna de nuevo es la titularidad de la competencia para dictar una norma de este tipo que afecte al Parque Nacional de Doñana estableciendo medidas de protección que forman parte de su régimen jurídico que debe establecer la normativa estatal y aplicar los órganos de gestión compartida del Parque en los términos recogidos en la Ley 4/1989.

El plan rector de uso y gestión regulado en los artículos 30 a 35 incurre en parecidos vicios de inconstitucionalidad; para comenzar coincide su denominación con la del plan rector de uso y gestión del Parque Nacional, cuya aprobación se encomienda en el artículo 19 de la Ley 4/1989 a la Junta de Andalucía, eso sí, previa propuesta de la Comisión Mixta e informe del Patronato –artículo 23 *bis*.6 *c)*–. La LEND no realiza ningún desarrollo armónico con estas previsiones, puesto que el régimen de elaboración y aprobación se atribuye exclusivamente a la Junta de Andalucía –artículo 30–. Coincide también su objeto, la administración y gestión del END, incidiendo de lleno en la planificación del Parque Nacional con la pretensión de sustituir las previsiones de su propio Plan. A estos efectos, la remisión que realiza el artículo 31 de la LEND al artículo 19.4 de la Ley 4/1989 y a las directrices del Plan Director de la Red, no enerva esta conclusión en la medida en que invade la competencia estatal sobre la regulación de su procedimiento de elaboración y sobre su contenido. El artículo 32 sobre duración, modificaciones y revisión se impugna por conexión y en la medida en que se extiende al Parque Nacional.

A mayor abundamiento, y en relación con el Plan rector de uso y gestión, debe recordarse que no ha sido impugnada el modelo de colaboración entre el Estado y la Comunidad Autónoma para la gestión del Parque Nacional de Doñana previsto en el Real Decreto 1096/1984, de 4 de abril de 1984 –apartado D) 1.º.6– que previó la participación de la Comunidad Autónoma en la elaboración por el Estado de los planes de los Parques Nacionales situados en su territorio. De esta manera se han ido aprobando los diversos planes, incluido el aprobado por Real Decreto 1772/1991 de 6 de diciembre, prorrogado en su vigencia por la Orden Ministerial de 29 de febrero de 1996, ninguno de los cuales ha sido impugnado.

Idénticas consideraciones a las anteriores debe hacerse respecto del Plan de Desarrollo Sostenible –artículos 33 a 35– por el régimen que se establece de elaboración, aprobación y contenido en su proyección al Parque Nacional de Doñana.

El artículo 36 se impugna por conexión, en la medida en que atribuye las funciones que allí se enuncian al Consejo de Participación cuya constitucionalidad se ha cuestionado en los términos expresados anteriormente y, de nuevo, en la medida en que se proyecta sobre el Parque Nacional.

El artículo 37 se impugna por atribuir carácter vinculante a los planes respecto de "las materias que le son propias", incidiendo de nuevo sobre los instrumentos de planificación establecidos por la legislación estatal que tienen precisamente este objeto.

El artículo 38 sólo se impugna en la medida en que el régimen de autonomía económica se proyecta sobre el Parque Nacional, asumiendo como competencia su gestión económica en exclusiva por la Junta de Andalucía, al igual que el artículo 39. Nada hay que objetar al precepto si su aplicación se extiende sólo a la previsión de partidas presupuestarias para la financiación conjunta con el Estado del Parque Nacional.

El título V sobre régimen sancionador no se impugna por su contenido material sino competencial en la medida en que

establece infracciones de conductas susceptibles de producirse en el ámbito del Parque Nacional con las correspondientes sanciones y atribuye la competencia sancionadora a la Administración autonómica. Como la Ley no establece ninguna distinción, los preceptos de este título se aplican indistintamente a todo el END, incluido el Parque Nacional; así sucede con las medidas provisionales y cautelares del artículo 40, la tipificación de las infracciones medioambientales de los artículos 41, 42, 43 y 44, la calificación de las infracciones –art. 45– circunstancias -agravantes y atenuantes –arts. 46 y 47– y las sanciones (arts. 48-51). La atribución a la Administración autonómica de las competencias sancionadoras –art. 52– es determinante a estos efectos. Lo mismo puede decirse del régimen de restauración de los perjuicios causados –arts. 53 y 54–, y del régimen de tramitación de los procedimientos –artículo 55– y prescripción –artículo 56–.

En apoyo de esta impugnación se puede traer a colación, como se apuntó anteriormente, lo declarado en la reiterada STC 102/1995, a la hora de examinar el artículo 39 de la Ley 4/89, cuyo apartado 3 establece que "corresponde a la Administración Central la imposición de sanciones en aquellos supuestos en que la infracción administrativa haya recaído en ámbito y sobre materias de su competencia" en el FJ 32 de la STC 102/1995, el Tribunal se pronunció, en sentido favorable a su constitucionalidad, "en la medida en que el Estado tenga competencia para gestionar los Parques Nacionales, según quedó dicho más arriba, esa norma no merecerá reproche constitucional alguno". El Tribunal atiende a la especial naturaleza de los Parques Nacionales para reconocer al Estado un mayor extensión de su competencia básica que en este caso justifica la previsión del cuadro sancionatorio y la atribución del ejercicio de la potestad sancionadora, para asegurar una manera, común de proceder en todos los Parques Nacionales que asegure por la vía coercitiva su adecuada protección en todo el territorio nacional, atendiendo a unos criterios uniformes que el carácter más amplio de la Administración estatal puede proporcionar.

Las disposiciones transitorias establecen una entrada en vigor de la Ley subordinada a la efectiva constitución de los órganos de gestión autonómicos y a la aprobación de los instrumentos de planificación.

La disposición transitoria primera evidencia, como se apuntó anteriormente, que la efectiva constitución de los órganos de gestión y participación del END supondrá la desaparición de los órganos de gestión del Parque Nacional. No otra interpretación puede darse a la previsión de que "hasta el momento de la constitución y efectivo funcionamiento del Equipo de Gestión del END y del Consejo de Participación, las funciones de gestión y de participación del Parque Nacional y del Parque Natural continuarán siendo desempeñadas por los órganos que las tuvieran a su cargo". Se impugna en la medida en que afecta al Parque Nacional y su gestión porque la Comunidad Autónoma de Andalucía carece de competencia para modificar el sistema de gestión del Parque Nacional de Doñana establecido en la legislación estatal.

La proyección en el ámbito de los instrumentos de planificación de la indebida asunción por parte de la Comunidad Autónoma de Andalucía de las competencias estatales para establecer el régimen jurídico del Parque Nacional de Doñana se encuentra en el apartado 2 de la disposición transitoria segunda. Nada se opone al apartado 1 por entender que es una previsión que afecta exclusivamente al ámbito competencial del Parque Natural de Doñana; la impugnación se refiere al apartado 2 en la medida en que establece la sustitución de los instrumentos de planificación propios del Parque Nacional, concretamente del plan rector de uso y gestión del Parque Nacional aprobado por el Real Decreto 1771/1991, de 16 de diciembre y prorrogado por Orden de 29 de febrero de 1996 del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. La Comunidad Autónoma de Andalucía carece de competencia para disponer de los instrumentos de planificación vigentes en el Parque Nacional y mucho menos para sustituirlos o derogarlos por los planes que en el futuro pueda aprobar el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía.

Finalmente, se impugna la disposición derogatoria en la medida en que, de acuerdo con el inciso final del primer párrafo, pueda proyectarse sobre disposiciones legales o de inferior rango del Estado que regulen el régimen jurídico del Parque Nacional de Doñana, y afirma la competencia de la Comunidad Autónoma para afectar al Parque Nacional.

En su virtud, al Pleno del Tribunal Constitucional

SUPLICA: Que, teniendo por presentado este escrito con sus copias y certificaciones que se acompañan, se sirva admitirlo, tenga por formuladas las consideraciones que en él se contienen, por interpuesto recurso de inconstitucionalidad y, previa la tramitación que corresponda, dicte sentencia, en su día, por la que se declare la inconstitucionalidad de la Ley 8/1999, de 27 de octubre, del Parlamento de Andalucía del Espacio Natural de Doñana, publicada en el *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía*, núm. 137, de 25 de noviembre de 1999, en cuanto afecta a las competencias estatales sobre el Parque Nacional de Doñana, en los términos expuestos en esta demanda.

Es justicia.

Madrid, a 21 de enero de 2000.

OTROSÍ DICE: Que se ha invocado expresamente el artículo 161.2 de la CE. Por ello,

SUPLICA: Que se acuerde, conforme al artículo citado y el concordante 30 de la LOTC, la suspensión de la vigencia de Ley 8/1999, de 27 de octubre, del Parlamento de Andalucía objeto de este recurso.

SEGUNDO OTROSÍ DICE: Que por guardar la conexión de objeto que justifica la unidad de tramitación y decisión a la que se refiere el artículo 83 LOTC, con los recursos de inconstitucionalidad y con los conflictos de competencia números 460, 469, 483/98, 5229/98, 5504/98, 1504/99, 1566/99 y 4064/99.

SUPLICA: Que se acuerde conforme dispone el artículo 83 LOTC la acumulación de estos procesos.

Es justicia que reitera en el mismo lugar y fecha indicados.

Francisco Sanz Gandasegui

MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA

Don Francisco Álvarez-Cascos Fernández, Vicepresidente Primero del Gobierno y Ministro de la Presidencia,

CERTIFICO: Que en el Acta del Consejo de Ministros celebrado el día treinta de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, figura la aprobación de un acuerdo por el que se solicita del Excmo. Sr. Presidente del Gobierno la interposición del recurso de inconstitucionalidad contra la Ley de la Comunidad Autónoma de Andalucía 8/1999, de 27 de octubre, del Espacio Natural de Doñana, cuya propuesta es del tenor literal siguiente:

"El Presidente del Gobierno somete a la consideración del Consejo de Ministros la Ley 8/1999, de 27 de octubre, del Espacio Natural de Doñana, publicada en el BOJA núm. 137, de 25 de noviembre de 1999. Desea conocer el criterio de los miembros del Gobierno sobre la referida Ley, así como sobre la procedencia y oportunidad de interponer, en su caso, recurso de inconstitucionalidad contra la misma ante el Tribunal Constitucional.

Tras deliberar sobre el asunto, el Consejo de Ministros decide solicitar del Presidente del Gobierno que promueva recurso de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional para la impugnación de la citada Ley, conforme a los artículos 161 de la Constitución y 31 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, con expresa invocación del artículo 161.2 de la Constitución, de acuerdo con lo establecido en el artículo 30 de dicha Ley Orgánica, a fin de que se produzca la suspensión de la Ley objeto del recurso.

Adoptado el acuerdo precedente, el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno, legitimado para el ejercicio del recurso de inconstitucionalidad, conforme a lo previsto en el artículo, 162.1.*a)*, de la Constitución, en relación con el artículo 32.1.*a)* de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, dispone que se interponga recurso de inconstitucionalidad ante el citado Tribunal para impugnar la Ley 8/1999, de 27 de octubre, de la Comunidad Autónoma de Andalucía, en los términos en que se manifiesta la solicitud del Consejo de Ministros antes reseñada.

Por último, el Gobierno acuerda que por el Vicepresidente Primero del Gobierno y Ministro de la Presidencia se de traslado de lo anteriormente acordado al Director del Servicio Jurídico del Estado para que, por la Abogacía del Estado ante el Tribunal Constitucional, se interponga la correspondiente demanda en virtud de la decisión del Excmo. Sr. Presidente del Gobierno, adoptada a solicitud del propio Gobierno."

Y para que conste y surta los efectos oportunos, expido y sello la presente certificación en Madrid a tres de enero de 2000.

El Vicepresidente Primero del Gobierno y
Ministro de la Presidencia,
Francisco Álvarez-Cascos Fernández.

DE LA PRESIDENCIA DEL GOBIERNO
AL DIRECTOR GENERAL
DEL SERVICIO JURÍDICO DEL ESTADO

A solicitud del Gobierno, en la reunión del Consejo de Ministros celebrada el día treinta de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, he dispuesto interponer recurso de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional, para impugnar la Ley de la Comunidad Autónoma de Andalucía 8/1999, de 27 de octubre, del Espacio Natural de Doñana, con invocación del artículo 161.2 de la Constitución, de acuerdo con lo establecido en el artículo 30 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, a fin de que en el ámbito de la impugnación se produzca la suspensión de la Ley recurrida y de las disposiciones y actos dictados para la ejecución de la misma.

Remito a V.E. certificación de los acuerdos pertinentes, a fin de que por conducto de la Abogacía del Estado ante el Tribunal Constitucional se proceda a su debido cumplimiento.

Madrid, 3 de enero de 2000.
El Presidente del Gobierno,
José María Aznar López.

RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA LA LEY DEL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA 8/1999, DE 27 DE OCTUBRE, DEL ESPACIO NATURAL DE DOÑANA

Acuerdo de la Mesa de la Diputación Permanente

PRESIDENCIA DEL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA

La Mesa de la Diputación Permanente, en sesión celebrada el día veintiocho de febrero de 2000, vista la providencia de la Sección Tercera del Pleno del Tribunal Constitucional de uno de febrero de 2000, dictada en el recurso de inconstitucionalidad número 368/2000, promovido por el Presidente del Gobierno contra la Ley del Parlamento de Andalucía 8/1999, de 27 de octubre, del Espacio Natural de Doñana, por la que se le da traslado al Parlamento de Andalucía de la demanda y demás documentos presentados a fin de que pueda personarse en el proceso y formular las alegaciones que estime conveniente, acuerda que el Parlamento de Andalucía, a través de su Presidente, se persone y formule las oportunas alegaciones en el citado recurso de inconstitucionalidad.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 65.1 del Reglamento de la Cámara, se ordena su publicación en el *Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía*.

Sevilla, 29 de febrero de 2000.
P.D. El Letrado Mayor del Parlamento de Andalucía,
José A. Víboras Jiménez.

AL PLENO DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
Sección Tercera
Recurso de Inconstitucionalidad 368/2000

EL PRESIDENTE DEL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA, en la representación que de éste ostenta, conforme a lo dispuesto en el artículo 29.1 del Reglamento del Parlamento de Anda-

lucía, ante ese Tribunal comparece y como mejor proceda en derecho, DICE:

Que con fecha 11 de febrero de 2000, le ha sido notificada providencia por la que se acuerda admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno contra la Ley del Parlamento de Andalucía 8/1999, de 27 de octubre, del Espacio Natural de Doñana, traslado de la demanda y documentos presentados para que en el plazo de 15 días pueda personarse y formular las alegaciones que estimare convenientes.

Que dentro del plazo concedido al efecto, conforme al acuerdo adoptado por la Mesa de la Diputación Permanente el día 28 de febrero de 2000 (se adjunta copia como documento anexo), se persona como parte recurrida en el mencionado recurso de inconstitucionalidad y formula las siguientes

ALEGACIONES

I. Planteamiento del recurso de inconstitucionalidad

En el presente recurso de inconstitucionalidad se impugna por el Estado la Ley del Parlamento de Andalucía 8/1999, de 27 de octubre, del Espacio Natural de Doñana, a la que se imputa la invasión de las competencias que aquél tiene reconocidas, en el artículo 149.1.23 de la Constitución, para establecer la legislación básica sobre protección del medio ambiente.

A estos efectos el Estado, aún reconociendo que los Parques Nacionales son evidentemente un espacio natural protegido así como la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma sobre los espacios naturales situados en su territorio, considera sin embargo que tal competencia, por definición, no puede prevalecer sobre la competencia también exclusiva que a él le corresponde para regular, al amparo del artículo 149.1.23 de la Constitución, el Parque Nacional de Doñana por lo que, en consecuencia, afirma, la Ley 8/1999 es inconstitucional ya que bajo la apariencia de la creación de un Espacio Natural Protegido, el legislador autonómico pretende modificar el régimen jurídico de gestión y planificación del Parque Nacional de Doñana establecido en la Ley 41/1997 y disposiciones que la desarrollan careciendo absolutamente de competencia para ello.

A juicio del recurrente, de la doctrina del Tribunal Constitucional contenida en los fundamentos jurídicos 21, 22 y 32 de la Sentencia 102/1995 se deduce que los Parques Nacionales están exceptuados en cierta manera del sistema de distribución de competencias en materia de medio ambiente, de modo que de acuerdo con este marco jurisprudencial y con el marco legal contenido en la Ley 41/1997 y en el Real Decreto 1760/1998 ha de concluirse que el Estado es el único competente para regular el régimen jurídico de los Parques Nacionales y, en consecuencia, para definir el modelo de gestión de los mismos y la consiguiente participación en dicha gestión de las Comunidades Autónomas afectadas.

II. Alcance de las competencias del Estado y de la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de protección del medio ambiente y espacios naturales protegidos.

A. ALCANCE DE LAS COMPETENCIAS DEL ESTADO.

Delimitados los términos del recurso y teniendo en cuenta el reconocimiento expreso por parte del Estado de que los Parques Nacionales son "evidentemente un espacio natural protegido" (página 9 del escrito de interposición del recurso), puesto que la inconstitucionalidad de la Ley recurrida se fundamenta en la supuesta competencia exclusiva del Estado para regular cuanto afecta a la gestión y en general al régimen jurídico del Parque Nacional de Doñana, resulta necesario, a efectos de mayor claridad expositiva y antes de contestar a las concretas alegaciones formuladas al respecto, determinar el alcance de la competencia que éste tiene atribuida por el artículo 149.1.23 de la Constitución sobre la materia espacios naturales protegidos para lo cual, hay que partir también de lo dispuesto en los artículos 13.7 y 15.1.7 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, en los que se reconoce a la Comunidad Autónoma competencia exclusiva en materia de espacios naturales protegidos, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1.23 de la Constitución, y competencia de desarrollo legislativo y ejecución en materia de medio ambiente.

Pues bien, partiendo de estos preceptos y de la Jurisprudencia dictada por el Tribunal Constitucional en los numerosos supuestos en los que el sistema constitucional de distribución de competencias en materia de espacios naturales protegidos le ha sido sometido a su consideración, a los efectos que ahora interesan, debe destacarse lo siguiente sobre este sistema de distribución competencial:

1.º Que aunque el artículo 13.7 del Estatuto de Autonomía para Andalucía atribuye a la Comunidad Autónoma competencia exclusiva en materia de espacios naturales protegidos "sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1.23 de la Constitución", ello no significa que las competencias sobre esta materia se encuentren compartidas entre el Estado y la Comunidad Autónoma, sino que estamos en presencia de títulos competenciales concurrentes, los cuales, no obstante su conexión, aparecen claramente diferenciados en el bloque de la constitucionalidad como soporte de actuaciones públicas distintas y sobre los que el alcance de las competencias de la Comunidad Autónoma también es distinto, a saber, la protección del medio ambiente (art. 149.1.23 y art. 15.7.7 E.A.A.) y los espacios naturales protegidos (art. 13.7 E.A.A.)

Así lo ha declarado el Tribunal Constitucional en la STC 102/1995 cuyo fundamento jurídico 16.º, declara que *los espacios naturales protegidos son "el soporte de un título competencial distinto del que cobija la protección del medio ambiente, y no habiéndose reservado el Estado competencia alguna respecto de tales espacios, resulta por una parte posible que esa materia pueda corresponder a las Comunidades Autónomas,* como comprendida en el artículo 149, párrafo 3, de la Constitución y *que el perímetro de su actuación sea muy amplio* (SSTC 69/1982 y 82/1982)", para añadir a continuación, en este mismo fundamento jurídico, que "podría diseñarse como una intersección de la competencia genérica para la protección del medio ambiente y la específica respecto de un elemento suyo, el soporte topográfico acotado, que es a su vez protegido mediante el ejercicio de las correspondientes funciones públicas, competencias, pues, la estatal y la autonómica, concurrentes, que no compartidas"; doctrina esta, que a su vez se reitera con posterioridad en la STC 195/1998, la cual en su fundamento jurídico 3.º, afirma tajantemente que "Debe recordarse que, desde las SSTC 64/1982, 69/1982 y 82/1982, hasta la más reciente STC 102/1995 (fundamento jurídico 16), este Tribunal ha venido advirtiendo que, a pesar de la íntima relación existente entre las materias relativas al medio ambiente y a los espacios naturales protegidos, en nuestro ordenamiento *las actividades públicas relativas a estos dos objetos constituyen ámbitos materiales distintos, dotados de diferente distribución de funciones*. Concretamente se ha dicho que la materia de medio ambiente tiene un alcance genérico, tanto en su objeto como en el tipo de protección, res-

pecto de *la materia de espacios naturales protegidos*, que *se refiere únicamente a un elemento u objeto de aquélla* –«el soporte topográfico» del medio ambiente, en palabras de la STC 102/1995– y *a una determinada forma de actuación –basada sobre todo «en la conservación de la naturaleza en determinados espacios por medio de una lista de prohibiciones y/o limitaciones»*, como se dice en la STC 64/1982–", para añadir a continuación el fundamento jurídico 4.º que "los artículos que prevén los órganos de gobierno (del espacio natural), su régimen financiero o su régimen sancionador son una consecuencia directa e inmediata de esa declaración y delimitación y mantienen con ella una conexión directa e inmediata".

Con ello se pone de manifiesto que, aunque la materia medio ambiente tenga un carácter genérico o transversal y en virtud de lo dispuesto en el artículo 149.1.23, el Estado pueda realizar ciertas actividades que incidan en el ámbito de los espacios naturales protegidos, ello, como declara la Sentencia del Tribunal Constitucional 102/1995, "no puede justificar su «vis expansiva» ya que en esta materia no se engloba cualquier tipo de actividad relativa a esos recursos naturales, sino sólo la que directamente tienda a su preservación, conservación y mejora", pudiendo afirmarse, y sin ánimo de ser reiterativos, que como se desprende de lo anteriormente expuesto la materia espacios naturales protegidos, incluye una actividad más específica que consiste en la acotación de un espacio físico estableciendo para él una lista de prohibiciones y limitaciones tendentes a conseguir su protección, conservación y mejora, así como la consiguiente determinación y regulación de los órganos que han de realizar la actividad administrativa necesaria para conseguir este fin, del régimen financiero de la misma y del régimen sancionador, que asegure el cumplimiento de aquellas normas.

2.º Que como consecuencia de lo anteriormente expuesto, y a menos que se pretenda vaciar el contenido la competencia reconocida a la Comunidad Autónoma en el artículo 13.7 de su Estatuto de Autonomía, las potestades de la misma sobre los espacios naturales protegidos no pueden quedar limitadas al desarrollo de la legislación básica del Estado en materia de protección del medio ambiente, de modo que la cláusula "sin perjuicio" que utiliza este precepto estatutario, significa que la legislación del Estado opera como un límite respecto al ejercicio de su competencia exclusiva por la Comunidad Autónoma. Es decir, puesto que la materia espacios naturales protegidos es objeto de un título competencial distinto y puesto que sobre ella el Estado no se ha reservado competencias, en este ámbito, el alcance de la legislación básica estatal ha de ser mucho menor que cuando se refiere a la protección del medio ambiente en sentido estricto.

Así se desprende de la interpretación sistemática de los artículos 13.7 y 15.1.7 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, en virtud de los cuales la Comunidad Autónoma asume competencias sobre dos materias distintas, espacios naturales protegidos y medio ambiente, con un alcance distinto (en el primer caso, competencia exclusiva, sin perjuicio de lo dispuesto en el número 23, apartado 1 del artículo 149 de la Constitución, y en el segundo, el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación del Estado) y de la Jurisprudencia sentada por el Tribunal Constitucional. A tales efectos, basta con destacar que la Sentencia 102/1995 declara que, *"la configuración de los espacios naturales protegidos como objeto de la competencia exclusiva de ciertas Comunidades Autónomas les otorga un mayor protagonismo y refuerza su posición sirviendo de freno para la penetración de las competencias sobre protección del medio ambiente"* y que en virtud de esta competencia "las Comunidades Autónomas que la tengan atribuida podrán dictar las normas de protección y conservación de estos espacios y realizar la actividad de ejecución que estimen pertinente, siempre que respeten la legislación básica del Estado sobre protección del medio ambiente" (FJ 3.º), pero muy especialmente la doctrina recogida en la reciente Sentencia del Tribunal Constitucional 22/1999, conforme a la cual *"el hecho de que la competencia autonómica... sea exclusiva y no se ciña a las funciones de desarrollo legislativo y ejecución, implica que la Comunidad Autónoma no está únicamente habilitada para desarrollar las bases establecidas por el Estado y ejercer las funciones ejecutivas, sino que en este caso dichas bases operan tan sólo como límite al ejercicio de la competencia autonómica"* (FJ 4.º); doctrina la de esta última que, aunque emitida a propósito de las Cámaras Agrarias, abunda en lo ya declarado, en el párrafo transcrito por la STC 102/1995 sobre el esquema competencial en los casos de concurrencia de un título horizontal y un título específico sobre la misma materia.

3.º Que, en cualquier caso, en el ámbito propio de la materia protección del medio ambiente, puesto que la competencia que se atribuye al Estado por el artículo 149.1.23 de la Constitución es el establecimiento de la legislación básica, la actuación del mismo se encuentra limitada desde una doble perspectiva:

a) Desde una perspectiva material, por el propio contenido y finalidad de lo básico, que en esta materia consiste, según la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional y una vez superada la inflexión doctrinal que se produjo en la Sentencia 149/1991, no tanto en la uniformidad sino en el encuadramiento de una política global del medio ambiente el establecimiento de unos mínimos de protección que puedan ser ampliados y adaptados a sus circunstancias por las Comunidades Autónomas.

Así se pone de manifiesto en la STC 102/1995, cuando se declara que *"lo básico incorpora la acepción de fundamento o apoyo principal de algo*, con vocación por esencia no de lo fenoménico o circunstancial, cuya finalidad consiste en asegurar, en aras de los intereses generales superiores a los de las Comunidades Autónomas, un común denominador normativo (48/1981) *y, en la materia que nos ocupa es el encuadramiento de una política global en materia de medio ambiente* (STC 64/1982), haciendo viable la solidaridad colectiva y garantizando su disfrute por todos, así como el correlativo deber de conservación en régimen de igualdad" y el cumplimiento de "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..., (es decir) *lo básico tiene aquí simultáneamente el carácter mínimo, fuera de cuyo núcleo entran en juego las normas que lo complementan y lo desarrollan, con la ejecución sin fisura alguna de ese entero grupo normativo. Se trata pues de una estratificación de la materia por niveles, donde lo estatal ha de ser suficiente y homogéneo, pero mejorable por así decirlo para adaptarlo a las circunstancias de cada Comunidad Autónoma"* (STC 102/1995, FJ 8.º y 9.º). Y muy especialmente en la STC 156/1995 cuando afirma que *la relación entre la legislación estatal básica y la legislación autonómica de desarrollo en materia de medio ambiente... debe ser examinada desde una doble perspectiva: desde la finalidad perseguida con dicha legislación que, como se ha dicho, no es tanto la uniformidad como el establecimiento de mínimos de protección, y desde la exigencia de que el*

legislador estatal no llegue a tal grado de detalle que no permita desarrollo legislativo alguno de las Comunidades Autónomas con competencia en materia de medio ambiente, vaciándolas así de contenido (FJ 4.ºB)

b) Desde una perspectiva formal, por los instrumentos a través de los cuales se debe ejercer esta competencia, que vienen delimitados por el propio significado del concepto "legislación básica" empleado en el artículo 149.1.23 de la Constitución, y que consiste como declara la STC 102/1995, FJ 8.º en "un conjunto de normas legales", admitiéndose el ejercicio de la potestad reglamentaria y la realización de actuaciones ejecutivas, únicamente en casos realmente excepcionales. En concreto y utilizando las palabras del Tribunal Constitucional recogidas igualmente en el fundamento jurídico 8.º de la citada Sentencia, *cuando tales normas reglamentarias "resulten imprescindibles y se justifiquen por su contenido técnico o su carácter coyuntural o estacional o circunstancial y en consecuencia sometidos a cambios o variaciones frecuentes o inesperadas"*, o en el *caso de actuaciones de tipo ejecutivo "cuando* no quepa establecer ningún tipo 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, aún 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 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, FJ 8.º). En este mismo sentido se pronuncia la más reciente STC 21/1999, conforme a la cual en esta materia "el Estado puede excepcionalmente adoptar medidas ejecutivas, *cuando sean una condición necesaria para garantizar las competencias del Estado derivadas del artículo 149.1.23, o para alcanzar el fin propuesto en la legislación básica"* (FJ 5.º).

B. ALCANCE DE LAS COMPETENCIAS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA EN MATERIA DE ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS SITUADOS EN SU TERRITORIO.

Pues bien, si recapitulamos lo expuesto hasta ahora, la determinación de la competencia de la Comunidad Autónoma de Andalucía en el ámbito de los espacios naturales protegidos y de la protección del medio ambiente, no plantea ninguna dificultad.

En efecto, puesto que el artículo 13.7 de su Estatuto de Autonomía le reconoce competencia exclusiva en materia de espacios naturales protegidos, la Comunidad Autónoma de Andalucía, dentro de su ámbito territorial, podrá ejercer todas las potestades públicas sobre la materia, lo cual significa evidentemente que la Comunidad Autónoma no sólo ostenta la competencia para declarar espacios naturales protegidos y dictar cuantas normas jurídicas estime convenientes para configurar el régimen de protección de los mismos, sino también para articular el régimen de organización y funcionamiento de estos espacios y para realizar cuantos actos de administración y gestión requiera esta protección.

Así resulta claramente de la relación entre los artículos 13.7 y 41.2 del Estatuto de Autonomía para Andalucía y también, de la circunstancia de que el Estado ni siquiera ostenta competencias de ejecución en materia de protección del medio ambiente, las cuales, como se ha visto, están atribuidas íntegramente a la Comunidad Autónoma de Andalucía, en virtud de lo dispuesto también en el artículo 15.1.7 del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

En este sentido y por si pudiera existir alguna duda basta con estar a lo dispuesto en la Sentencia del Tribunal Constitucional 102/1995, cuando a propósito del sistema de distribución competencial en la materia afirma que "Si en el engranaje de las competencias normativas del Estado y de las Comunidades pudiera crearse alguna zona en sombra o algún problema de límites, no ocurre lo mismo tratándose de la «gestión», que corresponde en principio a las Comunidades Autónomas. *No sólo la Constitución la encomienda a aquéllas, sino que además estatutariamente se les defiere la función ejecutiva no sólo en el ámbito entero de la protección del medio ambiente, comprendidos los espacios naturales, trátese de las normas básicas como de las adicionales y de las que se dicten para su desarrollo, legislativas y reglamentarias, estatales o no, sino también en las diferentes facetas que conllevan la administración, la inspección y la potestad sancionadora* como quedó dicho en un principio, con ocasión de analizar y clasificar el contenido de los Estatutos de Autonomía al respecto. El juego recíproco de las normas constitucionales (arts. 148.1.9 y 149.1.23 C.E.) y de las estatutarias pone de manifiesto «sin lugar a dudas, que las facultades ejecutivas o de gestión en materia de medio ambiente, en general... corresponden a» las Comunidades Autónomas «y no al Estado» (SSTC 194/1991 y 329/1993), a quien le queda un margen para tal tipo de actuaciones singulares en el estricto perímetro delimitado más atrás, en el lugar adecuado de esta Sentencia y a las cuales se alude en ella más abajo" (FJ 18.º)

Pero es que además puesto que, como declara la STC 243/1994 (FJ 4.º), la potestad autoorganizatoria es una potestad inherente a las competencias de ejecución que conlleva "la competencia para dictar las normas de organización y funcionamiento de los servicios administrativos a los que se encomiende la realización de la ejecución", la cual en el presente caso se ve reforzada por la competencia exclusiva sobre organización y estructura de sus instituciones de autogobierno reconocidas por el artículo 13.1 del Estatuto de Autonomía, habrá que entender, que la Comunidad Autónoma de Andalucía no sólo ostenta la competencia para realizar cuantas funciones de gestión y administración requiera la protección del espacio natural, sino también, para regular la forma a través de la cual se ha de instrumentar la gestión y administración del espacio natural.

Visto lo anterior se puede afirmar a modo de conclusión que, aún sin negar que el Estado desde su título competencial para dictar la legislación básica en materia de protección del medio ambiente (única que se invoca en el recurso como fundamento de la inconstitucionalidad de la Ley recurrida) pueda dictar algunas previsiones normativas que operen como un límite a las competencias de la Comunidad Autónoma o que incluso pueda reservarse algunos actos de ejecución, la competencia para la declaración de los espacios naturales protegidos en el ámbito territorial de Andalucía y para fijar el régimen jurídico de protección y organización de los mismos corresponde a la Comunidad Autónoma. Y que en cualquier caso, las bases que limiten la competencia de la Comunidad Autónoma, habrán de consistir en Leyes que fijen el encuadramiento de una política global del medio ambiente y unos mínimos de protección que aquélla pueda ampliar y adaptar a sus peculiaridades propias; de modo que sólo excepcionalmente, cuando estos fines únicamente se puedan cumplir atribuyendo la actuación al Estado, estará justificada el ejercicio

de la potestad reglamentaria o la realización por parte del mismo de ciertas actuaciones ejecutivas; debiendo dejarse indicado desde este momento que, ninguna de estas circunstancias se da en el presente supuesto.

III. Inclusión de los parques nacionales en el ámbito material del título competencial espacios naturales protegidos.

Llegados a este punto, y puesto que el Estado sólo cuestiona la constitucionalidad de la Ley recurrida en la medida en que sus disposiciones se proyectan sobre el espacio físico ocupado por el Parque Nacional de Doñana, se ha de analizar la cuestión de si el esquema competencial expuesto con anterioridad quiebra en relación con los parques nacionales o, lo que es lo mismo, si estos espacios naturales están sometidos a un sistema de reparto competencial distinto al expuesto con anterioridad.

En este sentido, considera el Estado que aunque los parques nacionales son "evidentemente un espacio natural protegido", están exceptuados en cierta manera de los principios generales sobre el alcance de lo básico, de modo que a él le corresponde la competencia no sólo para su declaración, sino también para determinar su régimen jurídico, regular la gestión y la consiguiente participación en dicha gestión de la Comunidad Autónoma de Andalucía, la cual, continua afirmando en el recurso se tendría que haber limitado "al desarrollo de las previsiones de la Ley 41/1997, regulando los aspectos que le competen, como por ejemplo, mediante la adaptación de su estructura organizativa, régimen de financiación, participación en las distintas instancias administrativas, etc., para favorecer el adecuado funcionamiento del modelo de gestión compartida previsto en la Ley estatal" (sic).

No obstante, como se demostrará a continuación, esta concepción de las competencias del Estado (en el folio 19 del escrito del recurso se les atribuye incluso el calificativo de "exclusivas"), que no supone sino la negación misma de las competencias que la Comunidad Autónoma de Andalucía tiene asumidas en virtud de los artículos 13.1 y 7 y 15.1 del Estatuto de Autonomía sobre el espacio físico ocupado por los parques nacionales ubicados en su territorio, no sólo choca con el sistema de distribución competencial anteriormente expuesto en materia de espacios naturales protegidos y protección del medio ambiente, sino que además tampoco encuentra apoyo ni en el bloque de la constitucionalidad ni en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

A. En efecto, refiriéndonos en primer lugar a la doctrina recogida en los fundamentos jurídicos 21, 22 y 32 de la Sentencia del Tribunal Constitucional 102/1995, y al inciso "aunque éste sea uno", contenido en el fundamento jurídico 22.º, que el recurso parece elevar a la categoría de piedra angular del sistema, si ésta se examina detenidamente y se interpreta sistemáticamente con el resto de sus pronunciamientos, se comprueba que de ella no es posible deducir que los parques nacionales estén exceptuados del sistema de distribución competencial expuesto en el fundamento anterior; es más la propia Sentencia reconoce que los parques nacionales se incluyen en el título competencial espacios naturales protegidos y que en este concreto ámbito este título también opera como un freno a la competencia del Estado para establecer la legislación básica sobre protección del medio ambiente, cuando el fundamento jurídico 22.º, refiriéndose a las competencias del Estado sobre los parques nacionales, afirma que *"aun cuando sus funciones en esta materia no se agoten en la declaración del interés general de ese espacio natural que le haga merecedor de protección... desconoce paladinamente la competencia de las Comunidades Autónomas para ejecutar lo legislado sobre protección del medio ambiente y la posición singular de algunas de ellas, con una competencia exclusiva en materia de espacios naturales protegidos".*

Pero es que además cuando más adelante en este mismo fundamento jurídico dice que "No hace falta insistir... en la concepción constitucional de las potestades públicas sobre la materia cuyo ejercicio se configura como una competencia normal o habitual de las Comunidades Autónomas y que sólo residualmente, en ciertos supuestos límite que no es necesario concretar ahora, aunque no sea este, pueda participar en ella (la gestión) el Estado", lo que hace la Sentencia es una mera remisión al sistema de distribución competencial que previamente ha dejado sentado en los fundamentos jurídicos anteriores; concretamente en el fundamento jurídico 18.º y en el fundamento jurídico 8.º, donde se fija el alcance de las funciones ejecutivas del Estado al amparo del artículo 149.1.23 de la Constitución, y de los cuales habrá que hacer una interpretación sistemática para averiguar cuál es el alcance de las competencias del Estado en materia de parques nacionales.

En efecto, si se examina el contenido de la Sentencia se comprueba que los supuestos límite que no hace falta concretar ahora son aquellos a los que alude el fundamento jurídico 18.º, cuando tras afirmar que "El juego recíproco de las normas constitucionales (arts. 148.1.9 y 149.1.23 C.E.) y de las estatutarias pone de manifiesto «sin lugar a dudas, que las facultades ejecutivas o de gestión en materia de medio ambiente, en general... corresponden a» las Comunidades Autónomas «y no al Estado» (SSTC 149/1991 y 329/1993)", añade lo siguiente: *"a quien le queda un margen para tal tipo de actuaciones singulares en el estricto perímetro delimitado más atrás, en el lugar adecuado de esta Sentencia y a las cuales se alude en ella más abajo"*.

Y si ello, a su vez se pone en conexión con el fundamento jurídico 8.º, se comprueba que, precisamente, el "estricto perímetro delimitado más atrás, en el lugar adecuado de la sentencia", es el de las excepcionales actuaciones ejecutivas allí delimitadas (transcritas con anterioridad en el presente escrito) y respecto del cual los supuestos contemplados en los fundamentos jurídicos 21.º y 22.º son un mero ejemplo. Es decir, como se vio anteriormente, el de aquellas actuaciones excepcionales que requieran la intervención estatal porque no sea posible el fraccionamiento de la actividad pública o requieran un grado de homogeneidad tal que sólo se pueda garantizar mediante su atribución al Estado.

Lo que se acaba de exponer aparece además corroborado por una doble circunstancia.

La primera, porque precisamente, los supuestos concretos a los que "se alude en ella más abajo" responden al concepto de actuaciones singulares de ejecución. Esta naturaleza tiene la declaración de Parque Nacional, acto singular de ejecución respecto del cual su atribución al Estado se fundamenta precisamente en el fundamento jurídico 21.º en los principios recogidos en el fundamento jurídico 8.º, tal y como se expondrá a continuación, y también el ejemplo del Catálogo de Especies Amenazadas, que se cita el escrito de interposición del recurso, en el cual la justificación de la competencia del Estado para realizar determinados actos administrativos se basa en que los mismos son una garantía para la consecución de los fines inherentes a la legislación básica.

Y, la segunda, porque cuando en el fundamento jurídico 22.º se declara la inconstitucionalidad del antiguo artículo 23 de la Ley 4/1989, porque éste atribuya la gestión de los parques nacionales al Estado y, a su vez, la adecuación constitucional

de los patronatos precisamente porque estos no son órganos gestores sino colaboradores con meras funciones adjetivas o secundarias, está negando la posibilidad misma de que los parques nacionales, considerados como unidad material, puedan estar incluidos en el ámbito del título competencial atribuido al Estado por el artículo 149.1.23 de la Constitución, y por tanto la competencia para determinar su régimen de protección y gestión así, como para determinar la forma en que la Comunidad Autónoma de Andalucía haya de participar en la gestión de los parques nacionales incluidos en su territorio sea una competencia exclusiva del Estado; tal y como se afirma en el escrito de interposición del recurso.

Finalmente, se ha de indicar, en relación a este tema, que el inciso del fundamento jurídico 22.º de la STC 102/1995, que se cita en el escrito de interposición del recurso como fundamento de la peculiar concepción que el mismo hace sobre las competencias del Estado en relación con los parques nacionales, tampoco puede servir de apoyo para la pretensión de declaración de inconstitucionalidad de la Ley recurrida. En efecto, el hecho de que en él el verbo tener se utilice en presente de subjuntivo para referirse a la potestad sancionadora del Estado sobre parques nacionales pone de manifiesto que esta es una mera posibilidad, que sólo estará justificada cuando se den las excepcionales circunstancias que justifican las actuaciones singulares de carácter básico.

B. Una vez que ha quedado demostrado que de la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional no se puede deducir que los parques nacionales estén exceptuados del sistema general de distribución de competencias en materia de espacios naturales protegidos, expuesto en el Fundamento Jurídico II del presente escrito, el resto de los argumentos esgrimidos por el Estado como fundamento de su competencia exclusiva sobre los parques nacionales caen por su propio peso, sin que tampoco sea posible deducir tal consecuencia de las normas del bloque de constitucionalidad que delimitan las competencias en esta materia.

Así, frente a lo manifestado en el escrito de interposición del recurso, el interés general de la nación en la conservación de los parques nacionales no puede servir para atribuir carácter básico a toda la actividad pública encaminada a la conservación y protección de los mismos, y ello debido a dos razones distintas; en primer lugar, porque el interés general de la Nación en la conservación de los parques nacionales sólo se utiliza en nuestro ordenamiento para configurarlos como una categoría especial de parques naturales sometiéndolos a un régimen de protección más intensa y, en segundo lugar, porque el interés general no se utiliza en este sector material como criterio de delimitación de competencias.

En efecto, los parques nacionales han sido configurados históricamente como una modalidad más de espacios naturales protegidos. Así estaban configurados también al tiempo de la entrada en vigor de la Constitución y al tiempo de la entrada en vigor del Estatuto de Autonomía, según la definición que el artículo 3 de la Ley 15/1975, de 2 de mayo, de Espacios Naturales Protegidos, hacía de los mismos; circunstancia que sin duda alguna fue tenida en cuenta por el constituyente al efectuar el reparto competencial. Y así aparecen, configurados también en la actualidad, como lo demuestra la definición contenida en el artículo 22.1 de la Ley 4/1989. De acuerdo con este precepto, "son Parques Nacionales aquellos *espacios naturales* de alto valor ecológico y cultural que siendo *susceptibles de ser declarados parques, su conservación se declare de interés general para la Nación".*

Pues bien, si este precepto se pone en relación con lo dispuesto en los artículos 10, 12 y 13 de la misma Ley 4/1989, se comprueba que los parques nacionales no son una materia autónoma desde el punto de vista competencial, ya que igual que ocurre en el resto de los parques naturales, el conjunto de potestades públicas que se ejercen sobre ellos se encaminan a acotar un determinado espacio físico para su protección, conservación y mejora, lo cual nos remite sin más a la materia espacios naturales protegidos atribuida a la Comunidad Autónoma como competencia exclusiva por el artículo 13.7 del Estatuto de Autonomía, y con el contenido y alcance que de la misma se vio anteriormente.

De este modo, la única peculiaridad que presentan estos espacios naturales es la de que, como declara la STC 102/1995 (FJ 21.º) y pone de manifiesto el citado artículo 22.1, por ser representativos de los principales sistemas naturales españoles su conservación se declara expresamente de interés general para la Nación. Ahora bien esta nota tampoco permite sustraerlos del régimen general de distribución de competencias que se ha expuesto en el fundamento jurídico anterior, ya que el título competencial "espacios naturales protegidos" se acota por la materia sobre la que recae, que es uno de los elementos del medio ambiente, "el soporte topográfico acotado", para su protección mediante el ejercicio de las funciones públicas (STC 102/1995, FJ 16.º), pero no por el interés general que pueda revestir la conservación de ese espacio físico. En este sentido baste recordar además que, en general, cualquier actividad pública tendente a la conservación de los espacios naturales protegidos, conecta directamente con el artículo 45 de la Constitución y se encuadra, como además ha tenido ocasión de declarar el Tribunal Constitucional en numerosas ocasiones, "en el marco genérico de la política global en materia de medio ambiente, dado el alcance no ya nacional, sino internacional que tiene la regulación de esta materia (STC 64/1982, FJ 4.º; 69/1982; 82/1982; 170/1989; y STC 102/1995, FJ 3.º). Este interés general para la nación se pone de manifiesto igualmente para los demás espacios naturales protegidos en el artículo 10.2 apartado *a)* de la Ley 4/1989, cuando establece como unas finalidades de la protección de estos espacios "constituir una red representativa de los principales ecosistemas y regiones naturales existentes en el territorio nacional".

Pero es que además, a diferencia de lo que ocurre en otros ámbitos materiales en los que el interés general se utiliza como criterio delimitador de competencias (así por ejemplo, obras públicas de interés general), en el concreto sector al que ahora nos referimos el interés general no tiene tal virtualidad, como lo demuestra el hecho de que el artículo 149.1 de la Constitución no mencione a los parques nacionales, y que la competencia sobre los espacios naturales protegidos se atribuyan en bloque a la Comunidad Autónoma por el artículo 13.7 del Estatuto de Autonomía, sin distinción alguna en función de la importancia que los mismos puedan revestir para el interés general del Estado. Ello tiene particular importancia, si se tiene en cuenta además que, como se ha dicho, los parques nacionales ya existían al tiempo de la entrada en vigor de la Constitución y del Estatuto de Autonomía, que sin embargo no los tuvieron en cuenta como una materia específica, a efectos del reparto competencial.

Pero y lo que es más importante, en contra de la utilización del interés general como criterio de delimitación competencial, se ha pronunciado desde sus orígenes la propia Jurisprudencia del Tribunal Constitucional. A tal efecto basta con citar las SSTC 37/1981, 146/1986 y 75/1989, en las cuales éste declara

expresamente que "la prosecución del interés general que representa el Estado, se ha de materializar "a través de" y no "a pesar de" los sistemas de reparto competenciales articulados en la Constitución" y especialmente la STC 102/1995, en la que precisamente se utiliza la tesis contraria a esta teoría, cuando, en el fundamento jurídico 20.º, para fundamentar la inconstitucionalidad del antiguo artículo 21.3 de la Ley 4/1989, por el que atribuía al Estado la declaración y gestión de los espacios naturales protegidos enclavados en la zona marítimo-terrestre, afirma, que "tampoco tiene tal virtud taumatúrgica (de atribución de competencias) la importancia de estos bienes para el interés general". Con ello se pone de manifiesto que, salvo que se pretenda afirmar que la STC 102/1995 carece de coherencia interna e incurre en contradicciones, el Tribunal Constitucional rechaza en la materia a la que ahora nos referimos la tesis defendida por el Estado.

Expuesto lo anterior, se ha de indicar finalmente, a fin de contestar cumplidamente a las alegaciones formuladas por el Estado, que no constituye una excepción a lo que se acaba de decir la circunstancia de que en su fundamento jurídico 21.º, la propia STC 102/1995, declare que la competencia para efectuar la declaración de Parque Nacional corresponde al Estado, pues como se dijo antes, ésta no es sino una consecuencia de la aplicación de la doctrina contenida en el fundamento jurídico 8.º de la misma Sentencia. En efecto, definidos los parques nacionales en el artículo 22 de la Ley 4/1989, como aquellos espacios naturales de alto valor ecológico y cultural, que siendo susceptibles de ser declarados parques, su conservación de interés general de la nación, en razón de que el espacio sea representativo del patrimonio natural y de que incluya alguno de los principales sistemas naturales españoles que se citan en el anexo de la Ley, resulta evidente que el acto singular por el que se crea o declara la existencia del Parque Nacional implica en sí mismo la apreciación de la concurrencia del interés general de la Nación en la conservación de ese espacio, lo cual, a su vez, se tendrá que hacer desde una perspectiva global del territorio del Estado que permita determinar si un concreto espacio natural, por sus especiales características, merece ser sometido al especial régimen de protección que implica tal declaración. Ello pone a su vez de manifiesto que en este caso estamos ante un acto de ejecución que comporta unos márgenes de apreciación subjetiva que justificarían su atribución al Estado, como medio para garantizar la consecución de los fines inherentes a la legislación básica; en este caso, según se desprende del propio artículo 22 de la Ley 4/1989, la existencia de una red de espacios naturales representativos del patrimonio natural y los sistemas naturales españoles.

C. Recapitulando lo expuesto hasta ahora podemos afirmar por tanto que, aún coincidiendo con el recurso en que es perfectamente admisible que dado "el interés del Estado en su conjunto" en la conservación de los parques nacionales, la existencia de estos parques se considere básica, así como también el acto singular de declaración de los mismos o que aquél esté facultado además para abordar ciertos aspectos de su régimen jurídico o, incluso, pueda participar en la gestión, realizando aquellos actos de administración que sean imprescindibles para asegurar los fines que persigue la legislación básica; lo que desde luego no resulta admisible, es que las facultades del Estado se puedan ejercer al margen y a pesar del esquema constitucional de distribución de competencias, agotando la legislación en la materia e incluso definiendo la propia participación de la Comunidad Autónoma en la gestión del Parque Nacional y reduciéndola en la práctica, como hace en la Ley 41/1997, a una mera participación mediante la designación de representantes en órganos administrativos integrados en la estructura organizativa del Estado.

Estando incluidos los parques nacionales en el ámbito material de los espacios naturales protegidos, nunca podrá corresponderle al Estado las competencias para regular su régimen de protección, su régimen de gestión y para determinar la forma en que la Comunidad Autónoma ha de participar en esta última.

La competencia reconocida al Estado por el artículo 149.1.23 de la Constitución se reduce a establecer un encuadramiento global de la política de medio ambiente que en este caso no persigue (en contra de lo manifestado en el escrito de interposición del recurso) una uniformidad de régimen jurídico, sino el establecimiento de unos mínimos de protección que podrán ser ampliados y adaptados por la Comunidad Autónoma a sus peculiaridades propias y que además sólo operan como un límite a su legislación. A partir de aquí, y aunque las peculiaridades de los parques nacionales puedan justificar una mayor intervención en los estrictos términos que recoge la STC 102/1995 (puede citarse en este sentido la propia Red de Parques Nacionales en los términos en que aparece configurada en los artículos 22 (*bis*) y 22 (ter) de la Ley 4/1989 o la propia atribución al Estado de la competencia para su declaración), todas las competencias corresponden a la Comunidad Autónoma de Andalucía, la cual respetando los mínimos de protección, podrá regular, gestionar y configurar el régimen organizativo del Parque Nacional.

Puede afirmarse, por tanto, que la competencia para establecer la legislación básica sobre protección del medio ambiente, no permite sustraer al ejercicio de las competencias de la Comunidad Autónoma una parte su territorio, de modo que la garantía de la preservación y disfrute por los ciudadanos de los parques nacionales, con arreglo a unos criterios comunes, se consiga mediante el establecimiento por parte del Estado de un régimen uniforme de gestión y administración en todo el territorio nacional, sino que este fin se ha de conseguir de acuerdo con el sistema de distribución de competencias diseñado en la propia Constitución. Así lo pone de manifiesto la propia disposición adicional cuerta de la Ley 41/1997, cuando excluye al Parque Nacional de Aigües Tortes y Esany de Sant Maurici de la regulación uniforme contenida en la Ley 41//1997.

IV. Alcance de la Ley 41/1997 y Real Decreto 1760/1998, como parámetro de constitucionalidad de la Ley recurrida.

Por último, antes de pasar al estudio individualizado de los distintos preceptos de la Ley recurrida, puesto que el Estado cita como fundamento del sistema de distribución competencial que defiende el marco legal constituido por la Ley 4/1989 por la que se modifica la Ley 4/1989 de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, y el Real Decreto 1760/1998, que la desarrolla; incluso en algún caso, la inconstitucionalidad de los distintos preceptos de la Ley recurrida se fundamenta en la cita de diversos preceptos de la Ley 41/1997 se ha de indicar que la virtualidad de estas disposiciones normativas como parámetro de constitucionalidad de la Ley recurrida es muy limitado.

En efecto, siendo la delimitación de competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma una materia reservada a la Constitución y al Estatuto de Autonomía (art. 147.1 C.E), la legislación calificada como básica por el Estado, sólo será

válida como parámetro de constitucionalidad de la legislación autonómica, en la medida en que ella misma se adecue a este sistema de distribución competencial establecido en el bloque de la constitucionalidad. Así lo declara, además, el Tribunal Constitucional, el cual ha manifestado expresamente que "aunque el Tribunal debe partir de la calificación hecha por el legislador estatal, dicha calificación no le vincula de forma absoluta, ni siquiera cuando en su momento no fue impugnada por quien tiene legitimación para ello, pues al Tribunal le corresponde determinar como supremo intérprete de la Constitución y de las normas que delimitan las competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, cuando un precepto tiene carácter básico", sin que exista "una vinculación apriorística al contenido de la legislación estatal básica". (SSTC 156/1995 FJ 3.º, 163/1995 o 13/1998 FJ 2.º).

Pero es que no obstante, hecha la precisión anterior, en el presente supuesto, el alcance o margen de actuación de la Comunidad Autónoma de Andalucía, no puede fijarse por un mero contraste con la legislación básica estatal en materia de protección del medio ambiente y ello porque, siendo exclusiva la competencia de la Comunidad Autónoma en materia de espacios naturales protegidos, las bases estatales poseen el carácter de mero límite respecto de la competencia autonómica en los términos que han quedado expuestos anteriormente y que manifiesta la STC 22/1999 (FJ 2.º y 3.º).

Debe indicarse finalmente que, tanto la Ley 41/1997 como el Real Decreto 1760/1998, de 31 de julio, por el que se determina la composición y funcionamiento del Consejo de la Red de Parques Nacionales, de las Comisiones Mixtas de Gestión de dichos Parques y de sus Patronatos, como la aplicación que de la primera se ha hecho en la Ley 3/1999 de creación del Parque Nacional de Sierra Nevada, han sido recurridas por la Junta de Andalucía ante el Tribunal Constitucional y que tanto la regulación de la gestión que hacen tales disposiciones como los órganos a través de los cuales se articula la misma son inconstitucionales, en cuanto que parten del principio, que en el presente recurso se manifiesta ya de forma expresa, de que la competencia exclusiva sobre los parques nacionales corresponde al Estado y que, en consecuencia, corresponde al Estado, incluso, la determinación de la forma en que la Comunidad Autónoma ha de ejercitar sus competencias sobre espacios naturales protegidos y medio ambiente en el ámbito territorial de los mismos.

V. Objeto y contenido de la Ley 8/1999, de 21 de noviembre, e inclusión de la misma en el ámbito material del título espacios naturales protegidos.

Visto el sistema de delimitación competencial diseñado en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía en materia de protección del medio ambiente, así como el alcance de las competencias del Estado sobre los parques nacionales, antes de abordar el examen de los concretos motivos de impugnación que se dirigen contra los distintos preceptos de la Ley, resulta conveniente recordar cuál es el verdadero objeto y finalidad de la misma. Pues bien, como se expondrá a continuación esta finalidad no es la suplantación del régimen jurídico de gestión diseñado por el Estado para el Parque Nacional de Doñana, ni la eliminación del especial régimen de protección a que está sometido este espacio físico, sino la creación de un nuevo espacio natural en el que se aglutinan dos parques preexistentes, los cuales, no obstante su distinta categoría jurídica, se extienden en su conjunto sobre un ámbito territorial en el que la intensidad, homogeneidad y singularidad de sus características conforman y determinan fuertemente una unidad territorial que, desde luego, desborda los límites administrativos de cada uno de estos parques. Es decir, lo que persigue la Ley no es la sustitución o eliminación del régimen de protección del Parque Nacional de Doñana, cuya declaración como parque se mantiene, sino la creación de un nuevo espacio natural cuyos límites territoriales se establecen en función de las características físico-naturales de un determinado territorio con la finalidad de, como medida adicional de protección, abordar una gestión integral del mismo acorde a su propia realidad física en cuanto unidad natural y a la realidad socio-económica de los municipios comprendidos en él.

Esta finalidad se pone claramente de manifiesto en la exposición de motivos cuando afirma que "En Doñana se encuentran juntos muchos elementos valiosos en interacción: El océano, playas, dunas, marismas, bosques, matorrales, lagunas, ríos y una variadísima fauna y flora, formando un ecosistema único de inconmensurable riqueza. Su gran extensión de marismas acoge durante todo el invierno a numerosas especies de aves acuáticas y su sistema de dunas móviles es singular en Europa. No obstante, los recientes estudios científicos realizados en Doñana apuntan que la pérdida de biodiversidad desde la creación del Parque Nacional es de tal magnitud que pone al espacio en una situación sin precedentes en su historia y hace temer que entre en un proceso delicado o incluso irreversible. Ante esto el desarrollo socioeconómico de la zona se ha de ordenar de forma que, paralelamente a que se acreciente el nivel de riqueza de los andaluces del entorno, no se afecten de forma irrecuperable los ciclos naturales de evolución de Doñana." y que "La figura Espacio Natural Doñana es nueva y única. Se trata de un espacio natural que aglutina a otros dos con diferente categoría jurídica incrementando desde el punto de vista de la gestión, la protección ambiental integral a la vez que la promoción de la llamada área de influencia socioeconómica." Y a ella responde también evidentemente el articulado de la Ley, bastando con destacar a estos efectos el artículo 1.1.º que define como principio inspirador de la misma "El mantenimiento de los procesos ecológicos, la investigación científica, la preservación de la biodiversidad y, en especial, la protección del patrimonio ambiental en el Espacio Natural Doñana", el artículo 2, en el cual se establece expresamente que "*Es objeto de la presente Ley*, de acuerdo con lo previsto en los artículos 13.7 y 15.1.7 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, *el establecimiento del régimen jurídico de gestión del Espacio Natural Doñana, en orden a adicionar la protección, conservación, restauración y mejora de la totalidad de sus recursos naturales establecida en la normativa de aplicación*, promoviendo la investigación científica de los mismos", o el artículo 5.1 conforme el cual "Se declara el Espacio Natural de Doñana, cuyos límites territoriales se describen en el anexo, que comprende los territorios a los que actualmente se extiende el Parque Nacional de Doñana, incluidas sus zonas de reservas, así como sus zonas de protección y el Parque Natural de Doñana."

Dicho lo anterior, si contrastamos esta finalidad y objeto de la Ley con el resto de su articulado, en el que, tras la delimitación del correspondiente ámbito territorial, se regulan sus órganos de gestión, se establece un régimen sustantivo de protección y conservación con los correspondientes instrumentos jurídicos que han de articularlo, su régimen financiero y su régimen sancionador, resulta evidente que la Ley se engloba claramente en el título competencial espacios naturales protegidos, sobre la cual la Comunidad Autónoma de Andalucía ostenta competencia exclusiva, conforme a lo dispuesto

en el artículo 13.7 de su Estatuto de Autonomía. A estos efectos y sin ánimo de ser reiterativos, basta con estar a la doctrina contenida en la Sentencia del Tribunal Constitucional 195/1998, la cual como se vio, declara que "la materia de medio ambiente tiene un alcance genérico, tanto en su objeto como en el tipo de protección, respecto de la materia de espacios naturales protegidos, que *se refiere únicamente a un elemento u objeto de aquélla –«el soporte topográfico» del medio ambiente*, en palabras de la STC 102/1995– *y a una determinada forma de actuación –basada sobre todo «en la conservación de la naturaleza en determinados espacios por medio de una lista de prohibiciones y/o limitaciones*», como se dice en la STC 64/1982", para añadir a continuación el fundamento jurídico 4.º que *"los artículos que prevén los órganos de gobierno (del espacio natural), su régimen financiero o su régimen sancionador son una consecuencia directa e inmediata de esa declaración y delimitación y mantienen con ella una conexión directa e inmediata"*.

VI. Examen de los preceptos de la Ley 8/1999, de 27 de octubre, por la que se declara el Espacio Natural de Doñana, y constitucionalidad de los mismos al amparo de lo dispuesto en los artículos 13.1 y 7 y 15.1.7 del Estatuto de Autonomía, en relación con el artículo 149.1.23 de la Constitución.

Aunque de lo dicho hasta ahora se deriva claramente la inexistencia de la invasión competencial denunciada y la competencia de la Comunidad Autónoma de Andalucía para dictar la Ley recurrida, se pasa a continuación a analizar las alegaciones formuladas contra cada uno de sus preceptos. A estos efectos debe indicarse que aunque en el escrito de interposición del recurso, la impugnación individualizada de los distintos preceptos de la Ley se hace siguiendo el orden numérico de los mismos, en estas alegaciones, partiendo de la conexión material existente entre preceptos contenidos en el Título preliminar y el resto del articulado, así como los motivos de impugnación que contra ellos se dirigen, se va a comenzar con el estudio de las alegaciones dirigidas contra los preceptos contenidos en el Título I, sin perjuicio de que con posterioridad al referirnos al resto del articulado, se proceda a la defensa de aquéllos.

1.º TÍTULO I. "EL ESPACIO NATURAL DOÑANA Y SU ÁREA DE INFLUENCIA SOCIOECONÓMICA"

a) Artículos 4 y 5 relativos al ámbito de aplicación de la Ley y a la delimitación territorial del Espacio Natural Doñana y artículo 1 "Propósito y principios inspiradores".

Los *artículos 4 y 5* se impugnan por el Estado, no porque éste discuta la competencia de la Comunidad Autónoma para declarar espacios naturales, sino porque se considera que la inclusión del Parque Nacional dentro del ámbito territorial del Espacio Natural de Doñana, invade la competencia estatal para declarar la existencia del Parque Nacional y determinar su régimen jurídico.

Tal alegación, sin embargo, no puede determinar la inconstitucionalidad de estos preceptos.

Como resulta expresamente de lo dispuesto en el artículo 41.1 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, la competencia de la Comunidad Autónoma para declarar espacios naturales protegidos se extiende a todo el ámbito territorial de Andalucía, en el que indudablemente se encuentra el territorio que ocupa el Parque Nacional de Doñana. De este modo y siendo un principio reiteradamente admitido por la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional que, el ejercicio de competencias sobre un ámbito físico determinado no impide que se ejerzan otras competencias sobre ese mismo espacio, de modo que es perfectamente posible que sobre una misma superficie puedan actuar distintas Administraciones Públicas para diferentes funciones o competencias (en este sentido SSTC 149/1991, 103/1989 o 72/1982, entre otras muchas), la competencia estatal invocada como fundamento de la inconstitucionalidad de estos artículos no puede ser obstáculo a la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma, para declarar espacios naturales y fijar el ámbito territorial de los mismos.

Lo que el artículo 149.1.23 de la Constitución veta a la Comunidad Autónoma es la potestad para alterar o anular la declaración de Parque Nacional efectuada por el Estado o para reducir el régimen de protección que el mismo haya establecido; el cual, como se ha visto, opera como un mero límite a la competencia autonómica. Ahora bien, este efecto no se produce en el presente caso, pues la Ley impugnada en ningún momento altera o anula la Declaración del Parque Nacional de Doñana ni el régimen jurídico de protección establecido para el mismo. Así resulta claramente del propio tenor literal del artículo 5 de la Ley, cuyo apartado 1.º define el ámbito territorial del nuevo espacio natural, por relación a los dos espacios naturales que lo integran, uno de ellos precisamente el Parque Nacional de Doñana, incluidas sus zonas de reserva y protección y, especialmente, de la relación entre los apartados 2 y 3 del precepto, pues cuando en este último dispone que "Se incorporarán, igualmente, al Espacio Natural Doñana las ampliaciones que se produzcan del Parque Nacional de Doñana", está partiendo de la existencia y subsistencia del Parque Nacional y de la competencia del Estado para ampliar su ámbito territorial de acuerdo con lo previsto en la disposición adicional tercera de la Ley 4/1989, de Espacios Naturales Protegidos y de la Flora y Fauna Silvestres y en el artículo 22 de la Ley 91/1978 por la que se determina el Régimen Jurídico del Parque Nacional de Doñana.

Visto que la Declaración de Parque Nacional se mantiene inalterada y correspondiendo a la Comunidad Autónoma de Andalucía la competencia exclusiva sobre espacios naturales protegidos y el desarrollo legislativo y ejecución de la legislación básica estatal sobre protección del medio ambiente, nada impide que ésta pueda declarar un nuevo espacio natural protegido, diferente a las figuras clásicas preestablecidas en la legislación básica estatal (esta facultad la tiene reconocida expresamente por el artículo 21.2 de la Ley 4/1989), y que establezca para todo el espacio físico acotado por la correspondiente declaración las medidas de protección que considere adecuadas. Como se ha dicho, desde la perspectiva de la competencia del Estado para establecer la legislación básica lo que no podrá hacer la Comunidad Autónoma, al crear este nuevo espacio natural protegido, es disminuir la protección ya fijada para el Parque Nacional de Doñana en aquella legislación, pero, puesto que la misma cumple sólo una función de ordenación mediante mínimos que sólo operan como límite a la competencia de la Comunidad Autónoma, la cual puede ampliar y adaptar aquella a sus peculiaridades propias, nada se podrá objetar a una Ley que como la recurrida, lo único que pretende es abordar la protección del ámbito del nuevo espacio natural desde la configuración física como una unidad territorial.

Dicho lo anterior resulta también evidente que la inclusión del Parque Nacional de Doñana en el ámbito territorial del nuevo Espacio Natural Doñana y la consiguiente inclusión del mismo en el ámbito de aplicación de la Ley recurrida no puede significar por sí sólo una disminución del régimen de protección del Parque Nacional, máxime cuando la propia Ley, al declarar en el artículo 2 que su objeto consiste en "adicionar la pro-

tección, conservación, restauración y mejora de la totalidad de los recursos naturales establecida en la normativa de aplicación", está poniendo de manifiesto la voluntad de respetar la protección establecida en la legislación básica del Estado y el deseo de incrementar el régimen de protección del espacio natural, mediante el establecimiento de las medidas necesarias para superar los obstáculos con los que hasta ahora se ha encontrado la protección y conservación del mismo. Ello se pone también de manifiesto en el artículo 1, cuando después de dejar sentado el respeto a la legislación básica estatal (no otro puede ser el significado del inciso "sin perjuicio de lo dispuesto en la normativa estatal de aplicación", por mucho que el Estado pretenda deducir de él una intención torcida) señala en el apartado 3.º como uno de los principios inspiradores de la Ley "Abundar en la concepción unitaria de los territorios que constituyen el Espacio Natural Doñana como una realidad física con repercusiones jurídicas necesitadas de un tratamiento jurídico uniforme y coordinado que supere cualquier limitación que impida la consecución del objeto de la Ley".

Por lo demás, y relacionado con lo anterior, cae por su propio peso la afirmación que se hace en el folio 21 del escrito de interposición del recurso de que puesto que el Parque Natural de Doñana requiere una protección menor que el Parque Nacional, la homogeneización del régimen jurídico y la integración de ambos parques en un único espacio natural, resulta en desmérito del Parque Nacional, dándose la paradoja de que el ejercicio de la competencia autonómica, que debiera proporcionar una protección adicional al Parque Nacional, produce el resultado contrario.

Resulta evidente que la finalidad que persigue la declaración de un determinado espacio físico como Parque Nacional, así como en general el ejercicio de las potestades públicas que conlleva esta declaración, no es otorgar a estos parques mayor mérito o renombre por contraste con la protección otorgada a los restantes espacios naturales, sino lograr una efectiva conservación, restauración y protección de los especiales valores naturales que justifican tal declaración (artículo 22 Ley 4/1989). Así pues, desde esta perspectiva no se acierta a comprender cómo no conteniendo la Ley previsión alguna de la cual se pueda derivar una disminución del régimen de protección actualmente establecido para el Parque Nacional, se puede afirmar que éste queda desprotegido. Precisamente, no escapa a nadie que la integración del territorio del Parque Nacional, en la unidad física y natural que conforma con sus territorios limítrofes, es una medida de protección adicional para el mismo.

Las razones expuestas ponen de manifiesto la constitucionalidad del artículo 1 que a este respecto se dan por reproducidas.

b) Artículos 6, 7, 8 y 9 referentes al área de influencia socioeconómica.

Los *artículos 6 y 7* relativos a la delimitación del área de influencia socioeconómica y a sus futuras ampliaciones se impugnan en el escrito de interposición del recurso por remisión a los argumentos expuestos en el mismo respecto a los artículos anteriores, reiterando de nuevo que el legislador autonómico es incompetente para delimitar y regular la declarada por el legislador estatal respecto del Parque Nacional.

A falta de mayor argumentación en contra de la constitucionalidad del precepto, y una vez que ha quedado demostrado en el apartado anterior que la Comunidad Autónoma goza de competencias para incluir en el ámbito del nuevo espacio natural al Parque Nacional de Doñana, basta con poner de manifiesto a favor de la constitucionalidad de estos preceptos que la delimitación del área de influencia socioeconómica, en los términos que los mismos la establecen, es una medida de protección que se encuentra amparada en el propio artículo 18.2 de la Ley 4/1989, en el cual se establece expresamente que estas áreas estarán integradas por el cómputo de los términos municipales donde se encuentre ubicado el espacio natural de que se trate y su zona de influencia.

Por lo que se refiere al *artículo 8* de la Ley, el recurso centra su reproche de inconstitucionalidad en el último inciso del precepto y dentro del mismo, en lo que se refiere a las subvenciones, ya que aunque admite expresamente que la Comunidad Autónoma puede desarrollar su actividad administrativa de fomento en todo el área de influencia socioeconómica del Espacio Natural de Doñana, considera que es inconstitucional que las subvenciones de la Comunidad Autónoma que se proyecten sobre el área de influencia socioeconómica del Parque Nacional deban ajustarse al Plan de Desarrollo sostenible de Doñana en vigor, cuya aprobación corresponde a la Comunidad Autónoma, ya que ello incide sobre el régimen jurídico del Parque Nacional de Doñana que tiene su propio régimen de planificación y al efecto cita los artículos 23.5.*h)* y 23.*bis*, 6.*g)* de la Ley 4/1989.

Ante tal alegación se ha de indicar que la competencia de la Comunidad Autónoma de Andalucía para someter su actividad de fomento en todo el área de influencia socioeconómica del Espacio Natural, no sólo es una consecuencia del principio de autonomía financiera reconocido en el artículo 156.1 de la Constitución y de las competencias asumidas en virtud de los artículos 13.7 y 15.1.7 del Estatuto de Autonomía, sino que además se encuentra expresamente reconocida en el artículo 22 *quáter* de la Ley 4/1989, el cual no sólo reconoce la capacidad de la misma para desarrollar tal actividad de fomento, sino que además establece la necesidad de que las ayudas se determinen reglamentariamente, sin atribuir la competencia para aprobar estos reglamentos al Estado.

Pero es que además y visto lo anterior, aunque de este inciso no entra en contradicción con lo dispuesto en los artículos 23.5 *h)* y 23.*bis*, 6 *g)*, pues por sí solo no excluye la intervención de los órganos que allí se menciona, se debe indicar que tales preceptos no pueden operar como parámetro de inconstitucionalidad de la Ley, por las razones que se han expuesto anteriormente al hablar de los órganos de gestión del espacio natural.

El *artículo 9* se impugna por las mismas razones que el artículo 8. No obstante basta con proceder a la lectura del mismo para comprender que ni siquiera las alegaciones allí expuestas por el Estado serían aplicables a este precepto en el que ni siquiera se alude a actividad de fomento o al Plan de desarrollo sostenible, sino a la potestad de gasto de la Junta de Andalucía y a su actuación inversora en los municipios de la zona, así como a la forma de articular la colaboración con los mismos, con lo que nuevamente la constitucionalidad del mismo resulta de lo dispuesto en el artículo 156.1 de la Constitución y 13.7 y 15.7.7 del Estatuto de Autonomía.

2.º TÍTULO II. "ÓRGANOS DE GESTIÓN Y PARTICIPACIÓN" Y POR CONEXIÓN ARTÍCULO 2, ARTÍCULO 3 Y DISPOSICIÓN TRANSITORIA PRIMERA.

a) Artículos 10, 11, 12 y 13, relativos al equipo de gestión, artículo 2 y artículo 3, relativo a la "Administración y gestión del Espacio Natural Doñana".

Siguiendo las alegaciones del escrito de interposición del recurso se comprueba que los argumentos en los que se fundamenta la inconstitucionalidad de los artículos 10, 11, 12 y 13 de la Ley son los siguientes: primero, que de ellos se

deduce con claridad que las funciones gestoras del Espacio Natural de Doñana se proyectan sobre el sistema de gestión del Parque Nacional al atribuir funciones ejecutivas a la Consejería de Medio Ambiente, al Director del Espacio Natural Doñana y al equipo de gestión; segundo, que el elenco de funciones que se atribuyen al equipo de gestión en el artículo 13 son prácticamente las mismas que las atribuidas a la Comisión Mixta de Gestión por el artículo 23.1 y 5 apartados *a)* a *l)* de la Ley 4/1989, lo que supone un desapoderamiento de las funciones de la misma y, finalmente, que lo mismo ocurre con las funciones del Director del Espacio Natural Doñana que coinciden con las atribuidas por el artículo 23 ter de la Ley 4/1989 al Director Conservador del Parque Nacional.

A la vista de estas alegaciones y teniendo en cuenta el contenido de los preceptos impugnados, la primera cuestión que se ha de abordar es si la Junta de Andalucía puede desarrollar sus funciones gestoras sobre el Parque Nacional de Doñana, respuesta que a la vista del sistema de distribución competencial expuesto en los Fundamentos Jurídicos II y III del presente escrito, ha de ser afirmativa.

En efecto, como quedó expuesto con anterioridad y sin perjuicio de remitirnos a lo allí dicho, la administración y gestión de los parques nacionales es una competencia normal o habitual de la Comunidad Autónoma de Andalucía, asumida por ésta en virtud de lo dispuesto en los artículos 13.7 y 15.1.7 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, lo cual determina a su vez, que la potestad para determinar, articular y regular la organización administrativa encargada de realizar esta actividad gestora corresponda a la Comunidad Autónoma. Y ello porque como también ha quedado expuesto, esta potestad autoorganizatoria, consecuencia inherente al ejercicio de las funciones ejecutivas y a la propia autonomía política de la Comunidad Autónoma, es además una competencia expresamente reconocida a la misma por el artículo 13.1 del Estatuto de Autonomía, de modo que como ha declarado la STC 243/1994 en los términos que antes se vieron, en virtud de sus potestades organizatorias y de libre fijación de la política ejecutiva, le corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia para dictar las normas de organización y funcionamiento interno de sus servicios administrativos a los que encomiende su gestión. Así lo pone también de manifiesto en relación a los espacios naturales protegidos la STC 195/1998 (FJ 4.º), a cuyo contenido nos remitimos.

Visto lo anterior ninguna tacha de inconstitucionalidad podrá oponerse a unas disposiciones como las contenidas en los artículos 10, 11 y 12 que por su tenor literal se limitan a determinar los órganos administrativos a los que se encomienda la gestión ordinaria del nuevo espacio natural y la forma de designación de los mismos y de las cuales no se puede deducir que se esté impidiendo al Estado realizar los actos de administración que eventualmente entren en el ámbito de sus competencias.

Tal previsión no se contiene ni en estos preceptos ni en los restantes de la Ley; la cual parte precisamente del principio contrario reconociendo expresamente el posible ejercicio por el Estado de funciones ejecutivas en el espacio físico acotado como soporte del nuevo espacio natural. En efecto, este principio se encuentra expresamente reconocido en el artículo 3.1, cuando establece que "La administración y gestión del Espacio Natural Doñana corresponde a la Administración Ambiental de la Junta de Andalucía, en los términos previstos en la presente Ley, *sin perjuicio de la participación que a la Administración del Estado corresponda en la misma, de acuerdo con lo establecido en las disposiciones que dicte en el ejercicio de sus competencias*" y del cual se deduce, en virtud de las más elementales reglas de hermenéutica jurídica, que la gestión y administración del Espacio Natural de Doñana que se atribuye a los órganos de la Administración Ambiental de la Junta de Andalucía que se enumeran en los artículos 10 y 11 de la Ley es aquella que sea competencia de la Comunidad Autónoma de Andalucía, sin que pueda ésta, pues ello sí constituiría una invasión de la competencia básica del Estado y de las potestades autoorganizatorias del mismo, determinar qué actuaciones tiene que realizar el Estado y a través de qué órganos.

Con lo anteriormente expuesto queda clara también la adecuación a la Constitución del *artículo 3* de la Ley, cuya impugnación reducida al apartado 1.º, como se desprende de las alegaciones que contra él se dirigen en el escrito de interposición del recurso (folio 20), es puramente formularia, bastando una mera lectura de este precepto para comprobar que en él se deja a salvo la participación del Estado en la gestión del Parque Nacional de Doñana; salvo claro está, que se parta del principio inspirador de la Ley 41/1997, defendido en el presente recurso, de que la competencia sobre los parques nacionales corresponde exclusivamente al Estado y que la participación de la Comunidades Autónomas en dicha gestión sólo es posible en la forma que ha determinado el Estado mediante la designación de representantes para su integración en los órganos rectores del mismo. No obstante, como quedó expuesto en el Fundamento Jurídico III, esta tesis resulta insostenible a la luz de las normas del bloque de la constitucionalidad que establecen el sistema de distribución competencial en la materia objeto de la Ley y de la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional dictada en interpretación de las mismas.

Llegados a este punto, la cuestión que cabe plantearse es si la atribución de la gestión del Parque Nacional de Doñana a la Comisión Mixta de Gestión y al Director Conservador tiene carácter básico o, lo que es lo mismo, si desde la perspectiva de la finalidad que persigue la legislación básica del Estado en el presente caso, la cual como se ha visto, no es el establecimiento de un régimen jurídico uniforme para los parques nacionales sino el establecimiento de unos mínimos de protección para cada uno de ellos, resulta necesario que la gestión del Parque Nacional de Doñana se atribuya a los órganos de gestión regulados en los artículos 23 y 23 *ter* de la Ley 4/1989, y sin que sea contrario a dicha protección la gestión integral del "Espacio Natural Doñana".

Pues bien, en este caso la respuesta también ha de ser favorable a la constitucionalidad de los preceptos impugnados debido a las siguientes razones:

En primer lugar, porque la propia Ley 4/1989 al disponer en su artículo 23.3 que "cuando en una Comunidad Autónoma hayan declarado dos o más Parques Nacionales, existirá una Comisión Mixta común para la totalidad de los parques ubicados en el territorio de dicha Comunidad", está negando que sea una exigencia para la protección de los parques nacionales el que los mismos estén sometidos a un régimen de gestión uniforme en todo el territorio nacional, de modo que con arreglo a este artículo sería perfectamente posible que parques pertenecientes a distintos sistemas naturales y, por tanto, con características y problemática muy diferentes (piénsese en el caso de Andalucía donde se ubican el Parque Nacional de Sierra Nevada y el propio Parque Nacional de Doñana) fuesen gestionados por un mismo órgano, el cual si nos atenemos a las funciones encomendadas a la Comisión Mixta en el artículo 23, estaría encargado de funciones tan vinculadas a la especificidad de cada espacio natural, como por ejemplo es-

tablecer el régimen de funcionamiento de instalaciones o regular las condiciones de las adjudicaciones de aprovechamientos y usos por terceros (apartados *j* y *g*).

Con ello se pone de manifiesto que desde la perspectiva de la propia legislación declarada básica por el Estado y, desde la propia finalidad de la protección del Parque Nacional, no resulta necesario un sistema orgánico homogéneo de gestión de los parques nacionales y que por tanto ningún obstáculo se puede poner a que la gestión del Parque Nacional de Doñana se realice de forma integral con el resto del sistema natural en el que dicho parque está integrado y con el que conforma una unidad física con identidad de elementos naturales, ecológicos y biológicos. Es más, en este caso atendiendo a la realidad expuesta, la gestión integral o global del Espacio Natural Doñana no disminuye la protección del Parque Nacional sino que la incrementa, pues como se desprende de la Exposición de Motivos de la Ley 8/1999 y de su artículo 1.3, la finalidad que se persigue con este sistema es adecuar el sistema de gestión a la propia concepción unitaria de la realidad física de los territorios que abarcan el Parque Nacional y el Parque Natural de Doñana, superando con ello cualquier limitación y barrera administrativa que dificulte la protección de los mismos.

En segundo lugar, que la existencia de la Comisión Mixta de Gestión y del Director Conservador del Parque Nacional de Doñana carece del carácter nuclear inherente a las bases y que no son un mínimo de protección inherente a la conservación de este Espacio Natural lo demuestra también la Ley 41/1997, cuando rompiendo con el principio de homogeneidad de gestión de los parque nacionales, excluye, en su disposición adicional cuerta, de este régimen de gestión al Parque Nacional de Aigües Tortes y Estany de Sant Maurici, que se gestionará en los términos establecidos en la normativa autonómica; en este caso, en la Ley 7/1988 de la Generalidad de Cataluña en la que la gestión del Parque Nacional se encomienda a la propia Generalidad de Cataluña, que la ejerce a través del Departamento de Agricultura, Ganadería y Pesca y sus organismos adscritos (art. 7). Y si bien es cierto que el propio Tribunal Constitucional ha admitido la posibilidad de establecer bases específicas "cuando se ejercen sobre una materia en la que existan peculiaridades subsectoriales y especiales que demanden la adaptación de la ordenación básica a esas peculiaridades" (STC 147/1991), también lo es que en el presente caso, si analizamos el contenido de la Ley 41/1997 y sus antecedente parlamentarios, se comprueba que el Estado no aporta en ningún momento justificación de la que pueda deducirse que las peculiaridades de este Parque Nacional demandan para su protección la exclusiva intervención de la Comunidad Autónoma de Cataluña.

Con ello se demuestra que la única justificación posible para esta excepción es la de considerar que no resulta inherente para los fines de protección del medio ambiente que persigue la legislación básica estatal ni para el régimen de protección más intensa que puedan demandar los parques nacionales, una articulación del sistema de gestión como el establecido en los artículos 23 y siguientes de la Ley 41/1997.

Ello además se demuestra en casos como el que ahora se analiza, en el que precisamente, *la desvinculación del Parque Nacional de Doñana del resto del territorio en el que se integra, desde el punto de vista físico, contribuye a su desprotección.* Así se pone de manifiesto en la Exposición de Motivos de la Ley recurrida en el párrafo que ha quedado transcrito en el folio 24 del presente escrito.

Pero es que además, que el sistema de gestión articulado en la Ley 41/1997 y desarrollado en el Real Decreto 1760/1998, no puede tener carácter básico, se demuestra precisamente en el presente caso. En efecto, si se acepta la tesis defendida en el escrito de interposición del recurso de que el Parque Nacional de Doñana sólo puede ser gestionado por la Comisión Mixta y por el Director Conservador, se produciría el resultado de que su territorio, pese a ser componente en un sistema natural más amplio del que forma parte y en el que se integra como una unidad, quedaría, en virtud de unos límites puramente administrativos, convertido en una especie de isla, desvinculada desde el punto de vista de su gestión del sistema natural del que forma parte, impidiéndose con ello la gestión global e integral que demanda la propia naturaleza, y que sin duda es una medida adicional para la protección del mismo.

Pero es que además, de lo anteriormente expuesto, deriva también una consecuencia inmediata y es que, siendo la concepción unitaria de la gestión de todo este sistema natural una medida de protección adicional del mismo, de admitirse la tesis defendida por el Estado, se estaría simplemente impidiendo a la Comunidad Autónoma no ya el ejercicio de su competencia exclusiva en materia de espacios naturales, sino también el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica estatal en materia de protección del medio ambiente; olvidando con ello que como ha declarado la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional (STC 156/1995) incluso en el supuesto de que sólo se estén ejerciendo competencias de desarrollo legislativo, la Ley de la Comunidad Autónoma sólo será inconstitucional cuando reduzca o limite la protección establecida en la legislación básica.

Una vez que ha quedado acreditada la imposibilidad de atribuir carácter básico al mantenimiento de la Comisión Mixta de Gestión y del Director Conservador del Parque Nacional de Doñana y, consecuentemente, la constitucionalidad de los artículos 10, 11 y 12 y por conexión con los mismos la de los artículos 2 y 3 de la Ley 8/1999, la inconstitucionalidad que se predica del *artículo 13* dependerá, no de que las funciones que en él se enumeran sean o no coincidentes con las de la Comisión Mixta de Gestión, sino de que las mismas pueden ser consideradas como actos de ejecución básicos susceptibles de ser asumidos por el Estado en virtud de la competencia que tiene atribuida en el artículo 149.1.23 de la Constitución; calificación que como se ha visto no dependerá de la hecha por el legislador estatal al dictar la legislación básica, sino de la propia naturaleza de estos actos.

Pues bien, si se analizan estas funciones así como las enumeradas en el artículo 23 de la Ley 4/1989, se comprueba que todas ellas o bien son actuaciones normativas incluidas en el ámbito de la potestad reglamentaria (apartados 1.º, 2.º y 3.º del artículo 13), o bien son actuaciones ordinarias de gestión de tipo singular y de detalle que entran en el ámbito de lo fenoménico o circunstancial, cuyo contenido vendrá determinado por las peculiaridades propias del concreto espacio natural protegido y, en su caso, del Parque Nacional por conexión a ese concreto territorio; y que en consecuencia ninguna de ellas reviste las notas de excepcionalidad necesarias para incluirse en el ámbito de las bases estatales o requiere un grado de homogeneidad tal que sólo pueda ser cumplido mediante la intervención del Estado. En este sentido se da por reproducido lo dicho en el Fundamento Jurídico II de este escrito, sobre alcance de las competencias del Estado en esta materia.

A estos mismos efectos debe indicarse que, una vez que el Estado crea el Parque Nacional, el conjunto de actuaciones encaminadas a lograr el fin de protección y conservación del mismo, quedan perfectamente acotadas y delimitadas por las peculiaridades del concreto espacio físico que abarca su pe-

rímetro y por valores específicos objeto de protección; sin que sea necesario para preservar los concretos valores que se quieren proteger o para cumplir los objetivos que persigue la declaración del Parque Nacional, una actuación con tal grado de homogeneidad que sólo pueda garantizarse mediante la intervención del Estado. Dicho de otro modo, la gestión del Parque Nacional vendrá condicionada por las concretas características de este espacio natural, distintas sin duda a las de otros parques nacionales (es más, la Exposición de Motivos de la Ley declara que es el único parque que se integra en los ecosistemas de alta montaña mediterránea, lo que hace que ni siquiera tenga conexión con otros parques nacionales) y, por los eventuales peligros que en este concreto espacio físico o en su entorno hayan de ser atajados. Se trata por tanto, al margen de interés general que pueda tener la preservación de estos espacios, de una actividad pegada al suelo, que se encuentra desprovista de una exigencia de homogeneidad necesaria para incluirla en el ámbito de competencias básicas del Estado.

Lo que se acaba de decir es aplicable a las funciones que se atribuyen al Director del Espacio Natural Doñana en el artículo 12, cuya posible coincidencia con las que el artículo 23 *ter* atribuye al Director Conservador del Parque Nacional de Doñana no podrá determinar tampoco la inconstitucionalidad del artículo 12 de la Ley.

b) Artículos 14, 15 y 16 "El Consejo de Participación" y artículo 36 "Programas educativos y científicos".

Los artículos 14, 15 y 16 relativos al Consejo de Participación se impugnan por las mismas razones que los anteriores relativos al Equipo de Gestión del Espacio Natural, esto es, porque sus funciones se proyectan sobre el Parque Nacional de Doñana invadiendo las competencias sobre funciones que la Ley 4/1989 encomienda al Patronato en el artículo 23 *bis* y concretamente en el apartado 6. Como fundamento de esta inconstitucionalidad se cite la doctrina contenida en el fundamento jurídico 22.º de la STC 102/1995, sobre la naturaleza del Patronato.

No obstante, como en el caso anterior, esta alegación no puede ser determinante de la inconstitucionalidad de los mismos, pudiendo darse por reproducido lo manifestado en los apartado anteriores sobre la competencia de la Comunidad Autónoma para, en base a sus potestades autoorganizatorias, crear y determinar qué órganos han de realizar las funciones de gestión y administración en el ámbito del concreto espacio natural protegido.

En efecto, si se analizan las funciones encomendadas al Consejo de Participación, en el artículo 16 se observa que todas ellas o son susceptibles de englobarse en el concepto de colaboración en el sentido utilizado en el fundamento jurídico 22.º de la STC 102/1995 (así por ejemplo, las enumeradas en los apartados 1 a 6 o en los apartados 11 a 15), o bien funciones decisorias que se incluyen dentro del ámbito de las competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma sobre espacios naturales protegidos (este es el caso de las funciones de aprobación de los plantes sectoriales que se desarrollan en el Plan Rector de Uso y Gestión o la aprobación de la memoria anula de actividades elaborada por el equipo de gestión, enumeradas en los apartados 7 y 8), con lo cual resulta evidente que la competencia de la Comunidad Autónoma para crear este órgano y determinar sus funciones y extenderlas al Parque Nacional se encuentra plenamente amparada en la competencia asumida en virtud de los artículos 13.1 y 7 y 15.1.7 del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

Desde esta perspectiva no parece pues se pueda hacer reproche alguno al Consejo de Participación cuya composición y funciones se adecuan plenamente a la exigencia básica de la existencia del Patronato en los términos recogidos en el fundamento jurídico 22.º de la STC 102/1995, y que incluso va más allá, en la medida en que la Comunidad Autónoma, titular de la competencia exclusiva para la gestión y administración del Espacio Natural y también del Parque Nacional como ha quedado expuesto, se autolimita en el ejercicio de algunas de sus competencias exclusivas permitiendo la participación del Estado en la toma de decisiones que serían de su libre ejercicio.

Visto lo anterior y teniendo en cuenta cual es la verdadera naturaleza del Consejo de Participación, resulta evidente que, como órgano colaborador al que se encomiendan funciones de la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma, la mención que se hace en el artículo 14 a la coordinación, no supone sino una implementación del principio de coordinación, proclamado en el artículo 103 de la Constitución y en el artículo 18 de la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, en el ejercicio de sus competencias sectoriales, por lo cual no requiere mayores consideraciones que desde luego la creación y regulación de este órgano tampoco puede corresponder al Estado sobre la base del artículo 149.1.18 de la Constitución, invocado también como fundamento de inconstitucionalidad del mismo.

Vista la constitucionalidad de los artículos 14 a 16 de la Ley, la del *artículo 36* resulta por conexión, ya que este precepto sólo se impugna en la medida en que atribuye las funciones que allí se enumeran al Consejo de Participación.

c) Disposición transitoria primera.

Una vez que ha quedado acreditado en los apartados anteriores la falta de carácter básico de los órganos de gestión de los Parques Nacionales articulados en la Ley 41/1997 y en el Real Decreto 1760/1998, la adecuación a la Constitución de los preceptos que regulan la gestión del Espacio Natural Doñana, así como la competencia de la Junta de Andalucía para desempeñar las funciones de gestión y administración ordinaria del Parque Nacional, y para regular y determinar la correspondiente organización administrativa, la constitucionalidad de la disposición transitoria de la Ley resulta por conexión con lo allí expuesto.

d) Artículo 17 "Medios para la gestión del Espacio Natural de Doñana".

Finalmente, dentro de este título se impugna el artículo 17 "en la medida en que se modifique estos aspectos del Parque Nacional" (sic), sin aportar fundamentación alguna que sirva de apoyo para la pretensión de declaración de inconstitucionalidad.

Es más el propio recurrente considera que "no tiene nada que objetar si el precepto se interpreta sólo como compromiso de aportación de medios personales y materiales por parte de la Junta de Andalucía para el Parque Natural, ni tampoco para el Parque Nacional conforme al régimen jurídico estatal".

Pues bien, a la vista de esta alegación en la que sólo se plantea una duda interpretativa, nada hay que alegar a favor de la constitucionalidad de un artículo que dado el tenor literal en que aparece redactado ("Los medios precisos para la gestión y administración del Espacio Natural Doñana serán aportados por las Administraciones Públicas implicadas en el marco de sus respectivas competencias") no prejuzga siquiera el sistema de distribución de competencias en la materia y que en consecuencia se defiende por sí sólo, sin que sea éste el momento adecuado para entrar a analizar el concreto régimen jurídico con arreglo al cual se hayan de realizar estas aporta-

ciones. En efecto, como ha declarado en innumerables ocasiones la jurisprudencia del Tribunal Constitucional la misión de éste no es llevar a cabo declaraciones interpretativas sobre la existencia y significado de los supuestos implícitos en las normas y sobre sus presuntas consecuencias, de modo que si en las normas esgrimidas la invasión no se produce el conflicto no puede prosperar. (En este sentido pueden citarse SSTC 95/1984, 97/1998, 155/1990 o 76/1991 entre otras muchas).

3.º TÍTULO III. "INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN DEL ESPACIO NATURAL DOÑANA".

a) Artículo 18. "Principios Generales"

Aunque el recurso de inconstitucionalidad se dirige contra los preceptos de la Ley 8/1999, y en el suplico se pide la declaración de inconstitucionalidad de toda la Ley en cuanto sus preceptos afecten al Parque Nacional de Doñana, frente al artículo 18 no se dirige alegación alguna. Es más este precepto ni siquiera se menciona en el cuerpo del escrito de interposición del recurso, por lo que no se cumplen los requisitos procesales necesarios para que el mismo pueda ser declarado inconstitucional; pues como declara reiteradamente la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional "no pueden ser objeto del recurso de inconstitucionalidad peticiones genéricas que no concreten los preceptos impugnados ni las razones de la supuesta inconstitucionalidad" (STC 36/1994)

b) Artículos 19 a 29. Plan de Ordenación de los Recursos Naturales

– Artículo 19. "Finalidad y competencia"

Siguiendo las alegaciones formuladas en el escrito de interposición del recurso, este precepto se impugna porque establece como unas finalidades del Plan de ordenación de los recursos naturales "establecer las directrices necesarias para una adecuada gestión integral del Espacio Natural" (apartado 1.ª) y porque en el apartado 2.º atribuye la competencia para su aprobación a la Junta de Andalucía.

Comenzando por el segundo motivo, ningún reproche de inconstitucionalidad se puede hacer al apartado 2.º del precepto cuando es la propia Ley 4/1989, de Conservación de los Espacios Naturales Protegidos y de la Flora y Fauna Silvestres, la que atribuye la competencia para la aprobación de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales a las Comunidades Autónomas. Así resulta de la relación entre los artículos 4.1 y 8.1 de la misma, de modo que, conforme al segundo de los preceptos citados, al Estado le corresponde únicamente la competencia para aprobar las Directrices para la Ordenación de los Recursos Naturales a las que habrán de ajustarse los planes de ordenación aprobados por las Comunidades Autónomas.

Visto lo anterior y partiendo del contenido de las alegaciones formuladas en el escrito de interposición del recurso (en el cual se afirma que los instrumentos de planeamiento diseñados en la Ley recurrida anulan el modelo previsto en la Ley estatal, puesto que los Parques Nacionales se regulan en el Plan Rector de Uso y Gestión, que desarrollando las directrices del Plan Director de Parques Nacionales es aprobado por la Comunidad Autónoma previo acuerdo favorable de la Comisión Mixta), lo único que cabría preguntarse es si el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales puede establecer las directrices necesarias para la adecuada gestión integral de todo el Espacio Natural de Doñana.

Pues bien, tampoco desde esta perspectiva del contenido del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales se puede formular reproche alguno al precepto recurrido, a menos, claro está, que se parta del principio de que en el ámbito territorial del Parque Nacional de Doñana, la Comunidad Autónoma no pueda ejercer las competencias que tiene asumidas en virtud de lo dispuesto en los artículos 13.1 y 7 y 15.7 de su Estatuto de Autonomía, en relación con el artículo 149.1.23 de la Constitución.

En efecto, partiendo incluso del propio sistema de planeamiento de los recursos naturales que diseña la Ley 4/1989, se comprueba que los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales ocupan el segundo escalón jerárquico de este sistema normativo y que a ellos están subordinados los Planes Rectores de Uso y Gestión de los distintos espacios naturales, por lo que nada obsta a que el mismo pueda establecer directrices para la adecuada gestión integral del Espacio Natural y a que estas sean tenidas en cuenta por el Plan Rector de Uso y Gestión. Así resulta de lo dispuesto en el artículo 5, cuando establece que las disposiciones de estos planes constituyen un límite para cualquiera otros instrumentos de ordenación territorial o física y, también, del artículo 8.1 que los sitúa en el escalón inmediatamente inferior a las Directrices de Ordenación de los Recursos Naturales.

Pues bien, si a lo anteriormente se añade que la competencia para la aprobación del Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Nacional corresponde a la Junta de Andalucía, que la única limitación territorial que se impone a los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales es el del propio ámbito territorial de la Comunidad Autónoma (art. 4.4 *a*) Ley 4/1989), que entre los objetivos que se enumeran para los mismos está la determinación de las limitaciones y de los distintos regímenes de protección así como la formulación de los criterios orientadores de las políticas sectoriales y de las actividades públicas que sean compatibles con las exigencias señaladas (art. 4.3 y 4.4 Ley 4/1989), habrá que entender que, ni incluso desde la perspectiva de la legislación declarada básica por el Estado, podrá invocarse ningún reproche de inconstitucionalidad a la inclusión de tal previsión en el contenido del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Espacio Natural Doñana.

Ello, además, no supone en ningún momento un desconocimiento de las eventuales competencias del Estado. En primer lugar, porque puesto que la Ley recurrida no altera la Declaración del Parque Nacional de Doñana, el precepto no excluye en ningún momento la aplicación del Plan Director de la Red de Parques Nacionales cuyas directrices evidentemente y desde la perspectiva de una ordenación sistemática del ordenamiento jurídico tendrán que ser tomadas en consideración al elaborar el correspondiente Plan Rector de Uso y Gestión conforme a lo dispuesto en el artículo 19.4 de la Ley 4/1989. Y, en segundo lugar, porque en el esquema diseñado en la Ley recurrida no existe precepto alguno del cual se pueda deducir que la participación del Estado mediante instrumentos acordes al sistema de distribución competencial queda excluida. Es más esta posible participación se reconoce expresamente en el artículo 18, cuando al establecer las disposiciones comunes al procedimiento de elaboración de los distintos instrumentos de planificación y fijar sus trámites preceptivos, deja a salvo la participación del Estado con la cláusula "*sin perjuicio de cuantos otros requisitos sean legalmente exigibles*". La misma conclusión se extrae de la relación entre el propio artículo 20.2 de la Ley y el artículo 13.1, a la vista de los cuales se deduce que es imposible deducir una expresa exclusión de una participación del Estado en el ámbito de sus competencias.

– Artículo 20

Este precepto se impugna por cuanto la remisión que él mismo establece a la Ley estatal, lo es sólo a los efectos de

determinar el contenido del Plan, pero no a su elaboración y aprobación.

De una mera lectura de este artículo se desprende que su finalidad es precisamente la determinación del contenido y objetivos del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales, por lo que se comprenderá que la alegación que contra él se formula es puramente formularia y carente de contenido, siendo perfectamente comprensible, desde un elemental criterio de lógica jurídica, que el mismo no se remita a los preceptos que determina la elaboración y aprobación de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales.

– Artículo 21

Este precepto se impugna por contradicción con el artículo 19.7 de la Ley 4/1989.

No obstante, siendo la técnica autorizatoria una manifestación típica de las potestades de policía incluidas en el ámbito de la función ejecutiva, resulta evidente que la potestad de la Comunidad Autónoma para autorizar las actuaciones que se proyectan realizar en el ámbito territorial del espacio protegido (y por tanto también dentro del territorio que ocupa el Parque Nacional) cuando sean susceptibles de provocar daños o alteraciones y no estén prohibidas en la ley y en los diversos instrumentos de planificación, es una mera consecuencia del ejercicio de las competencias ejecutivas que tiene reconocidas en los artículos 13.7 y 15.1.7 del Estatuto de Autonomía; a cuyo amparo está facultada, no sólo para establecer la exigencia de esta autorización, sino también y en base a lo dispuesto en el artículo 13.1 de su Estatuto de Autonomía, para determinar el órgano competente para otorgarla y, en su caso, los que hayan de intervenir en el correspondiente procedimiento.

Visto lo anterior, ningún reproche de inconstitucionalidad se puede oponer a este precepto por el mero hecho de que el artículo 19.7 de la Ley 4/1989 atribuya a la Comisión Mixta de Gestión, previo informe del Patronato, la competencia para autorizar todo proyecto de obra, trabajo o aprovechamiento que no figurando en el Plan Rector de Uso y Gestión y que se considere necesario llevar a cabo en el Parque Nacional y ello, no sólo porque como quedó anteriormente expuesto la Comisión Mixta de Gestión y el Patronato son órganos manifiestamente inconstitucionales sino también, porque aún en el caso de que se admitiese la competencia del Estado para autorizar ciertas obras o trabajos en el Parque Nacional, cuando se dieren los excepcionales supuestos que justifican su actuación ejecutiva al amparo del título competencial contemplado en el artículo 149.1.23 de la Constitución, esta autorización resultaría perfectamente compatible con la prevista en el artículo 21 de la Ley recurrida. A estos efectos debe tenerse en cuenta la reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional, conforme a la cual es perfectamente posible que varias Administraciones Públicas intervengan sobre un mismo espacio físico actuando títulos competenciales diferentes.

– Artículo 22

La única alegación que se formula en relación a este precepto es que la competencia sobre vías pecuarias, en la medida en que afecta al Parque Nacional también vulnera la competencia estatal ejercitada en el artículo 19.4.*f)* de la Ley 4/1989 que atribuye esta previsión al Plan Rector por dicha norma regulada.

Aunque no se alcanza a entender bien el contenido de esta alegación o en qué medida la misma puede determinar la inconstitucionalidad del precepto recurrido, salvo que con ella y partiendo del espíritu que preside el recurso se permita convertir el territorio que ocupa el Parque Nacional de Doñana en una isla exceptuada del ejercicio de las potestades que corresponden a los poderes públicos de la Junta de Andalucía, basta con contrastar el contenido de estos dos preceptos para comprobar que aunque ambos se orientan al mismo fin, la conservación y restauración de los recursos del espacio natural protegido, su alcance es distinto. En efecto, el contenido del artículo 22 de la Ley 8/1999 no atribuye al Plan de Ordenación de los Recursos Naturales la delimitación de los usos de las vías pecuarias que atraviesan el Parque Nacional, sino que se limita a fijar un criterio orientador para la formulación del mismo, que tiene un contenido más amplio que la mera delimitación de uso, y que consiste en que dicho Plan "preste especial atención al diseño y puesto en marcha de la red de vías pecuarias", en línea incluso con lo dispuesto en el artículo 4.4 *f)* de la Ley 4/1989. Con ello y teniendo en cuenta además que tanto el artículo 19.4 *f)* de la Ley 4/1989 como el artículo 22 de la Ley recurrida se remiten en cuanto a los usos a la ley 3/1995 de vías pecuarias, habrá que concluir que este artículo se encuentra amparado en competencias reconocidas a la Comunidad Autónoma en los artículos 13.7 y 15.7.7 del Estatuto de Autonomía, pero también en la competencia exclusiva que el propio artículo 13.7 del Estatuto de Autonomía le atribuye en materia de vías pecuarias.

– Artículo 23

Este precepto se impugna "en la medida en que establece condiciones sobre los cauces fluviales públicos que discurran por el Parque Nacional", sin invocar ningún precepto del bloque de la constitucionalidad o de la legislación declarada básica por el Estado que se considere infringido.

Ante ello puesto que lo único que se cuestiona es que el mismo sea aplicable al ámbito territorial del Parque Nacional de Doñana y teniendo en cuenta el propio tenor literal del precepto, el cual fija como criterio orientador del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales "la especial atención y diseño de un programa para la recuperación y reforestación de los cauces públicos del Espacio Natural y de su área de influencia, como uno de los elementos claves para el mantenimiento de la biodiversidad y la diversidad paisajística", basta con indicar que evidentemente estamos ante una medida adicional de protección sobre las establecidas en la legislación básica estatal, dándose por reproducidas, a estos efectos, las alegaciones formuladas en el lugar correspondiente de este escrito sobre el alcance de las competencias normativas de la Comunidad Autónoma en materia de espacios naturales protegidos y sobre la competencia de la misma para aprobar el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales.

– Artículos 24 a 29

En la impugnación de estos preceptos en los que se establecen las correspondientes listas de prohibiciones y limitaciones para la protección de los recursos naturales abióticos e bióticos del Espacio Natural Doñana, no cuestiona el contenido material de los mismos, sino sólo la competencia de la Comunidad Autónoma para extender su aplicación al ámbito territorial del Parque Nacional de Doñana. Ello supone la más evidente negación de las competencias de la Comunidad Autónoma en materia de espacios naturales protegidos y medioambiente, a cuyo amparo, como ha quedado expuesto, ésta puede dictar cuantas medidas de protección estime pertinentes para la protección de los valores naturales existentes en su territorio, siempre y cuando no disminuyan los mínimos de protección establecidos por el Estado, remitiéndonos en este sentido a fin de evitar reiteraciones innecesarias a lo dicho en los Fundamentos Jurídicos II y III del presente escrito.

Finalmente se ha de indicar en relación a estos preceptos que, desde luego, no se opone a lo dicho la circunstancia de que tales normas se tuvieran que aplicar, en su caso, por los órganos de gestión compartida regulados en la Ley 4/1989, ya que aún en el supuesto de que el Tribunal Constitucional admitiera su constitucionalidad, éstos, aún siendo órganos estatales, quedan sujetos en su actuación al principio de legalidad (art. 9.1 de la Constitución) y por tanto, en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, a las leyes que dicte el Parlamento de Andalucía.

c) Artículos 30 a 32. "Plan Rector de Uso y Gestión".

La inconstitucionalidad de estos preceptos se predica por cuanto que se considera que invaden la competencia estatal para regular el procedimiento de elaboración y el contenido del Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Nacional.

Refiriéndonos en primer lugar al contenido, nada hay que objetar desde el punto de vista constitucional a un precepto que como el artículo 31 se adecua plenamente a la propia legislación declarada básica por el Estado. En efecto el artículo 19.4 de la Ley 4/1989 se limita a establecer que los Planes Rectores de Uso y Gestión de los Parques Naturales se ajustarán a las directrices establecidas en el Plan Director de la Red de Parques Nacionales y a fijar un contenido mínimo para estos planes, lo cual supone el reconocimiento implícito de que el mismo podrá ser ampliado por la Junta de Andalucía, que es la que ostenta la competencia para su aprobación (art. 19.3). Pues bien si este precepto se contrasta con el artículo 31 de la Ley recurrida, se comprueba que con el mismo la Comunidad Autónoma simplemente ha hecho uso de sus competencias normativas, ampliando el contenido mínimo del Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Nacional.

Dicho lo anterior y puesto que en el recurso de inconstitucionalidad se afirma que con este plan se sustituyen las previsiones del propio Plan Rector de Usos y Gestión del Parque Nacional, la única cuestión que se podría plantear desde el punto de vista del contenido, es si es posible la unificación en un mismo instrumento de planeamiento de las normas de uso y gestión del Parque Nacional y del Parque Natural. No obstante tampoco parece que desde esta perspectiva se puedan hacer reproches de inconstitucionalidad al precepto recurrido. Lo que exige la legislación básica estatal, como medida de protección del Parque Nacional, es que el uso y gestión del Parque sea objeto de planificación y de unas previsiones específicas predeterminadas normativamente, por lo que, siempre y cuando se cumpla este requisito, será indiferente que las normas correspondientes a ambos parques se agrupen en un solo instrumento normativo.

Demostrada la regularidad constitucional de contenido del Plan Rector de Uso y Gestión del Espacio Natural Doñana y en consecuencia del artículo 31 de la Ley 8/1999, se pasa a examinar la supuesta inconstitucionalidad del artículo 30.

En primer lugar, debe indicarse que la participación del Estado en la elaboración del Plan Rector de Uso y Gestión, esté justificada desde el punto de vista constitucional. El propio contenido de detalle de esta norma jurídica, situada en los últimos escalones de la pirámide normativa en cuanto subordinada no sólo a las leyes de regulación del espacio natural, sino también a las Directrices del Gobierno para la ordenación de los recursos naturales, al Plan Director de la Red de Parques Nacionales y al Plan de Ordenación de los Recursos Naturales, la excluye del ámbito de la legislación básica estatal debiendo corresponder no sólo su aprobación sino también su elaboración a la Comunidad Autónoma. Desde esta perspectiva los fines de protección propios de la legislación básica estatal se cumplen con la mera existencia del Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Nacional y con la determinación de su contenido mínimo, en los términos que ya lo hace el artículo 19.4 de la Ley 4/1989. Así lo pone de manifiesto la STC 102/1995, cuando en el FJ 13 afirma que "en el concreto ámbito de la planificación de los espacios naturales el concepto de lo básico se limita a la determinación de los objetivos y del contenido mínimo de los planes de ordenación de los recursos naturales"

Ahora bien, no obstante lo dicho si nos atenemos al contenido de este precepto, se comprueba que tampoco existe en él elemento alguno, en el cual se pueda apoyar la afirmación que se hace en el escrito de interposición del recurso de que en él el régimen de elaboración y aprobación se atribuye exclusivamente a la Junta de Andalucía. Este precepto se limita a establecer que "corresponde al Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, a propuesta de la Consejería de Medio Ambiente, la aprobación del Plan Rector de Uso y Gestión, así como la de sus modificaciones y revisiones", lo cual puesto en relación con el inciso final del artículo 13.1, se remite en el procedimiento de elaboración de los planes "a cuantos otros requisitos sean legalmente exigibles", con el artículo 3.1 que deja a salvo la participación que corresponde a la Administración del Estado, de acuerdo con las disposiciones que dicte en el ejercicio de sus competencias y con el artículo 1 en el que también se reconoce la aplicación de la normativa estatal pone de manifiesto que no se está impidiendo, deja a salvo la posibilidad del Estado de intervenir en la elaboración del Plan Rector de Uso y Gestión en la parte que afecte al Parque Nacional de Doñana, a través incluso de la Comisión Mixta de Gestión en el hipotético supuesto de que este órgano fuera constitucional en el caso de que la participación directa del Estado viniera impuesta por el bloque de la constitucionalidad. A estos últimos efectos (esto es que se admita la constitucionalidad de la Comisión Mixta de Gestión) incluso, no constituye obstáculo el hecho de que en el precepto se aluda únicamente a la propuesta de la Consejería de Medio Ambiente, pues afectando el Plan a un ámbito territorial más amplio que el del Parque Nacional estaríamos ante una mera adaptación de las bases estatales a las peculiaridades del caso concreto.

Por último dentro de este apartado se impugna también el *artículo 32*, por conexión y en la medida que se extiende sobre el Parque Nacional.

Frente a tal alegación basta indicar que puesto que la misma Ley 4/1989 atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia para la aprobación y revisión de los planes, ninguna tacha de inconstitucionalidad se podrá poner a este precepto, cuyos términos son plenamente respetuosos con el artículo 19.6 de la misma.

d) Artículos 33 a 35. Plan de desarrollo sostenible

Siguiendo textualmente los términos en los que aparece formulado el recurso, estos preceptos se impugnan porque "idénticas consideraciones a las anteriores debe hacerse respecto del Plan de Desarrollo sostenible por el régimen que se establece de elaboración, aprobación y contenido en su proyección al Parque Nacional de Doñana"

Como quiera que no se especifican los concretos aspectos que se consideran inconstitucionales ni los preceptos que se entienden vulnerados puesto que los Planes de Desarrollo sostenible de los Parques Nacionales no están regulados en la Ley 4/1989, resulta difícil interpretar el verdadero alcance y sentido que el Estado quiere dar a esta impugnación.

No obstante lo anterior, debe afirmarse que siendo el desarrollo sostenible y por tanto su ordenación a través de la

planificación una actividad directamente ligada a la protección del medio ambiente y no estando atribuida al Estado la aprobación de este Plan en el concreto ámbito de los parques nacionales (artículo 22 *quáter*), nada habrá que objetar, incluso desde la perspectiva de la legislación declarada básica del Estado, para que la Comunidad Autónoma en base a las competencias que tiene reconocidas en los artículo 13.1 y 7 y 15.1.7 del Estatuto de Autonomía, establezca este Plan, fije su contenido mínimo y atribuya su aprobación a los órganos competentes de la Junta de Andalucía.

e) Artículo 37 y disposición transitoria segunda

El artículo 37 se impugna "por atribuir carácter vinculante a los planes respecto de las materias que le son propias, incidiendo de nuevo sobre los instrumentos de planificación establecidos en la legislación estatal que tienen precisamente el mismo objeto".

Puesto que los planes a los que se refiere este artículo o bien se encuentran incluidos en el ámbito de las competencias de desarrollo legislativo de la Comunidad Autónoma en materia de medioambiente o bien en el ámbito de su competencia exclusiva sobre espacios naturales protegidos (caso, este último, del Plan Rector de Uso y Gestión), la constitucionalidad del precepto, desde la perspectiva de la concreta impugnación que se dirija contra él, resulta evidente.

Lo mismo cabe decir, en relación al apartado 2 de la disposición transitoria segunda (único que se impugna en el recurso), pues la previsión que se contiene en este apartado respecto del Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Nacional de Doñana es una mera consecuencia del ejercicio, por parte de la Comunidad Autónoma, de las competencias asumidas en virtud de lo dispuesto en el artículo 13.7 del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

f) Artículos 38 y 39. "Régimen Económico".

– Artículo 38 "Régimen de autonomía económica del Espacio Natural Doñana".

Este precepto se impugna, en el escrito de interposición del recurso, en la medida en que el régimen de autonomía económica se proyecta sobre el Parque Nacional de Doñana, asumiendo como competencia su gestión económica en exclusiva por la Junta de Andalucía. Pues bien, si se tiene en cuenta el contenido de este artículo , cuyo apartado 2 dispone que corresponderá al equipo de gestión, como responsable del régimen de autonomía económica, la administración de las partidas específicas consignadas en el Presupuesto de la Comunidad Autónoma para los gastos de funcionamiento del Espacio Natural y si éste se pone en relación con la propia afirmación de que "nada hay que objetar al precepto si su aplicación se extiende sólo a partidas presupuestarias para la financiación conjunta con el Estado del Parque Nacional", se comprueba que no sólo se está negando, por el Estado, la competencia de la Comunidad Autónoma para el ejercicio de las funciones de administración ordinaria del Parque Nacional, sino el poder de gestión de la misma, que quedaría transferido a órganos no dependientes de la misma, lo que supone un desconocimiento de sus competencias en materia de espacios naturales protegidos, y de la autonomía financiera que tiene constitucionalmente reconocida.

Es doctrina consolidada del Tribunal Constitucional (por todas STC 13/1992), que "El poder de gasto es un poder siempre instrumental que se ejerce "dentro" y no "al margen" del orden de competencias y de los límites que la Constitución establece y entre ellos el respecto a la autonomía política y financiera de las Comunidades Autónomas que reconocen y garantizan los artículos 2, 137 y 156 C.E.", que "la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, reconocida en el artículo 156.1 de la Constitución y 1.1 de la LOFCA exige la plena disposición de medios financieros para poder ejercer sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, las competencias propias, en especial las que se configuran como exclusivas" (STC 201/1988, FJ 4.º) y que "cuando se trata de (fondos) que se refieran a servicios transferidos a las Comunidades Autónomas o formen parte del coste ordinario de los mismos, corresponden como un recurso propio a las Comunidades Autónomas debiendo transferirse globalmente por el Estado para ser integrados en los Presupuestos de la Hacienda Autonómica" (STC 13/1992. FJ 6.º).

Pues bien atendiendo a la doctrina expuesta y teniendo en cuenta que la gestión ordinaria del Parque Nacional corresponde, como ha quedado reiteradamente expuesto en el presente escrito, a la Comunidad Autónoma de Andalucía, de modo que el Estado sólo puede realizar actos de gestión en casos extraordinarios, nada se opone a que el artículo 38 establezca este régimen de gestión financiera del Espacio Natural Doñana y a que éste se proyecte sobre el Parque Nacional, lo cual se encuentra plenamente amparado en el artículo 13. 7 del Estatuto de Autonomía y en los artículos 156.1 de la Constitución y 1.1. de la LOFCA.

– Artículo 39

Este precepto se impugna por los mismos motivos que el artículo 38.

Como consecuencia, basta indicar que resulta claro todos los ingresos que en el se mencionan, en cuanto que se obtienen directamente o en relación con la gestión ordinaria del Espacio Natural, deben corresponder como ingresos propios al ente territorial competente para el ejercicio de las competencias de ejecución en virtud de las cuales se generan y que en el presente caso no es otro que la Junta de Andalucía. En efecto, si se tiene en cuenta que, de acuerdo con la STC 102/1995, en materia de espacios naturales protegidos la gestión ordinaria corresponde a la Comunidad Autónoma, y que, según esta misma Sentencia "el contenido del concepto de gestión se utiliza como sinónimo de administración" puede afirmarse que la competencia de la Comunidad Autónoma abarca también a la administración de los bienes o rendimientos que se obtengan como consecuencia de la gestión ordinaria. Así lo corrobora además la STC 56/1994 en la cual se declara expresamente que "la titularidad (de los bienes) corresponde al ente competente para llevar a cabo las funciones y servicios a que están afectados tales bienes" (FJ 5.º).

4.º TÍTULO V DEL RÉGIMEN SANCIONADOR (ARTÍCULOS 40 A 56)

El Título V de la Ley se impugna en bloque, sin aducir motivos concretos de inconstitucionalidad contra cada uno de sus preceptos, no por el contenido material de los mismos, cuya adecuación a la Constitución desde esta perspectiva se admite, sino en cuanto que en este título se tipifican infracciones susceptibles de producirse en el ámbito territorial del Parque Nacional con sus correspondientes sanciones y se atribuye la competencia sancionadora a la Administración Autonómica.

A estos efectos y como fundamento de la inconstitucionalidad invocada se aduce únicamente el artículo 39.3 de la Ley 4/1989 cuya constitucionalidad fue admitida por la STC 102/1995 "en la medida en que el Estado tenga competencia para gestionar los parques nacionales" y que "la competencia básica del Estado justifica en este caso la previsión de un cuadro sancionatorio y la atribución del ejercicio de la potestad sancionadora, para asegurar una manera común de proceder en todos

los parques nacionales que asegure por la vía coercitiva su adecuada protección en todo el territorio nacional atendiendo a unos criterios uniformes que el carácter más amplio de la Administración estatal pueda proporcionar".

Pues bien, como se demostrará a continuación estos motivos de impugnación no se sostienen, ni desde la perspectiva de la competencia exclusiva que corresponde a la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de espacios naturales protegidos, sino ni tan siquiera desde la perspectiva de las relaciones entre la legislación básica estatal y la competencia de desarrollo legislativo de la Comunidad Autónoma.

En efecto, no requiere mayores consideraciones la afirmación de que como pone de manifiesto la STC 168/1993 (FJ 8.º), "es una regla de deslinde competencial muy reiterada que la titularidad de la potestad sancionadora va normalmente pegada, como instrumental, a la competencia sustantiva de que se trate, de suerte que la imposición de sanciones por las Comunidades Autónomas..... se justifica cuando tengan competencias en la materia y no introduzcan divergencias irrazonables y desproporcionadas al fin perseguido, respecto al régimen aplicable en otras partes del territorio (STC 87/1985, FJ 8.º; 137/1986, FJ 3.º; 48/1988, FJ 25.º; 152/1988, FJ 14.º; 15/1989, FJ 10.º, entre otras muchas.)" y que, a su vez, desde la perspectiva de la configuración de la potestad sancionadora en el orden constitucional de distribución de competencias, debe tenerse en cuenta igualmente que la potestad sancionadora forma parte de la función ejecutiva operando como complemento indispensable de la propia administración (En este sentido STC 243/1994 FJ 7.º y STC 102/1995 HG 18 y 32).

Tampoco, que en el ámbito específico de la protección del medio ambiente y de los espacios naturales protegidos el ejercicio de la potestad sancionadora no es sino una actuación más tendente al cumplimiento de los fines de protección que se persiguen (así lo declara expresamente entre otras la STC 156/1995, cuando afirma que "las normas que tipifican infracciones y establecen sanciones no son sino parte de las normas que enuncian deberes y obligaciones, cuyo incumplimiento se tipifica como falta por lo que aparece como complemento necesario de las normas sobre protección del medio ambiente" –FJ 8.º–). En efecto, como ha quedado expuesto a lo largo de este escrito y frente a lo manifestado en el escrito de interposición del recurso, la legislación básica en materia de protección del medio ambiente no tiene como finalidad la consecución de la uniformidad en todo el territorio del Estado, sino la fijación de unos mínimos de protección que aseguren la de los distintos espacios pero que pueda ser adaptados a las peculiaridades de los valores a proteger en cada uno de ellos y precisamente como una garantía para su protección. Ello, que no es sino una consecuencia de la propia diversidad física, biológica o ambiental de los distintos espacios naturales, se da también en el caso de los Parques Nacionales, los cuales debido a su propia definición como espacios representativos de los sistemas naturales españoles reflejados en el anexo de la Ley 4/1989 (art. 22), poseen, cada uno, unas peculiaridades propias y unos valores naturales, que demanda el que el cuadro de infracciones y sanciones se realice sobre el terreno y en función de sus características concretas. A estos efectos resulta evidente que el cuadro de infracciones y sanciones no puede ser el mismo para el Parque Nacional de Doñana, que para el Parque Nacional de Ordesa y Monte Perdido o que para el Parque Nacional de Covadonga.

Dicho lo anterior y salvo que se considere que los parques nacionales están exceptuados del sistema de reparto competencial diseñado en los artículos 149.1.23 de la Constitución y 13.1 y 7 y 15.1.7 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, resulta evidente la atribución al Estado de la competencia exclusiva para fijar el régimen de infracciones y sanciones y para ejercer la potestad sancionadora en el Parque Nacional de Doñana no encuentra justificación alguna desde la perspectiva de la legislación básica estatal, ya que, el ejercicio de ambas potestades entra en el ámbito de lo fenoménico y circunstancial, quedando exceptuado de un tratamiento jurídico unitario y uniforme que justifique la atribución de estas potestades al Estado.

La garantía de uniformidad, cuya justificación hay que buscarla en este caso más en el apartado 1.º que en el apartado 23.º del artículo 149.1 de la Constitución, se cumple con las normas sobre infracciones y sanciones establecidas en los artículos 37 y 41 de la Ley 4/1989. Pero a partir de aquí, la competencia para el desarrollo legislativo y para el ejercicio de la potestad sancionadora corresponde exclusivamente a la Comunidad Autónoma; ello sin perjuicio de que en los excepcionales supuestos a que se refiere el fundamento jurídico 8.º de la STC 102/1995, la protección del Parque Nacional desde el punto de vista de la potestad sancionadora, pudiera requerir excepcional intervención del Estado. A esto último parece referirse evidentemente la STC 102/1995, cuando en el fundamento jurídico 32.º conjuga el verbo tener en presente de subjuntivo, lo cual significa, evidentemente, que la competencia del Estado para ejercer la potestad sancionadora en el ámbito de los parques nacionales es una mera posibilidad que se dará cuando concurran aquellos excepcionales supuestos.

5.º DISPOSICIÓN DEROGATORIA.

Esta disposición se impugna, en la medida en que pueda proyectarse sobre disposiciones legales o de inferior rango del Estado que regulen el régimen jurídico del Parque Nacional de Doñana.

Del propio contenido de este motivo de impugnación, se deduce que la inconstitucionalidad sólo sería predicable de actos o disposiciones futuras, que se dicten en aplicación de la Ley, por lo que a estos efectos se dan por reproducidas las alegaciones hechas en este escrito al artículo 17.

6.º DISPOSICIÓN FINAL.

Por último, puesto que en el escrito de interposición del recurso no se alega ningún motivo de impugnación contra la Disposición Final de la Ley, se da por reproducido lo manifestado en relación al artículo 18 en el folio 44 del presente escrito.

Por lo expuesto al Tribunal Constitucional

SUPLICA, que, teniendo por presentado este escrito con sus copias y certificación anexa, se sirva admitirlo, tenga por formuladas las alegaciones que en él se contienen y por personado el Parlamento de Andalucía en el recurso de inconstitucionalidad de referencia, dicte en su día Sentencia en la que desestimando íntegramente dicho recurso declare la constitucionalidad de la Ley 8/1999, de 27 de octubre, del Espacio Natural Doñana, aprobada por el Parlamento de Andalucía.

Es justicia que pide en Sevilla para Madrid, a veintinueve de febrero de 2000.

OTROSÍ DICE: Que habiéndosele conferido traslado para que se manifieste sobre la acumulación solicitada por el Abogado del Estado, del presente recurso de inconstitucionalidad a los procesos constitucionales números 460, 469, 483, 5229 y 5504/1998, 1504, 1566 y 4064/1999, y entendiendo que se dan los requisitos exigidos en el artículo 83 de la Ley Orgánica

del Tribunal Constitucional, esta parte no se opone a la acumulación de este proceso con los mencionados anteriormente.

Por lo expuesto,

SUPLICA, tenga por hecha la anterior alegación.

Es de justicia que reitera en el lugar y fecha indicados.

El Presidente del Parlamento de Andalucía,
Javier Torres Vela

RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA LAS LETRAS *b), c)* Y *f)* DEL APARTADO 1.º DEL ARTÍCULO 44 Y LOS APARTADOS 2.º Y 3.º DE LA DISPOSICIÓN ADICIONAL PRIMERA DE LA LEY DEL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA 15/1999, DE CAJAS DE AHORROS DE ANDALUCÍA

Promovido por el Presidente del Gobierno

PRESIDENCIA DEL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA

La Mesa de la Diputación Permanente, en sesión celebrada el día veintiocho de febrero de 2000, ha conocido y ordenado la publicación en el *Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía* de la Providencia dictada por la Sección 3.ª del Pleno del Tribunal Constitucional por la que se admite a trámite el recurso de inconstitucionalidad número 453/2000, promovido por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno, contra las letras *b), c)* y *f)* del apartado 1.º del artículo 44 y los apartados 2.º y 3.º de la disposición adicional primera de la Ley del Parlamento de Andalucía 15/1999, de 16 de diciembre, de Cajas de Ahorros de Andalucía.

Sevilla, 29 de febrero de 2000.
P.D. El Letrado Mayor del Parlamento de Andalucía,
José A. Víboras Jiménez.

DEL PRESIDENTE DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL AL PRESIDENTE DEL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA

Excmo. Sr.:

Tengo el honor de participar a V.E. que, por providencia de esta fecha, de la que acompaño copia, dictada por la Sección 3.ª del Pleno de este Tribunal, se ha admitido a trámite el recurso de inconstitucionalidad número 453/2000, que promueve el Presidente del Gobierno contra las letras *b)*, *c)* y *f)* del apartado primero del artículo 44 y los apartados 2.º y 3.º de la disposición adicional primera de la Ley del Parlamento de Andalucía 15/1999, de 16 de diciembre, de Cajas de Ahorro de Andalucía.

Por lo que, en virtud de lo acordado en dicho proveído y conforme establece el artículo 34 de la Ley Orgánica de este Tribunal, se da traslado al esa Cámara, por conducto de V.E., de la demanda y documentos presentados, mediante sus adjuntas copias, al objeto de que, en el improrrogable plazo de quince días, pueda personarse en el proceso y formular las alegaciones que estime convenientes.

Se ha invocado por el Presidente del Gobierno el artículo 161.2 de la Constitución, lo que, a su tenor y conforme establece el 30 de la LOTC, produce la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos impugnados, desde la fecha de interposición del recurso –26 de enero de 2000– para las partes y desde la fecha en que aparezca publicada dicha suspensión en el *Boletín Oficial del Estado* para los terceros.

Con mi más alta consideración.

Madrid, 15 de febrero de 2000.

ANEXO: copia de providencia, copia de demanda y documentos presentados.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
Número de Registro: 453/2000

ASUNTO: Recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno de la Nación.
SOBRE: Determinados preceptos de la Ley del Parlamento de Andalucía 15/1999, de 16 de diciembre, de Cajas de Ahorro de Andalucía.

PLENO
SECCIÓN 3.ª

Excmos. Sres.:
Viver Pi-Sunyer
González Campos
Conde Martín de Hijas

La Sección, en el asunto de referencia, acuerda:

1. Admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad que promueve el Presidente del Gobierno, representado y dirigido por el Abogado del Estado, contra las letras *b)*, *c)* y *f)* del apartado primero del artículo 44 y los apartados 2.º y 3.º de la disposición adicional primera de la Ley del Parlamento de Andalucía 15/1999, de 16 de diciembre, de Cajas de Ahorro de Andalucía.

2. Dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el artículo 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), al Congreso de los Diputados y al Senado, así como al Parlamento y al Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, por conducto de sus Presidentes, al objeto de que, en el plazo de quince días, puedan personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimen convenientes.

3. Tener por invocado por el Presidente del Gobierno el artículo 161.2 de la Constitución, lo que, a su tenor y según dispone el 30 de la LOTC, con su comunicación a los Presidentes del Parlamento y del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, produce la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos impugnados, desde la fecha de interposición del recurso –26 de enero de 2000– para las partes y desde que aparezca la publicación de la suspensión en el *Boletín Oficial del Estado* para los terceros.

4. Publicar la incoación del recurso y la suspensión acordada en los *Boletines Oficiales del Estado* y *de la Junta de Andalucía*.

Madrid, a quince de febrero de 2000.

DEL SERVICIO JURÍDICO DEL ESTADO
AL PLENO DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

El Abogado del Estado en la representación que legalmente ostenta en el recurso de, ante la Sala comparece y como mejor proceda en Derecho,

DICE

Que, por medio del presente escrito interpone recurso de inconstitucionalidad contra las letras *b)*, *c)* y *f)* del apartado primero del artículo 44 y los apartados 2.º y 3.º de la disposición adicional primera de la Ley de Cajas de Ahorro de Andalucía 15/1999, de 16 de diciembre (publicada en el *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía* de 28 de diciembre de 1999), en base a los siguientes:

Desde este momento se invoca el artículo 161.2 de la CE al objeto de que se acuerde la suspensión de los preceptos impugnados, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 30 de la LOTC.

ANTECEDENTES

Primero. Con fecha 28 de diciembre de 1999 el *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía* publicó la Ley de Cajas de Ahorro de Andalucía 15/99, que contiene los siguientes preceptos:

Artículo 44.1 *b)*, *c)* y *f)*. "Incompatibilidades. *b)* Haber sido condenada por sentencia firme a pena de la que resulte inhabilitación para el ejercicio de cargo público. *c)* Haber sido sancionado administrativamente por la comisión de infracción grave o muy grave, siempre que la resolución que la impuso hubiera sido confirmada por sentencia firme recaída en proceso contencioso-administrativo, o no se hubiera interpuesto contra la misma recurso jurisdiccional, entendiéndose por infracciones graves o muy graves las así tipificadas en la normativa aplicable. *f)* Estar vinculadas a la propia Caja de Ahorros, o a sociedad en cuyo capital aquella participe, directa o indirectamente, en la forma que se determine por las disposiciones reglamentarias dictadas en desarrollo de esta Ley, por contratos de obra, de prestación de servicios, de suministro, o de trabajo, de los cuales resulte derecho a retribución a favor de esta persona, por el tiempo que dure la relación y, como mínimo, en los dos años siguientes a la fecha de su extinción.

Queda excluida de este supuesto la relación laboral de los empleados de las Cajas de Ahorro".

– disposición adicional primera, apartados 2.º y 2.º. "Excepto en lo referente al nombramiento y duración del mandato a que se refiere el apartado anterior, la composición, competencias, funcionamiento, representación y demás circunstancias que afectan a los órganos de gobierno se regirán por lo previsto en el título V de la presente Ley.

3.º En todo caso, la aplicación del apartado 1 de la presente disposición deberá respetar la proporcionalidad de la representación de cada grupo, prevista en los artículos 57.2, 72.2, 82.1 y 45 de la presente Ley".

Estos preceptos son inconstitucionales por vulnerar las bases establecidas por el Estado en la Ley de órganos Rectores de Cajas de Ahorro 31/1985, según la doctrina contenida en la STC 49/1988, o, en su caso, por vulnerar el artículo 9.3 de la Constitución, los segundos (apartados 2.º y 23.º de la disposición adicional 1.ª) por contener un mandato normativo incompatible con el contenido del apartado 1.º de la misma disposición.

Segundo. El día 21 de enero de 2000, el Consejo de Ministros solicitó del Excmo. Sr. Presidente del Gobierno la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra estos preceptos.

El Excmo. Sr. Presidente del Gobierno, en la misma fecha, acordó interponer recurso de inconstitucionalidad en los términos propuestos por el Consejo de Ministros (se acompañan ambos acuerdos como docs. 1.º y 2.º).

FUNDAMENTOS DE DERECHO

I

INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 44.1. LETRAS *b)*, *c)* Y *f)*

Estos preceptos se dedican en la Ley andaluza a regular las incompatibilidades para ser miembro de los órganos de las Cajas. Para evitar disquisiciones innecesarias nos vamos a remitir a la doctrina de ese Tribunal sobre el alcance de la competencia básica del Estado en esa materia. La STC 49/1988 en su fundamento jurídico vigésimo primero, en relación con la impugnación del artículo 8 de la LORCA que regula las incompatibilidades en cuestión, afirma:

"Y lo mismo cabe decir del artículo 8, relativo a motivos de incapacidad o incompatibilidad de los consejeros generales, y que también impugna la Generalidad por los mismos motivos. El artículo es básico en cuanto las causas de incapacidad o incompatibilidad que contiene han de ser respetadas por las legislaciones autonómicas, si bien éstas pueden añadir otros motivos o precisiones razonables o desarrollar con más detalles los establecidos en la Ley."

En este caso la norma autonómica no ha respetado lo previsto en el artículo 8 de la LORCA por las siguientes razones. Por lo que se refiere a los apartados *b)* y *c)* la norma autonómica exige que exista condena por "sentencia firme" o que la sanción administrativa impuesta "haya sido confirmada por sentencia firme recaída en recurso contencioso-administrativo o no se hubiera interpuesto contra la misma recurso jurisdiccional". Sin embargo, la LORCA, en su artículo 8, simplemente exige para que se dé la incompatibilidad que hayan sido "condenados" o "sancionados", sin añadir el carácter firme en vía administrativa o jurisdiccional de la condena o sanción. Esta falta de coincidencia entre ambos textos, que puede parecer poco trascendente, tiene una importante repercusión práctica porque todas aquellas personas incursas en procedimientos administrativos o judiciales que han sido condenadas o sancionadas, durante la tramitación de los recursos que puedan interponer, son incompatibles según la Ley estatal y compatibles según la Ley autonómica. Es decir, el legislador andaluz ha restringido el alcance y ámbito de aplicación de las causas de incompatibilidad previstas en las normas básicas.

Por lo que se refiere a la letra *f)*, la norma impugnada excepciona en general la causa de incompatibilidad en el caso de

que la persona tenga una relación laboral como empleado de la Caja. Sin embargo, la norma básica [artículo 8 *c)*] excepciona la relación laboral como empleado de la Caja sólo y exclusivamente para acceder al órgano como miembro del "grupo de representación del personal, pudiendo hacerlo excepcionalmente por el grupo de representantes de las Corporaciones Locales". Por ello, según la Ley básica los representantes de los fundadores o impositores son incompatibles si son empleados de la Caja, incompatibilidad que no existe según la Ley autonómica. De nuevo la norma andaluza no ha respetado la básica, pues ha restringido sustancialmente ese supuesto de incompatibilidad.

De acuerdo con la doctrina contenida en el citado FJ 21.º de la STC 49/1988, la inconstitucionalidad se ha producido porque el legislador autonómico no ha respetado el contenido mínimo de la base estatal, sin perjuicio de que hubiera podido "imponer requisitos adicionales" que hubieren ampliado el ámbito de las causas de incompatibilidad (STC 62/1993).

II

VULNERACIÓN DE LA NORMATIVA BÁSICA EN RELACIÓN CON LA DISPOSICIÓN ADICIONAL PRIMERA, NÚMEROS 2 Y 3

Aun cuando el número 1 de la disposición adicional primera de la ley de Cajas de Ahorro de Andalucía reproduce literalmente la norma básica estatal, los apartados 2.º y 3.º de dicha disposición contradicen y vulneran el mandato jurídico contenido en aquélla. En efecto, la disposición adicional 2.ª de la Ley de Órganos Rectores de Cajas de Ahorros (en adelante LORCA) establece, con carácter básico, la creación de una clase especial de Cajas de Ahorro en cuanto a la composición y representación de sus órganos rectores. Se trata de las Cajas de Ahorro en cuyos estatutos, a la entrada en vigor de esa Ley, recojan como entidad fundadora a la Iglesia Católica. En este caso cederá el régimen general previsto para la composición de los órganos de gobierno en beneficio de lo establecido en sus estatutos en fecha 17 de enero de 1985. La única obligación que surge de la LORCA en relación con esas Cajas de Ahorro es la relativa a que "en todo caso" exista al menos un representante de cada uno de los otros grupos que componen dichos órganos. Es decir que, a la entrada en vigor de la LORCA, los órganos seguirán teniendo los mismos miembros y en base a las mismas representaciones (según lo establecido en los estatutos de la Caja de Ahorros) salvo que no exista ningún representante de alguno de los grupos que en ella se prevé, en cuyo caso deberá nombrarse, al menos, uno por cada grupo.

Precisamente es esta excepción (representación mínima de todos los grupos) la que permite interpretar, sin ningún género de dudas, la disposición adicional 2.ª de la LORCA en el sentido de que se refiere al "nombramiento" y "duración" no sólo en el sentido formal sino también material, de modo que los estatutos seguirán vigentes en todo aquello que se refieran a quiénes han de ser nombrados (sea por representación de grupos o por otra circunstancia) y durante cuánto tiempo. No cabe pensar que el precepto únicamente pretendía establecer el respeto a los nombramientos ya realizados y a su duración, sin perjuicio de que los órganos se incrementasen para asegurar la representación de todos los grupos en la proporción establecida en la Ley. Como se ha dicho, esta última interpretación es del todo incompatible con la previsión de que deban existir, "en todo caso, al menos, un representante de cada uno de los otros grupos que componen dichos órganos", porque si fuese así resultaría contradictorio e improcedente hablar de esa mínima incorporación (ésta tendría que ser en el número derivado de la proporción establecida legalmente).

Pues bien, con olvido de ese mandato normativo básico, que supone la creación de un tipo especial de Cajas de Ahorro en atención a la entidad fundadora, la disposición adicional primera de la Ley autonómica en sus números 2.º y 3.º establece un régimen contradictorio con él, vulnerando, en consecuencia, la base estatal. Dichos preceptos (números 2 y 3 de la disp. ad. 1.ª) también contradicen el propio número 1 de la misma disposición, lo que ha de producir también consecuencias en relación con su inconstitucionalidad a las que nos referiremos más adelante.

El apartado 2.º establece que: "Excepto en lo referente al nombramiento y duración del mandato a que se refiere el apartado anterior, la composición, competencias, funcionamiento, representación y demás circunstancias que afectan a los órganos de gobierno se regirán por lo previsto en el Título V de la presente Ley". Sin embargo, de acuerdo con lo previsto en la Ley de bases estatal y lo anteriormente indicado, todo lo relativo a la composición y representación de los órganos de gobierno (salvo la existencia de al menos un representante de cada uno de los otros grupos) deberá regirse por lo establecido en los estatutos en fecha 17 de enero de 1985.

Con carácter previo tenemos que rechazar de manera absoluta la posibilidad de interpretar este número 2 en el sentido de que la expresión "excepto" tiene carácter temporal y pretende su aplicación a las Cajas con estatutos de fecha posterior al 17 de enero de 1985. No cabe este sentido, en primer lugar, por su total inutilidad, ya que en el apartado 1.º y en la base estatal se dice que se regirán por lo "establecido en dichos estatutos en fecha 17 de enero de 1985", de modo que no hace falta ninguna aclaración. En segundo lugar, carece también de sentido que se haga esa referencia a la aplicación del título V sólo respecto de lo concerniente a "la composición, competencias, funcionamiento, representación y demás circunstancias que afecten a los órganos de gobierno, porque las Cajas con estatutos de fecha posterior quedarán sometidas en todo al régimen legal. Y en tercer lugar, porque no existe ninguna disposición transitoria coherente con esta disposición temporal, en realidad las disposiciones transitorias establecen los plazos para la adaptación de estatutos y nombramiento de nuevos cargos sin ningún tipo de excepción.

El añadido que supone este 2.º apartado sólo puede entenderse, en relación con la base estatal como una modificación de su mandato que lo convierte en inconstitucional. Ello es así bien por considerar que el legislador andaluz ha interpretado la base estatal en el sentido puramente formal antes descartado, bien por entender que a través de una dudosa técnica legislativa (consistente en reproducir la base estatal y luego utilizar la expresión "excepto" para modificarla), en realidad ha llegado a vulnerar la norma básica estatal, produciendo con ello una norma viciada por suponer un exceso competencial, además de causar una gran inseguridad jurídica.

En efecto, si la norma autonómica considera que con exceptionar los nombramientos realizados y su duración ya es suficiente para respetar la base estatal, está incurriendo en una vulneración de ésta, pues, como se ha dicho antes, su única interpretación posible obliga a considerar que lo que se somete a los estatutos es todo el régimen de nombramientos y duración, incluyendo quién nombra y por qué, en relación con todos los miembros de los órganos, y la duración del mandato. Lo que supone, necesariamente, que el régimen de composición

y representación sea el previsto en los estatutos. Estaríamos, en este caso, ante un caso claro de contradicción de una norma básica por una interpretación equivocada del legislador autonómico que la tiene que desarrollar.

Si el legislador autonómico ha interpretado adecuadamente la base estatal, entonces nos encontraríamos ante una vulneración competencial por una reproducción incorrecta de la normativa básica. El Tribunal Constitucional ha afirmado que cuando el legislador autonómico no reproduce correctamente la normativa básica puede vulnerarla tanto por omisión como por exceso contradictorio. En el primer caso nos encontraríamos con el supuesto resuelto en la STC 62/1993 que afirmó, en relación con la norma autonómica, que ésta se habría "limitado a reproducir las causas contenidas en la Ley básica del Estado, sin añadir otros motivos ni desarrollarlos con más detalle, pero suprimiendo significativamente algunas o restringiendo el alcance de otras". En el segundo caso nos encontraríamos con el que estudiamos en este procedimiento en el que por el añadido de los números 2.º y 3.º se restringe tanto el alcance de la categoría de Cajas de Ahorro establecida por el Estado, que llega a vulnerarse. En ambos casos se debe llegar a la conclusión de que tal norma autonómica contradice y no respeta la legislación básica del Estado, "aparte de la inseguridad jurídica que genera este modo de legislar" (STC 154/1989).

Esta última cita nos lleva a plantear que el número 2 de la disposición adicional 1.ª de la Ley de Cajas de Ahorro de Andalucía en relación con su apartado 1.º, además de vulnerar la normativa básica estatal, vulnera el principio de seguridad jurídica previsto en el artículo 9.3 de la CE, pues resulta de todo punto imposible una interpretación razonable de ambos al establecer un régimen jurídico, el primero (el previsto en los estatutos), y otro distinto e incompatible, el segundo (el previsto en el título V de la Ley) sin prever ningún tipo de fórmula de convivencia de ambos. Es decir, o las Cajas están sometidas, en cuanto a composición y duración de sus órganos rectores, a lo previsto en sus estatutos o a lo previsto en el título V de la Ley, pero su sometimiento simultáneamente a ambos regímenes es imposible jurídica y materialmente.

El apartado 3.º revela con mayor intensidad aun, si cabe, la voluntad de legislar autonómico de vulnerar la base estatal y contradecir su propio precepto contenido en el apartado 1.º de la misma disposición. Dicho apartado establece: "En todo caso, la aplicación del apartado 1.º de la presente disposición deberá respetar la proporcionalidad de la representación de cada grupo, prevista en los artículos 57.2 , 72.2, 82.1 y 45 de la presente Ley". La manifiesta contravención denunciada resulta de que los preceptos a que se remite el apartado en cuestión regulan las siguientes materias:

– Criterios para la determinación de la composición de los órganos de gobierno (artículo 45).

– Composición de la Asamblea General. Ésta estará integrada por los Consejeros Generales designados o elegidos por cada uno de los siguientes grupos, en la proporción que se indica a continuación:...(artículo 57.2).

– Nombramiento de vocales del Consejo de Administración, número procedimiento y suplencia (artículo 72.2).

– Composición de la Comisión de Control. El número de miembros de la Comisión de Control se fijará entre un mínimo de siete y un máximo de diez, elegidos por la Asamblea General, con los mismos criterios que los del Consejo de Administración fijados en el artículo 72.2 de la presente Ley, excepto lo dispuesto en el párrafo cuarto de su letra *b)*, entre Consejeros Generales que no ostenten la condición de Vocal del Consejo de Administración, debiendo existir en la misma, en todo caso, representantes de todos los grupos que la integren (artículo 82.1).

Está claro que, como la expresión "en todo caso" quiere decir que este apartado tiene supremacía sobre el primero, lo previsto en éste y en la base estatal queda absolutamente derogado o vaciado de eficacia jurídica, pues como hemos visto los preceptos que se han de aplicar se refieren al nombramiento, composición y representación de los más importantes órganos de gobierno de las Cajas de Ahorro.

Lo expuesto en relación con el apartado 2.º es predicable, con mayor intensidad y eficacia, respecto de este apartado tercero, que del mismo modo, debe declararse vulnerador de la base estatal y del principio de seguridad jurídica, porque, en relación con esta última cuestión, no cabe una interpretación lógica o razonable de una disposición adicional cuyo apartado tercero deja sin efecto el primero.

III

CARÁCTER BÁSICO DE LA DISPOSICIÓN ADICIONAL 22 DE LA LORCA

El alcance y extensión de la competencia estatal en materia de regulación de las Cajas de Ahorro ha constituido el objeto de diversos procedimientos constitucionales, aunque, sin duda, el que lo ha analizado con más detenimiento ha sido el resuelto con la STC 49/1988, que se dedicó al enjuiciamiento constitucional de la LORCA.

En dicha resolución se afirma: "El título competencial del Estado, para establecer las bases que contiene la LORCA, es, según se dice en la propia exposición de motivos de esta Ley y están de acuerdo todos los comparecidos, los que recogen el artículo 149.1.11 de la Constitución como bases de la ordenación del crédito, y el 149.1.13, bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica. Como también se ha dicho, no es aceptable la postura de los recurrentes, especialmente de la Xunta de Galicia, que distingue en la regulación de las Cajas dos ámbitos netamente separados: El organizativo y el crediticio. La competencia estatal se limitaría a este último y, por tanto, el Estado no podría dictar bases sobre organización..., las bases deben garantizar la existencia en todo el Estado de un mínimo común denominador normativo dirigido a asegurar los intereses generales, a partir del cual pueda cada Comunidad, en defensa de su propio interés, introducir las peculiaridades que estime convenientes dentro del marco competencial que en la materia correspondiente le asigne su estatuto".

De acuerdo con esta doctrina el Estado puede establecer la ordenación básica de las Cajas de Ahorro, en su aspecto organizativo. Esto significa que es al Estado a quien corresponde determinar normativamente, en primer lugar, la caracterización de las Cajas de Ahorro, por su dimensión social y su origen como entidad benéfico-social, dentro de la ordenación del crédito en general y, en segundo lugar, establecer la regulación básica de su organización.

Según la STC, citada el alcance de esta competencia sobre bases dependerá de los principios u objetivos que se pretendan conseguir con ellas. Sobre esta cuestión se afirma: "En el caso concreto aquí examinado, los intereses generales que persigue la ordenación estatal vienen señalados en forma expresa en el preámbulo de la Ley: Democratizar los órganos de gobierno de las Cajas, conciliar esa democratización con las exigencias de una gestión eficaz que deberá cumplirse con criterios estrictamente profesionales, y establecer una nor-

mativa de acuerdo con los principios que inspira la nueva organización territorial del Estado. Las normas de la LORCA deberán ser calificadas de básicas si se justifican por la necesidad de conseguir alguno de los objetivos que la misma LORCA les asigna. Ciertamente, podrá haber, en ocasiones, otros criterios para enjuiciar el carácter básico de una norma como, por ejemplo, el que su contenido sea totalmente obvio que haya de aplicarse en todas las Comunidades Autónomas".

En este caso, esta competencia básica se ha ejercitado estableciendo un tipo especial de Cajas de Ahorro, en lo referente al nombramiento de los miembros de sus órganos de gobierno, que son aquellas cuya entidad fundadora es la Iglesia Católica. En este caso el régimen regulador del nombramiento de los miembros de los órganos rectores (duración, representación, etc.) será el previsto en los estatutos en fecha 17 de enero de 1985, salvo que no existan representantes de todos los grupos a que se refiere la LORCA, en cuyo caso deberá existir, al menos, un representante de cada uno de esos grupos excluidos en los estatutos.

Esta regulación es indiscutiblemente básica, por referirse a la clasificación general de las Cajas de Ahorro, distinguiendo las normales de aquéllas que han sido fundadas por la Iglesia Católica. Se trataría de una base que se encuentra en un espacio intermedio entre la caracterización de las Cajas de Ahorro en el mundo crediticio, en función de su ya residual función benéfico-social, y la ordenación básica y general de su organización. A esta base (disp. ad. 2.ª LORCA), no obstante, lo que sí le es de aplicación es el principio de que forma parte del régimen general configurador de las Cajas de Ahorro, en el sentido de que "es necesario identificar la peculiar entidad de crédito que son las Cajas y distinguirlas de los demás intermediarios financieros, y para lograrlo en todo el territorio nacional las características correspondientes han de ser fijadas con carácter general por el Estado" (FJ 2.º STC 49/1988). Por lo tanto, que exista una categoría especial de Cajas, caracterizadas por atribuir a sus estatutos el régimen de nombramiento y composición de sus órganos de gobierno, debe considerarse como un elemento configurador de este tipo de entidades crediticias que debe tener carácter general para todo el Estado. Otra solución supondría impedir que esta clase de Cajas, fundadas por la Iglesia Católica, pudieran existir como tal modalidad de entidad crediticia, quedando al albur de la legislación de cada Comunidad Autónoma.

Además de lo dicho concurre en este caso una circunstancia especial en el elemento subjetivo que determina la creación de esta clase de Cajas, que es la Iglesia Católica. Ésta es una confesión religiosa cuya estructura territorial se extiende todo el territorio del Estado y goza de una personalidad jurídica única que requiere de un mismo tratamiento jurídico en el desarrollo de sus funciones. Nos encontramos, por ello, en el supuesto que recogió la STC 49/88 para justificar el carácter básico de una determinada materia, "el que su contenido sea totalmente obvio que haya de aplicarse en todas las Comunidades". Por ello, se justifica que en ejercicio de su competencia básica, el Estado establezca esta clase de Cajas de Ahorro cuya entidad fundadora es la Iglesia Católica. En este sentido no debe olvidarse que las Cajas de Ahorro fundadas por la Iglesia Católica no son más que un instrumento para la materialización de su función religiosa, a la que todos los españoles tienen derecho a acceder en términos de igualdad. Condición, esta última, que corresponde garantizar al Estado en virtud de lo previsto en el artículo 149.1.1 de la CE.

A lo dicho anteriormente, debe añadirse que lo previsto en la disposición adicional 2.ª de la LORCA no supone tanto el establecimiento, *ex novo* y para siempre, de una nueva categoría de Cajas de Ahorro, como la previsión legal dirigida a respetar la continuidad de aquellas Cajas fundadas por la Iglesia Católica en el marco de la normativa anterior. En efecto, dicha disposición establece que "el nombramiento y duración del ejercicio del cargo de los representantes de esta entidad (que es la Iglesia Católica) en los órganos de gobierno se regirán por lo que estuviera establecido en dichos estatutos en *fecha 17 de enero de 1985*, ..." (el paréntesis es nuestro). Se trata, por tanto, de evitar que la entrada en vigor del nuevo régimen jurídico (materializado con la LORCA de 2 de agosto de 1985) impida a la Iglesia Católica continuar, tal como lo había previsto en los estatutos, su actuación a través de las Cajas.

La justificación de este modo de proceder del legislador estatal se encuentra en la preservación de lo pactado en su Acuerdo entre el Estado español y la Santa Sede sobre asuntos jurídicos, firmado el 3 de enero de 1979 en la Ciudad del Vaticano, ratificado por instrumento de 4 de diciembre de 1979 (BOE núm. 300, de 15 de diciembre de 1979) previa aprobación de su texto por las Cortes Generales. En el artículo V, núm. 1, de este acuerdo se establece que: "La Iglesia puede llevar a cabo por sí misma actividades de carácter benéfico o asistencial. Las instituciones o entidades de carácter benéfico o asistencial de la Iglesia o dependientes de ella se regirán por sus normas estatutarias y gozarán de los mismos derechos y beneficios que los entes clasificados como de beneficencia privada. Con independencia de que desde un punto de vista técnico se pueda en la actualidad afirmar que las Cajas son entidades de carácter benéfico o asistencial, es lo cierto que atendiendo a su origen, en el que sí lo eran, y a la naturaleza y objetivos de la Iglesia Católica, se puede, sin duda, concluir que en el ámbito de este artículo se pretendió incluir a las Cajas de Ahorros. Es decir, cuando se firmó el Acuerdo la Santa Sede estaba pasando, al igual que el Estado, que en él se incluía el régimen de las Cajas de Ahorro, cuya faceta benéfico-social prevalecia sobre la crediticia.

El Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de afirmar, taxativamente, el carácter de tratado internacional del Acuerdo citado, entre otras, en su STC 66/1982, que establece: "No podemos menos de constatar que este Acuerdo entre el Estado español y la Santa Sede, tiene rango de tratado internacional y, por tanto, como aprecia el Fiscal, se inserta en la clasificación del artículo 94 de la Constitución Española, sin que respecto a él se hayan, institucionalmente, denunciado estipulaciones contrarias a la propia Constitución ni procedido conforme al artículo 95 de la misma, y, una vez aplicado oficialmente el tratado, forma parte del ordenamiento interno". De modo que la disposición analizada se justifica por tener como objetivo que la nueva regulación de las Cajas de Ahorro respete el ordenamiento jurídico vigente derivado de un compromiso internacional, aun cuando sea en relación con situaciones jurídicas consolidadas como es el caso de las Cajas con un régimen estatutario de fecha de 17 de enero de 1985.

A este modo de proceder del legislador estatal no se le puede imputar ser discriminador o contrario a la igualdad, por referirse exclusivamente a la Iglesia Católica, pues como afirma el ATC 480/1989: "Por último, es incuestionable que el término que se aporta como comparación –la previsión de un determinado beneficio fiscal del que goza la Iglesia Católica– no resulta idóneo, por cuanto olvida y prescinde que, en materia económica, concurren una serie de circunstancias –no sólo fácticas, sino jurídicas– en las relaciones históricas entre el Estado español y la Iglesia Católica que, sin perjuicio de su progresiva adecuación al nuevo ordenamiento constitucio-

nal, no concurren evidentemente en el caso de la Comunidad Evangélica de habla alemana de las Islas Baleares". Este trato fiscal especial para la Iglesia Católica derivaba, como en el presente caso, de un Acuerdo entre el Estado español y la Santa Sede, concretamente el de asuntos económicos, firmado y ratificado en la misma fecha que el referido a asuntos jurídicos.

Finalmente, el carácter obligatorio y vinculante para el Estado de estos acuerdos con la Santa Sede se ha puesto de manifiesto también en materia de enseñanza. Así ese Tribunal, en su STC 155/1997, afirmó que la asignatura de religión debía incluirse en los planes de estudio en los términos en que el Estado se había comprometido con la Santa Sede aunque incidiera en la autonomía universitaria. Dice textualmente la resolución citada: "Ahora bien, el Estado ha concluido un Tratado con la Santa Sede –el Acuerdo sobre Enseñanza y Asuntos Culturales, de 3 de enero de 1979– que incide en el contenido de la autonomía universitaria, al prever la inclusión de la asignatura de Religión en los Planes de Estudio de las Diplomaturas de Maestro. Esa habilitación no se contrae, sin embargo, a esa sola previsión. El acuerdo con la Santa Sede exige, además, que la inclusión de esa asignatura se verifique en términos equiparables a las demás asignaturas fundamentales". La resolución desestima el amparo por considerar que la anulación jurisdiccional de las previsiones en los planes de estudio de la Universidad recurrente sobre "Religión Católica" fue constitucional por haberse comprobado que no se había tratado esa asignatura de modo equiparable a las demás asignaturas fundamentales. A este pronunciamiento se llegó a pesar de la incidencia que la cuestión tenía en la autonomía universitaria, garantizada constitucionalmente.

Por todas estas razones debe concluirse que el establecimiento en la LORCA del respeto a las normas de nombramiento y composición de los órganos de gobierno de las Cajas contenidas en los estatutos en fecha 17 de enero de 1985 constituye una base estatal dictada al amparo de los títulos contenidos en los números 11 y 13 del artículo 149.1 de la CE, y está plenamente justificada por referirse a las Cajas fundadas por la Iglesia Católica con quien el Estado español ha asumido una serie de compromisos internacionales que deben ser respetados. Todo ello, teniendo en cuenta que en relación con las Cajas de Ahorro que se funden a partir de la entrada en vigor de la LORCA, esa previsión especial ya no tendrá eficacia, quedando sometidas al régimen general.

Por lo expuesto,

SUPLICA AL TRIBUNAL que, teniendo por presentado este escrito, se digne admitirlo, tener por interpuesto recurso de inconstitucionalidad y, en su día, dictar Sentencia por la que se declare la inconstitucionalidad del artículo 44.1 *b)*, *c)* y *f)* y de la disposición adicional primera, números 2 y 3 de la Ley 15/1999, de Cajas de Ahorro de Andalucía.

Es justicia.

Madrid, a 26 de enero de 2000.

OTROSÍ DICE: Que al haberse invocado el artículo 161.2 de la CE en relación con, el artículo 30 de la LOTC, procede acordar la suspensión de los preceptos impugnados.

Por lo expuesto,

SUPLICA: Que, en aplicación del artículo 161.2 CE, se acuerde la suspensión del artículo 44.1 *b)*, *c)* y *f)* y la disposición adicional primera, números 2 y 3 de la Ley 15/1999, de Cajas de Ahorro de Andalucía.

Es justicia que reitera en el mismo lugar y fecha indicados.

Rafael García Monteys

MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA

Don Francisco Álvarez-Cascos Fernández, Vicepresidente Primero del Gobierno y Ministro de la Presidencia,

CERTIFICO: Que en el Acta del Consejo de Ministros celebrado el día veintiuno de enero de 2000, figura la aprobación de un acuerdo por el que se solicita del Excmo. Sr. Presidente del Gobierno la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra diversos preceptos de la Ley de la Comunidad Autónoma de Andalucía 15/1999, de 16 de diciembre, de Cajas de Ahorros de Andalucía, cuya propuesta es del tenor literal siguiente:

"El Presidente del Gobierno somete a la consideración del Consejo de Ministros la Ley de la Comunidad Autónoma de Andalucía 15/1999, de 16 de diciembre, de Cajas de Ahorros de Andalucía, publicada en el *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía* núm. 150, de 28 de diciembre de 1999. Desea conocer el criterio de los miembros del Gobierno sobre la referida Ley, así como sobre la procedencia y oportunidad de interponer, en su caso, recurso de inconstitucionalidad contra determinados preceptos de la misma ante el Tribunal Constitucional.

Tras deliberar sobre el asunto, el Consejo de Ministros decide solicitar del Presidente del Gobierno que promueva recurso de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional para la impugnación de las letras *b)*, *c)* y *f)* del apartado 1 del artículo 44 y de los apartados 2 y 3 de la disposición adicional primera de la citada Ley de Andalucía 15/1999, de 16 de diciembre, de Cajas de Ahorros, conforme a los artículos 161 de la Constitución y 31 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, con expresa invocación del artículo 161.2 de la Constitución, de acuerdo con lo establecido en el artículo 30 de dicha Ley Orgánica, a fin de que se produzca la suspensión de los mencionados preceptos de la Ley objeto del recurso.

Adoptado el acuerdo precedente, el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno, legitimado para el ejercicio del recurso de inconstitucionalidad conforme a lo previsto en el artículo 162.1 *a)* de la Constitución, en relación con el 32.1 *a)* de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, dispone que se interponga recurso de inconstitucionalidad ante el citado Tribunal para impugnar la Ley del Parlamento de Andalucía 15/1999, de 16 de diciembre, de Cajas de Ahorros, en los términos en que se manifiesta la solicitud del Consejo de Ministros antes reseñada.

Por último, el Gobierno acuerda que por el Vicepresidente Primero del Gobierno y Ministro de la Presidencia se dé traslado de lo anteriormente acordado al Director del Servicio Jurídico del Estado para que, por la Abogacía del Estado ante el Tribunal Constitucional, se interponga la correspondiente demanda en virtud de la decisión del Excmo. Sr. Presidente del Gobierno, adoptada a solicitud del propio Gobierno."

Y para que conste y surta los efectos oportunos, expido y sello la presente certificación en Madrid a veintiuno de enero de 2000.

El Vicepresidente Primero del Gobierno y
Ministro de la Presidencia,
Francisco Álvarez-Cascos Fernández.

DE LA PRESIDENCIA DEL GOBIERNO
AL DIRECTOR GENERAL
DEL SERVICIO JURÍDICO DEL ESTADO

A solicitud del Gobierno, en la reunión del Consejo de Ministros celebrada el día veintiuno de enero de 2000, he dispuesto interponer recurso de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional, para impugnar las letras *b)*, *c)* y *f)* del apartado 1 del artículo 44 y de los apartados 2 y 3 de la disposición adicional primera de la Ley de Andalucía 15/1999, de 16 de diciembre, de Cajas de Ahorros, con invocación del artículo 161.2 de la Constitución, de acuerdo con lo establecido en el artículo 30 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, a fin de que en el ámbito de la impugnación se produzca la suspensión de la Ley recurrida y de las disposiciones y actos dictados para la ejecución de la misma.

Remito a V.E. certificación de los acuerdos pertinentes, a fin de que por conducto de la Abogacía del Estado ante el Tribunal Constitucional se proceda a su debido cumplimiento.

Madrid, 21 de enero de 2000.
El Presidente del Gobierno,
José María Aznar López.

RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA LAS LETRAS *b)*, *c)* Y *f)* DEL APARTADO 1.º DEL ARTÍCULO 44 Y LOS APARTADOS 2.º Y 3.º DE LA DISPOSICIÓN ADICIONAL PRIMERA DE LA LEY DEL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA 15/1999, DE CAJAS DE AHORROS DE ANDALUCÍA

Acuerdo de la Mesa de la Diputación Permanente

PRESIDENCIA DEL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA

La Mesa de la Diputación Permanente, en sesión celebrada el día veintiocho de febrero de 2000, vista la providencia de la Sección Tercera del Pleno del Tribunal Constitucional de quince de febrero de 2000, dictada en el recurso de inconstitucionalidad número 453/2000, promovido por el Presidente del Gobierno contra determinados preceptos de la Ley del Parlamento de Andalucía 15/1999, de 16 de diciembre, de Cajas de Ahorro de Andalucía, por la que se le da traslado al Parlamento de Andalucía de la demanda y demás documentos presentados a fin de que pueda personarse en el proceso y formular las alegaciones que estime conveniente, acuerda que el Parlamento de Andalucía, a través de su Presidente se persone en el citado recurso de inconstitucionalidad y se solicita prórroga para en su día formular las correspondientes alegaciones.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 65.1 del Reglamento de la Cámara, se ordena su publicación en el *Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía*.

Sevilla, 29 de febrero de 2000.
P.D. El Letrado Mayor del Parlamento de Andalucía,
José A. Víboras Jiménez.

PUBLICACIONES DEL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA

CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA
ESTATUTO DE AUTONOMÍA PARA ANDALUCÍA
REGLAMENTO DEL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA

PVP: 1.500 ptas.

(Agotado)

LOS PROCESOS DE FORMACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS
ASPECTOS JURÍDICOS Y PERSPECTIVAS POLÍTICAS

Parlamento Vasco
Parlamento de Cataluña
Parlamento de Galicia
Parlamento de Andalucía

PVP: 3.700 ptas.

REGLAMENTO DEL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA

PVP: 1.000 ptas.

ESTATUTO DE AUTONOMÍA PARA ANDALUCÍA

PVP: 500 ptas.

LAS CORTES EN SEVILLA EN 1823

(Edición facsímil)
Estudio preliminar a cargo de Rafael Sánchez Mantero

PVP: 1.500 ptas.

JORNADAS DE DEBATE SOBRE REFORMA DE LOS REGLAMENTOS PARLAMENTARIOS

PVP: 1.500

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA

Agustín Ruiz Robledo

PVP: 2.000 ptas.

PARLAMENTO Y SOCIEDAD EN ANDALUCÍA

Juan Cano Bueso (Ed.)

PVP: 2.000 ptas.

ESTATUTO DE AUTONOMÍA PARA ANDALUCÍA

(Edición a cargo de Manuel José Terol Becerra y José María Morales Arroyo)

PVP: 1.000 ptas.

ELECCIONES Y PARTIDOS POLÍTICOS

PVP: 1.300 ptas.

Pedidos: Servicio de Gestión Económica del Parlamento de Andalucía.
C/ Parlamento s/n
41009 Sevilla

Forma de pago: Giro postal o talón nominativo conformado a nombre del Parlamento de Andalucía
Todas las publicaciones llevan incluido el 4% de IVA