



BOLETÍN OFICIAL  
DE LAS  
CORTES DE ARAGÓN

---

Número 160 — Año XVI — Legislatura IV — 30 de enero de 1998

---

**SUMARIO**

8. JUSTICIA DE ARAGON

Recomendación del Justicia de Aragón relativa a la interposición de Recurso de Inconstitucionalidad contra 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 ..... 6134

## 8. JUSTICIA DE ARAGON

### **Recomendación del Justicia de Aragón relativa a la interposición de Recurso de Inconstitucionalidad contra 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.**

PRESIDENCIA DE LAS CORTES DE ARAGON

La Mesa de las Cortes, en sesión celebrada el día 28 de enero de 1998, ha conocido la Recomendación del Justicia de Aragón relativa a la interposición de Recurso de Inconstitucionalidad contra 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, y, de acuerdo con el artículo 27.2 de la Ley 4/1985, de 27 de junio, Reguladora del Justicia de Aragón, se procede a su publicación en el Boletín Oficial de las Cortes de Aragón.

Zaragoza, 28 de enero de 1998.

El Presidente de las Cortes  
EMILIO EIROA GARCIA

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

1. El día 18 de noviembre de 1997 tuvo entrada en esta institución escrito en el que D. Gonzalo Albasini Legaz exponía al Justicia su criterio sobre la recién publicada Ley estatal 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.

En dicho escrito se denunciaba la posible vulneración del orden competencial establecido por la Constitución Española y el Estatuto de Autonomía aragonés en que incurriría esta Ley estatal, expresándose en los siguientes términos:

«Dicha Ley de Reforma tiene por objeto, según se dice en la Exposición de Motivos, adaptar la Ley 4/89 a la sentencia del Tribunal Constitucional de 26 de junio de 1995, n.º 102/1995, que resolvió diversos recursos de inconstitucionalidad interpuestos por varias Comunidades Autónomas, entre ellas, Aragón.

Sin embargo, la Ley no se adapta a la Sentencia, al menos en un punto: es el referido a los Parques Nacionales.

La Sentencia determina claramente, a mi juicio, que la declaración de los Parques Nacionales corresponde al Estado mediante ley; e igualmente corresponde al Estado la financiación de los mismos a través de sus Presupuestos.

La Sentencia también dice que la gestión de los Parques Nacionales corresponde a las Comunidades Autónomas que tuvieran atribuida la competencia en materia de espacios naturales en sus respectivos Estatutos. Caso de Aragón, Cataluña, y de otras.

Por el contrario, la Ley establece que los Parques Nacionales serán gestionados y financiados conjuntamente por el Esta-

do y la Comunidad Autónoma respectiva. Con ello, el Estado se atribuye una competencia que no tiene, la gestión, y se descarga parcialmente de otra, la financiación, que le resulta gravosa.

No obstante, la Ley establece una excepción: el Parque Nacional de Aigües Tortes y Lago de San Mauricio, declarado por Ley del Parlamento catalán 7/1988, de 30 de marzo, se incorpora a la Red Estatal de Parques Nacionales, pero manteniendo la gestión exclusiva por la Generalidad de Cataluña.

Ello implica una doble discriminación por lo que respecta a Aragón: por una parte, se admite que Cataluña ostenta la competencia exclusiva para la gestión de "su Parque Nacional", mientras que Aragón no la tiene en ese mismo grado para la gestión del suyo, el Parque Nacional de Ordesa y Monte Perdido.

Por otra parte, se considera Parque Nacional del Estado a un Parque cuyo régimen jurídico ha sido establecido por Ley del Parlamento catalán, con la consecuencia del beneficio financiero que ello comporta. Mientras que Parques aragoneses, como Guara y Posets, declarados por Leyes de las Cortes de Aragón, no tienen acceso a la financiación estatal.»

2. A la vista de los hechos descritos, esta institución dispuso la apertura de un expediente, en ejercicio de las funciones que el Estatuto de Autonomía le atribuye en defensa del mismo, dirigiendo el día 20 de noviembre un escrito al Excmo. Sr. Consejero de Agricultura y Medio Ambiente al objeto de que informara sobre las cuestiones suscitadas.

3. El Consejo del Patronato de la Fundación Ecología y Desarrollo, en su reunión ordinaria celebrada el día 21 de noviembre de 1997, adoptó un acuerdo en el que suscribía íntegramente el contenido del escrito del Sr. Albasini, miembro del mismo Consejo, y que antes hemos reproducido.

Este acuerdo fue remitido al Justicia de Aragón por D. Víctor Viñuales Edo, Director de la Fundación Ecología y Desarrollo, en escrito que tuvo entrada en esta institución el día 22 de diciembre de 1997.

4. El Excmo. Sr. Consejero de Agricultura y Medio Ambiente del Gobierno de Aragón, en escrito recibido en El Justicia de Aragón el día 26 de diciembre de 1997, informó en los siguientes y escuetos términos:

«La citada Ley 41/1997, de 5 de noviembre, modifica la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, con la finalidad de adaptar el contenido de la Sentencia del Tribunal Constitucional de 26 de junio de 1995, núm. 102/95.

En materia de medio ambiente, el art. 149.1.23.ª de la Constitución Española reconoce la competencia exclusiva del Estado en cuanto a legislación básica sobre protección del medio ambiente, y, en aplicación de este precepto, se aprobó la Ley 4/1989, declarando preceptos básicos los artículos 19, 22 y 23 (entre otros). Artículos modificados recientemente por Ley 41/1997, de 5 de noviembre, en ejercicio de la citada competencia.

El contenido de los antedichos artículos afecta a la regulación de los Parques Nacionales, dando mayor participación a las Comunidades Autónomas. Requiriéndose, para la declaración de Parques Nacionales, Ley de Cortes Generales, así como acuerdo favorable de la Asamblea Legislativa de la Comunidad o Comunidades Autónomas en cuyo territorio se encuentren ubicados, además de establecer que la gestión de los mismos se realice conjuntamente por la Administración del Estado y la de la Comunidad o Comunidades correspondientes.

Cuestión distinta será la valoración respecto de si la Ley 41/1997 ha incorporado correctamente el contenido de la Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 102/1995, de 26 de junio.»

## CONSIDERACIONES JURIDICAS

### I. DELIMITACION DE LA COMPETENCIA DEL JUSTICIA DE ARAGON

El Estatuto de Autonomía de Aragón, en su artículo 33.1.c), encomienda al Justicia de Aragón la defensa del mismo, función cuyo contenido se desarrolla en los artículos 27 a 29 de la Ley 4/1985, Reguladora de esta institución.

El artículo 27 de la Ley Reguladora del Justicia señala a este respecto:

«1. Cuando el Justicia estime que una Ley o disposición con fuerza de Ley contradicen el Estatuto de Autonomía de Aragón o que una disposición, resolución o acto emanado de la autoridad de otra Comunidad o del Estado no respetan el orden de competencias establecido en la Constitución, el Estatuto o la correspondiente Ley, se dirigirá inmediatamente a la Diputación General de Aragón o a las Cortes de Aragón, en su caso, instándoles a interponer el pertinente recurso de inconstitucionalidad o conflicto de competencia.»

En virtud de las normas citadas, puede el Justicia de Aragón analizar si la Ley de Cortes Generales 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, respeta el orden de competencias establecido en la Constitución y el Estatuto de Autonomía de Aragón o, por el contrario, invade competencias que corresponden a la Comunidad Autónoma de Aragón.

### II. CONTENIDO DE LA LEY 41/1997

La Ley 41/1997, de 5 de noviembre (publicada en el BOE. n.º 266, de 6 de noviembre de 1997) tiene por objeto, según afirma en su Exposición de Motivos, modificar la redacción de diversos preceptos de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, a fin de adaptarlos a la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional en su sentencia n.º 102/1995, por la que se declaró la nulidad de la disposición adicional quinta de la Ley 4/1989, en cuanto considera básicos sus artículos 21.3 y 4; 22.1, en la medida en que atribuye exclusivamente al Estado la gestión de los Parques Nacionales, y 35.1 y 2.

Por otra parte, la Ley 41/1997 incorpora, además, preceptos nuevos con la finalidad de regular los órganos de gestión y administración de los Parques Nacionales. De modo singular interesa destacar en este momento que la Ley crea la figura de la Comisión Mixta de Gestión del Parque Nacional, piedra angular de la Ley (según afirma la propia Exposición de Motivos), órgano integrado por igual número de representantes de la Administración General del Estado que de la Comunidad Autónoma en que se halle ubicado el Parque.

En concreto, la Ley 41/1997 da nueva redacción al artículo 22 de la Ley 4/1989, afirmando en su apartado 3:

«Los Parques Nacionales serán gestionados conjuntamente por la Administración General del Estado y la Comunidad o Comunidades 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, con las aportaciones de recursos presupuestarios que éstas realicen».

Por su parte, el artículo 23 de la Ley 4/1989, en la nueva redacción dada por la Ley 41/1997, detalla el sistema de gestión de los Parques Nacionales:

«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.

2. Si el Parque Nacional se extiende por dos o más Comunidades Autónomas, se mantendrá la composición paritaria entre la Administración General del Estado y el conjunto de las Comunidades Autónomas interesadas.

3. Asimismo, cuando en una Comunidad Autónoma se 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.

4. La Comisión Mixta quedará válidamente constituida en el momento en el que las Administraciones interesadas designen a sus representantes y se haya reunido por primera vez, a iniciativa del Ministerio de Medio Ambiente.

La presidencia de esta Comisión recaerá cada año, alternativamente, en uno de los representantes de la Administración General del Estado o de las Administraciones Autonómicas.

El Presidente dirimirá con su voto los empates a efectos de adoptar acuerdos que se deriven del ejercicio de las funciones reguladas en la letra j) del apartado 5 de este artículo...».

En otros preceptos de la Ley se introduce una nueva regulación de los Patronatos de los Parques Nacionales (artículo 23 bis), en la que se precisa también que «... el número de los representantes designados por el Gobierno de la Nación y por las Comunidades Autónomas será paritario».

Todos estos preceptos tienen carácter básico «... a los efectos de lo previsto en el artículo 149.1.23 de la Constitución...», según afirma la Disposición Adicional Quinta de la Ley 4/1989.

En último término, y frente al régimen general que acabamos de exponer, la Ley 41/1997 introduce una regulación excepcional para un concreto Parque Nacional —el de Aigües Tortes y Estany de Sant Maurici—, al que se le atribuye un régimen de gestión y organización distinto. En oposición al régimen general de gestión compartida Estado-Comunidad Autónoma, en este caso la Ley establece un sistema de gestión exclusiva por parte de la Comunidad Autónoma de Cataluña en su Disposición Adicional Cuarta (esta Disposición es fruto de una enmienda —la n.º 69— presentada por el Grupo Parlamentario catalán en el Congreso de los Diputados):

«El Parque Nacional de Aigües Tortes y Estany de Sant Maurici se integrará en la Red de Parques Nacionales y tendrá a todos los efectos de la presente Ley la consideración de Parque Nacional, manteniendo, sin embargo, el actual régimen de gestión y organización en los términos establecidos por la normativa autonómica».

Dicho régimen de gestión y organización viene definido en la Ley del Parlamento de Cataluña 7/1988, de 30 de marzo, de reclasificación del Parque Nacional de Aigües Tortes y Estany de Sant Maurici, cuyo artículo 7.º.1 afirma que «La gestión del Parque Nacional corresponderá a la Generalidad de Cataluña, a través del Departamento de Agricultura, Ganadería y Pesca, y a sus organismos adscritos».

Por otra parte, esta Ley regula los órganos de gestión y participación del Parque adscribiéndolos al Departamento de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Generalidad. Dentro del Patronato del Parque Nacional, de composición muy amplia, se da participación residual a dos representantes de la Administración del Estado.

### III. DELIMITACION DEL PROBLEMA

La Ley 41/1997 ha sido aprobada por las Cortes Generales al amparo del título competencial que ostenta el Estado en materia de «legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección» (artículo 149.1.23 CE).

La regulación que la Ley establece de los Parques Nacionales, y, en especial, de su gestión, parece exceder de la competencia estatal referida, invadiendo las competencias de la Comunidad Autónoma de Aragón sobre la materia. En efecto, Aragón ostenta competencia exclusiva en materia de «... espacios naturales protegidos, sin perjuicio de lo dispuesto en el número veintitrés del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución» (art. 35.1.15 del Estatuto de Autonomía de Aragón), y competencia de desarrollo legislativo y ejecución de la legislación básica del Estado en materia de «Protección del medio ambiente; normas adicionales de protección del medio ambiente y del paisaje» (art. 37.3 del Estatuto de Autonomía de Aragón).

El análisis de la cuestión planteada se realizará sobre la base de la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional y el estudio de la doctrina científica más autorizada. De modo especial se tendrá en cuenta la doctrina establecida en la sentencia 102/1995, de 26 de junio, antes citada.

No debe olvidarse que no estamos ante un mero problema teórico. Las cuestiones que vamos a suscitar se proyectan en Aragón sobre un concreto espacio natural: Ordesa y Monte Perdido, que fue declarado Parque Nacional por Real Decreto Ley de 16 de agosto de 1918, con la denominación de Parque Nacional de Ordesa o del río Ara, y fue reclasificado por Ley 52/1982, de 13 de julio, que amplió el perímetro del mismo y estableció su régimen jurídico especial, todo ello de acuerdo con la entonces vigente Ley 15/1975, de 2 de mayo, de Espacios Naturales Protegidos.

### IV. DISTRIBUCION COMPETENCIAL EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE Y ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS

#### IV. I. PLANTEAMIENTO GENERAL

Como antes hemos avanzado, para determinar si la Ley 41/1997 respeta o no el orden competencial establecido por la Constitución Española y el Estatuto de Autonomía de Aragón, hay que referirse en primer término al artículo 149.1.23 de la Constitución, que atribuye al Estado competencia exclusiva en materia de «legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección». La Comunidad Autónoma de Aragón ostenta, por su parte, competencia de desarrollo legislativo y ejecución de la legislación básica del Estado en materia de «Protección del medio ambiente; normas adicionales de protección del medio ambiente y del paisaje» (art. 37.3 del Estatuto de Autonomía de Aragón).

Es preciso determinar el encaje de estas competencias estatal y autonómica. Si acudimos a la doctrina del Tribunal Constitucional, podemos afirmar que se establece en estos preceptos, de acuerdo con la tendencia general actual, la necesidad de que «... el Estado fije las normas que impongan un encuadramiento de una política global en materia de medio ambiente, dado el alcance no ya nacional, sino internacional, que tiene la regulación de esta materia, así como la exigencia de la “indispensable solidaridad colectiva” a que se refiere el artículo 45.2. Pero se atribuye también a las Comunidades Autónomas una competencia propia no sólo de ejecución, sino también de “desarrollo legislativo” de la legislación básica, y la de imponer “medidas adicionales de protección”; todo lo cual supone que, dentro del marco de la política global del medio ambiente y de respeto al principio de solidaridad, son constitucionalmente posibles una diversidad de regulaciones» (STC 64/1982, FJ 4º).

Recuerda el Tribunal Constitucional, sin embargo, que «Este esquema primario de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas para la protección del medio ambiente se complica aún más por su necesaria coexistencia con otros títulos competenciales, unos afines y otros colindantes. En el primer grupo han de clasificarse, ante todo, los espacios naturales cuya protección asumen como competencia exclusiva las Comunidades Autónomas de Andalucía, Aragón, Canarias, Cataluña, Navarra y Valencia...» (STC 102/1995, FJ 3º).

En efecto, la Comunidad Autónoma de Aragón asume en su Estatuto de Autonomía competencia exclusiva en materia de «... espacios naturales protegidos, sin perjuicio de lo dispuesto en el número veintitrés del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución» (art. 35.1.15 del Estatuto de Autonomía de Aragón).

A la vista de lo anterior, debemos precisar cuál es el alcance de esta competencia sobre espacios naturales y su posible incidencia sobre la competencia estatal en materia de protección del medio ambiente.

La sentencia del Tribunal Constitucional 69/1982, relativa a una Ley catalana de protección de un espacio natural (la zona volcánica de la Garrocha), afirma en su FJ 1.º que «... hay materias, como ocurre precisamente con la relativa a los espacios naturales protegidos, acerca de las cuales no figura una reserva competencial a favor del Estado, y en estos casos el propio artículo 149, al comienzo de su párrafo 3, permite que tales materias puedan corresponder a las Comunidades Autónomas en virtud de sus respectivos Estatutos. Como los espacios naturales protegidos no están expresamente incluidos en el artículo 149.1 CE y sí lo están como materia sobre la cual tiene la Generalidad competencia exclusiva en el artículo 9.10 de su Estatuto, es indudable que el alcance de la competencia comunitaria sobre espacios naturales protegidos, ... es mucho más amplio de lo que supone el Abogado del Estado y abarca, desde luego, la competencia legislativa, pues nos encontramos ante un supuesto de competencia exclusiva en sentido estricto».

El alcance de esta competencia sobre espacios naturales se detalla en la STC 102/1995 en los siguientes términos (FJ 16.º):

«... seis de las Comunidades Autónomas ostentan una competencia exclusiva sobre los espacios naturales protegidos. Siendo aquéllos el soporte de un título competencial distinto del que cubre la protección del medio ambiente, y no habiéndose reservado el Estado competencia alguna respecto de tales espacios, resulta por una parte posible que esa materia pueda corresponder a las Comunidades Autónomas, como comprendida en el artículo 149, párrafo 3, de la Constitución, y que el perímetro de su actuación sea muy amplio (SSTC 69/1982 y 82/1982).

En consecuencia, el protagonismo de esas seis Comunidades Autónomas es mayor y más intenso en este ámbito, situándolas en una posición peculiar más sólida, que a veces puede llegar a invertir su relación con el Estado en tal ámbito... Podría diseñarse como una intersección de la competencia genérica para la protección del medio ambiente y la específica de un elemento suyo, el soporte geográfico 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...».

En idéntico sentido se expresa el FJ 3.º de la misma Sentencia 102/1995:

«... 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 estatales sobre protección del medio ambiente. En virtud de la competencia sobre espacios naturales protegidos, las Comunidades Autónomas que la tengan atribuida podrán dictar 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...».

No ignoramos que los propios Estatutos de Autonomía (entre ellos, el de Aragón) encuadran esta competencia, no obstante su carácter exclusivo, en el marco del artículo 149.1. 23 de la Constitución, es decir, precisamente en el marco de la protección del medio ambiente, cuya legislación básica estatal en todo caso debe respetarse.

Tampoco ignoramos el carácter complejo y transversal de la competencia estatal en materia de medio ambiente. El Tribunal Constitucional, en su Sentencia n.º 102/1995, lo resume en los siguientes términos (FJ 3.º):

«El carácter complejo y polifacético que tienen las cuestiones relativas al medio ambiente determina precisamente que afecte a los más variados sectores del ordenamiento jurídico (STC 64/1982) y provoca una correlativa complejidad en el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas: por eso mismo, el medio ambiente da lugar a unas competencias, tanto estatales como autonómicas, con un carácter metafóricamente “transversal”, por incidir en otras materias incluidas también, cada una a su manera, en el esquema constitucional de competencias...».

Sin embargo, el Tribunal Constitucional recuerda a continuación: «... Es claro que la transversalidad predicada no puede justificar su “vis expansiva” ... sin que en ningún caso pueda llegarse al vaciamiento de las competencias de las Comunidades Autónomas según sus Estatutos (STC 125/1984)».

Reitera la misma sentencia 102/1995 en su FJ 7.º que la incidencia del título competencial estatal en materia de medio ambiente «... no puede ser tal que permita, al socaire de una protección del medio ambiente más aparente que real, la merma de competencias autonómicas exclusivas y su invasión más allá de lo básico».

Es preciso, por tanto, analizar el alcance concreto de la competencia estatal en materia de legislación básica sobre protección del medio ambiente y determinar las posibles modulaciones que pueda tener esta competencia por razón de su carácter transversal, por la existencia de un específico interés general de carácter nacional que debe protegerse o por la presencia de títulos competenciales concurrentes como es el caso de la competencia exclusiva en materia de espacios naturales que corresponde a la Comunidad Autónoma de Aragón.

#### IV.2. DELIMITACION DE LA COMPETENCIA ESTATAL EN MATERIA DE «LEGISLACION BASICA SOBRE PROTECCION DEL MEDIO AMBIENTE»

Señala el profesor García de Enterría que «la regulación básica estatal se expresa en una regulación general o nacional unitaria, que es lo que distingue el supuesto de aquellos otros en que la competencia normativa autonómica es completa y no limitada al desarrollo de unas bases...».

La Sentencia del Tribunal Constitucional 102/1995 (FJ 8.º) afirma en este sentido:

«...Lo básico incorpora la acepción de fundamento o apoyo principal de algo, con vocación por la esencia, no de lo fenoménico o circunstancial, cuya finalidad consiste en “asegurar, en aras de intereses generales superiores a los de las Comunidades Autónomas, un común denominador normativo” (STC 48/1981) y, en la materia que nos ocupa “el encuadramiento de una política global del 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 (artículo 45 CE)».

Como afirma el profesor Domper Ferrando, «la satisfacción del interés general justifica, pues, la existencia de una regulación uniforme con vigencia en toda la nación. ... La legislación básica fijará, pues, un marco general, un mínimo común denominador que deberá ser respetado por las Comunidades Autónomas en sus diversas intervenciones».

En suma, se trata de los «aspectos centrales, nucleares del régimen jurídico de una determinada Institución» (STC 76/1986), que garantizan la «uniformidad en la ordenación jurídica de la materia» (STC 18/1982), y que cumplen tres características, según Concepción Rodríguez Marín: generalidad, estabilidad y homogeneidad.

No obstante lo anterior, es posible que las exigencias de ese interés general (núcleo material de interés general, en expresión del profesor García de Enterría) que define el contenido de las competencias estatales de normación básica (círculo interior, siguiendo al profesor García de Enterría) requieran una normación pormenorizada. En ese caso, el pormenor sería también competencia del Estado. Ese detalle podría no detenerse en la esfera de la normación, sino incluso llegar al ámbito de los actos de gestión o ejecución. Se trataría de supuestos en los que la gestión debería realizarse, siguiendo al mismo autor, «desde criterios o valoraciones nacionales, por lo que no resultan separables del nivel de formulación normativa».

Por ello, el Tribunal Constitucional ha admitido en diversas ocasiones que la defensa del interés general autorice al Estado la realización de actos de ejecución, en la medida en que aseguren la consecución de la finalidad objetiva que corresponde a la competencia estatal sobre las bases. Se trataría de garantizar «la preservación de lo básico» o, en otras palabras, «la preservación de un tratamiento uniforme» (SSTC 56/1983 y 57/1983).

Así, la Sentencia del Tribunal Constitucional n.º 147/1991, en su FJ 4.º, afirma:

«... la doctrina constitucional ofrece diversos ejemplos de supuestos, ciertamente muy excepcionales, en los que ha admitido la categoría conceptual de actos de ejecución de naturaleza básica, si bien requiere la presencia de alguna especial razón que, de manera manifiesta, así lo justifique, como ocurre cuando el acto de ejecución afecta a intereses de varias Comunidades Autónomas o comporte márgenes amplios de discrecionalidad que sólo pueden ser encomendados a instancias genera-

les (SSTC 1/1982 y 44/1982), se produzcan situaciones de urgencia y sea preciso evitar daños irreparables o se trate de preservar la normativa de una institución considerada básica y por vía de conexión (STC 75/1983), pronunciándose en el mismo sentido las SSTC 48/1988 y 49/1988, en la primera de las cuales se establece que “excepcionalmente pueden considerarse básicos ... ciertos actos de ejecución, cuando por la naturaleza de la materia resultan complemento necesario para garantizar la consecución de la finalidad objetiva a que responde la competencia estatal sobre las bases”, diciéndose en la segunda de dichas Sentencias que “las bases pueden contener regulaciones detalladas de materia, aspectos concretos e incluso actos de ejecución cuando sean realmente imprescindibles para el ejercicio efectivo de competencias establecidas”».

El Tribunal Constitucional aplica esta doctrina a la materia concreta de la protección del medio ambiente en su Sentencia 329/1993, cuyo FJ 4.º afirma:

«Es cierto que la defensa del interés general y del derecho a un medio ambiente adecuado puede requerir la intervención del Estado, para evitar daños irreparables, pero ello ha de realizarse asegurando un adecuado equilibrio entre el respeto de las autonomías territoriales y la necesidad de evitar que éstas conduzcan a separaciones o compartimentaciones que desconozcan la propia unidad del sistema. Ello, al igual que justifica la facultad de coordinación, puede permitir, además, que, en ocasiones excepcionales, el Estado, titular de la legislación básica, pueda realizar actos de ejecución que sean precisos por la naturaleza de la materia, para evitar daños irreparables y para asegurar la consecución de la finalidad objetiva que corresponde a la competencia estatal sobre las bases (STC 48/1988), y que en este caso, además, se conectan con la garantía del derecho de todos a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona (art. 45.1 CE)...»

El Tribunal Constitucional, sin embargo, precisa los límites hasta los que puede llegarse con esta actuación estatal (de reglamentación o de mera ejecución) amparada en la competencia de normación básica.

«... Con ello quiere decirse que las reglas y actos que merezcan la calificación de básicos no pierden tal consideración, aunque descendan a un plano de detalle y minuciosidad, que dificulte o incluso impida el desarrollo normativo autonómico o la adopción de determinados actos de ejecución, puesto que ello, según se deja dicho, solamente determinará la invasión de la competencia de la Comunidad en aquellos casos en que la actuación estatal no venga justificada por algunas de las razones que se dejan expuestas u otras de igual o análogo sentido y alcance excepcionales.

Por lo tanto, deberá en cada caso concreto examinarse si el detalle y minuciosidad de la reglamentación estatal o el acto de ejecución realizado por instancias centrales goza de cobertura justificativa suficiente por responder a la necesidad de asegurar los fines de unidad normativa mínima que legitima la competencia básica estatal» (STC 147/1991, FJ 4.º).

## **V. EXTENSION DE LA COMPETENCIA DE PROTECCION DEL MEDIO AMBIENTE RECONOCIDA AL ESTADO POR LA STC 102/1995**

Al amparo de la doctrina que acabamos de exponer en el anterior fundamento jurídico, el Tribunal Constitucional, al analizar en su Sentencia 102/1995 la adecuación al orden constitucional de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, pre-

cisa el alcance de la competencia estatal de legislación básica sobre protección del medio ambiente, introduciendo algún matiz específico:

«... en materia de medio ambiente, el deber estatal de dejar un margen al desarrollo de la legislación básica por la normativa autonómica, aun siendo “menor que en otros ámbitos”, no puede llegar, frente a lo afirmado en la STC 149/1991 (fundamento jurídico 1.º, D, in fine), de la cual hemos de apartarnos en este punto, a tal grado de detalle que no permita desarrollo legislativo alguno de las Comunidades Autónomas con competencias en materia de medio ambiente, vaciándolas así de contenido» (STC 102/1995, FJ 8.º).

En cuanto a la competencia de gestión o ejecutiva en materia de protección del medio ambiente, el Tribunal Constitucional proclama con carácter general que corresponde sin ninguna duda a las Comunidades Autónomas. Así, el FJ 18 de la STC 102/1995 afirma:

«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 difiere 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... El juego recíproco de las normas constitucionales (artículos 148.1.9 y 149.1.23 CE) 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)...».

En armonía con lo anterior, el Tribunal Constitucional niega el carácter básico de los apartados 3 y 4 del artículo 21 de la Ley 4/1989, en cuanto estos preceptos atribuyen al Estado competencias ejecutivas en materia de espacios naturales.

Sin embargo, la STC 102/1995 acepta una excepción concreta a la negación general de competencias ejecutivas en favor del Estado en esta materia: los Parques Nacionales. Para argumentar en favor de esta posibilidad, se apoya en la doctrina sentada por el propio Tribunal sobre la extensión excepcional de las competencias de normación básica en determinadas circunstancias:

«... el contenido normativo de lo básico en esta materia no significa la exclusión de otro tipo de actuaciones que exijan la intervención estatal, solución ciertamente excepcional a la cual sólo podrá llegarse cuando no quepa establecer ningún punto de conexión que permita el ejercicio de las competencias autonómicas o cuando, además del carácter supraautonómico del fenómeno objeto de la competencia, no sea posible el fraccionamiento de la actividad pública ejercida sobre él, y, aun en este caso, siempre que dicha actuación tampoco pueda ejercerse mediante mecanismos de cooperación o de coordinación y, por ello, requiera un grado de homogeneidad que sólo pueda garantizar su atribución a un único titular, forzosamente el Estado, y cuando sea necesario recurrir a un ente supraordenado con capacidad de 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).

Si bien el Tribunal Constitucional acude a continuación, en el mismo fundamento jurídico 8.º, al argumento de considerar que en este caso se produce en realidad «... la metamorfosis del título habilitante de tales actuaciones, cuyo asiento se encontraría en la competencia residual del Estado (artículo 149.3 CE)...», debemos rechazar con rotundidad esta afirmación pues no apreciamos la existencia de ningún título competencial residual que se pueda insertar entre las competencias básicas del Estado en materia de protección del medio ambiente y las de normas adicionales, desarrollo legislativo y ejecución en esta materia que corresponden a las Comunidades Autónomas (a las que hay que sumar las exclusivas en materia de espacios naturales protegidos que corresponden a Aragón). Por otra parte, se trata de una construcción artificiosa e innecesaria, pues, como venimos afirmando, según el propio Tribunal Constitucional, la competencia de normación básica puede extenderse hasta el plano de los actos meramente ejecutivos, siempre que las exigencias del interés general a que responde lo básico así lo precisen.

Pues bien, la justificación de la extensión excepcional de las competencias estatales en materia de Parques Nacionales se realiza por el Tribunal Constitucional invocando, precisamente, las exigencias de protección de ese interés general material que define lo básico, en los siguientes términos:

«Los Parques Nacionales son una realidad singular, por muchas razones... La Ley que hoy enjuiciamos recoge esta categoría de espacio natural, que clava la más honda raíz en su carácter simbólico por tratarse de una realidad topográfica singular, a veces única, característica del conjunto, con lo que podría llamarse personalidad ecológica, y signo distintivo, en suma, que identifica a un país y con el que se identifica... 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...» (STC 102/1995, FJ 21.º).

Sin embargo, el Tribunal Constitucional no acepta la misma respuesta para la gestión de los Parques Nacionales, que la Ley 4/1989 atribuía en exclusiva al Estado:

«... 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 límites que no es necesario concretar ahora, aunque uno sea éste, pueda participar en ella el Estado...» (STC 102/1995, FJ 22.º).

El juego de ese margen que corresponde al Estado en el ámbito de la gestión de los Parques Nacionales debe ser enten-

dido en un sentido restrictivo por imperativo de la propia sentencia 102/1995, que en su fundamento jurídico 18 precisa: «... 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), 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...». La Sentencia se remite, en definitiva, al fundamento jurídico 8.º —antes reproducido— en el que se detallan las condiciones que deben concurrir para poder extender la competencia de «legislación básica» más allá del estricto campo de la normación.

Por tanto, el Tribunal Constitucional rechaza que con relación a la gestión de los Parques Nacionales confluya con la misma intensidad ese interés general homogeneizador de carácter supraautonómico que está en el sustrato de las competencias de «legislación básica» que corresponden al Estado en esta materia. Sólo de modo excepcional, y, por tanto, restrictivo, acepta la participación del Estado, y ello como mera posibilidad (recordemos que la Sentencia afirma exactamente con relación a la gestión de Parques Nacionales: «... sólo residualmente, en ciertos supuestos límite que no es necesario concretar ahora, aunque uno sea éste, pueda participar en ella el Estado»).

De modo gráfico, el FJ 4.º de la STC 329/1993 limita esa participación residual en actos de gestión a los «... actos de ejecución que sean precisos por la naturaleza de la materia para evitar daños irreparables y para asegurar la consecución de la finalidad objetiva que corresponde a la competencia estatal sobre las bases...».

## VI. INADECUACION DE LA LEY 41/1997 A LA DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

La aplicación de la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional en esta materia (y de modo especial a través de la tantas veces citada Sentencia 102/1995), que hemos procurado describir de modo minucioso, nos lleva a la conclusión de que la Ley de Cortes Generales 41/1997, de 5 de noviembre, desborda de modo flagrante el título competencial a cuyo amparo se ha aprobado (legislación básica en materia de protección del medio ambiente: art. 149.1.23 CE) e invade las competencias de la Comunidad Autónoma de Aragón relativas a ejecución en materia de protección del medio ambiente (art. 37.1.3 EA Aragón) y las competencias exclusivas de la Comunidad en materia de espacios naturales protegidos (art. 35.1.15 EA Aragón).

Los preceptos afectados por el vicio de inconstitucionalidad son todos aquéllos que regulan, con carácter general, la gestión de los Parques Nacionales, considerados en relación con la regulación específica que establecen la Disposición Adicional Primera de la Ley 4/1989 —en la nueva redacción dada por la Ley 41/1997— (que integra al Parque de Aigües Tortes y Estany de Sant Maurici en la Red de Parques Nacionales) y la Disposición Adicional Quinta de la Ley 41/1997 (que reitera la integración del Parque Nacional de Aigües Tortes y Estany de Sant Maurici y lo exceptúa del régimen general de gestión y organización establecido en la Ley, remitiéndose a la normativa autonómica).

La vulneración de las competencias de la Comunidad Autónoma tiene un doble carácter que explicaremos a continuación:

1. En primer lugar, la regulación aprobada por las Cortes Generales en materia de gestión de los Parques Nacionales no puede incardinarse dentro del campo de lo básico, por faltarle

el factor esencial que define este concepto: «la preservación de un tratamiento uniforme» (STC 56/1983 y 57/1983).

Recordemos que lo básico se identifica con los «aspectos centrales, nucleares del régimen jurídico de una determinada Institución» (STC 76/1986), que garantizan la «uniformidad en la ordenación jurídica de la materia» (STC 18/1982) y que, si bien el contenido de las competencias estatales de normación básica puede requerir un desarrollo pormenorizado —que también sería competencia del Estado—, que incluso llegue al ámbito de los actos de gestión o ejecución, debe tratarse de supuestos en los que la gestión ha de realizarse, siguiendo al profesor García de Enterría, «desde criterios o valoraciones nacionales, por lo que no resultan separables del nivel de formulación normativa». Es decir, para poder admitir la extensión de lo básico hasta el nivel de los actos de ejecución, es preciso que estos actos aseguren la consecución de la finalidad objetiva que corresponde a la competencia estatal sobre las bases. Se trataría de garantizar «la preservación de lo básico».

Pues bien, no es posible aceptar que la regulación estatal de la gestión de los Parques Nacionales respete estos límites, toda vez que existen dos regímenes diferenciados. De modo paradójico, y partiendo de la realidad incontestable de que las competencias de gestión en materia de protección del medio ambiente corresponden a las Comunidades Autónomas y de que la gestión participada por el Estado de los Parques Nacionales es una excepción singular al sistema, la Ley 41/1997 vendría a establecer esta excepción como régimen general de los Parques Nacionales y aceptaría, en cambio, como excepción la situación de Aigües Tortes (gestión exclusiva por parte de la Comunidad Autónoma de Cataluña), que en realidad se corresponde a la regla general. De modo gráfico, lo excepcional se hace general y lo general se convierte en excepción.

Es cierto que ese «interés general» —que define el núcleo de lo básico y que autoriza al Estado a llegar a asumir competencias de gestión o mera ejecución para asegurar su efectividad— ha de ser precisado por el legislador estatal, que goza de un amplio margen de libertad en su determinación (vid., por ejemplo, STC 37/1981, FJ 1.º), de modo que tiene «... completa libertad dicho legislador para establecer con carácter general las bases de la materia...» (STC 32/1983). Pero ello no es óbice para que existan unos límites a esa libertad del legislador.

En lo que ahora nos importa, uno de esos límites, según señala el profesor García de Enterría, es que «... esa libertad del legislador estatal, como ocurre siempre, no puede ir contra calificaciones constitucionales, y a la vez debe servir a los valores constitucionales positivos».

Es evidente que aberra a los más elementales principios constitucionales la articulación de un sistema en el que de forma absolutamente arbitraria se introducen dos regulaciones diferentes para un conjunto de elementos idénticos: la Red de Parques Nacionales.

Si recordamos las especificaciones exigidas por el Tribunal Constitucional para que una diferenciación normativa pueda considerarse no discriminatoria, nos encontraremos con que «... resulta indispensable que exista una justificación objetiva y razonable, de acuerdo con criterios y juicios de valor generalmente aceptados, cuya exigencia deba aplicarse en relación con la finalidad y efectos de la medida considerada, debiendo estar presente, por ello, una razonable relación de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad perseguida...» (STC 75/1983, FJ 2.º). En definitiva, y de acuerdo con la STC 209/1988, «las diversificaciones normativas son conformes a la igualdad, en suma, cuando cabe discernir en ellas

una finalidad no contradictoria con la Constitución y cuando, además, las normas de las que la diferencia nace muestran una estructura coherente, en términos de razonable proporcionalidad, con el fin así perseguido».

Pues bien, el Parque Nacional de Aigües Tortes y Estany de Sant Maurici no presenta ninguna peculiaridad que lo permita distinguir de la Red de Parques Nacionales (al margen de la singularidad de todos y cada uno de ellos, la cual es innegable).

Podría aducirse que la reclasificación de los Parques Nacionales exigida por la Ley de Espacios Naturales de 1975 se realizó de modo singular por una Ley autonómica en el caso de Aigües Tortes —Ley del Parlamento de Cataluña 7/1988— y que su régimen jurídico viene definido por esta Ley. Sin embargo, estos argumentos no resisten la más mínima crítica. Con independencia de la discusión sobre si la Ley catalana de reclasificación del Parque tuvo o no los efectos pretendidos, lo cierto es que el Parque queda integrado en la Red Estatal por declaración del legislador nacional, a través de la modificación de la Disposición Adicional Primera de la Ley 4/1989 realizada por la Ley 41/1997, y desde ese mismo momento es parque nacional a todos los efectos. Por otra parte, en este caso no cabe argumentar que existe una Ley del Parlamento de Cataluña que debe respetarse porque de todos es sabido que la legislación autonómica que regula una materia queda «desplazada» (en expresión del profesor García de Enterría) o, como señala el Tribunal Constitucional, queda viciada por inconstitucionalidad sobrevenida (STC 87/1985, 137/1986, 127/1987...) cuando la legislación estatal aprueba una nueva regulación de carácter básico.

Lo insólito es que, frente a lo que acabamos de exponer, se establezca una regulación con pretensiones de «básica» y se exceptúe de la misma una normación concreta, la contenida en la Ley catalana 7/1988, que resulta contraria a las normas «básicas».

Desaparece, por tanto, la razón fundamental que autoriza al legislador estatal a definir un sistema con la pretensión de «básico»: garantizar la uniformidad, la identidad última del régimen jurídico de la protección del medio ambiente.

Recordemos que la propia Sentencia del Tribunal Constitucional 102/1995 (FJ 8.º) afirma en este sentido:

«... Lo básico incorpora la acepción de fundamento o apoyo principal de algo, con vocación por la esencia, no de lo fenoménico o circunstancial, cuya finalidad consiste en “asegurar, en aras de intereses generales superiores a los de las Comunidades Autónomas, un común denominador normativo” (STC 48/1981) y, en la materia que nos ocupa, “el encuadramiento de una política global del 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 (artículo 45 CE)».

En conclusión, debemos afirmar que el dual régimen de gestión de los Parques Nacionales introducido por la Ley 41/1997 es inconstitucional por su evidente falta de carácter básico.

2. Existe un segundo motivo en la vulneración que denunciábamos de las competencias de la Comunidad Autónoma.

Esta tacha de inconstitucionalidad afecta de modo especial a los artículos 21.3 (que establece un sistema de gestión conjunta de los Parques Nacionales), 23 (que detalla el régimen de gestión conjunta, de naturaleza paritaria Estado-Comunidad Autónoma, de estos Parques) y 23 bis (que regula el Patronato del Parque Nacional como órgano de participación de la sociedad, y en el que la representación del Gobierno de la nación y de las Comunidades Autónomas será paritaria).

Nuestra argumentación tiene por finalidad demostrar que, con independencia de la falta de carácter básico de la doble regulación del sistema de gestión de los Parques Nacionales, y centrándonos de modo exclusivo en el sistema general definido en los artículos 21.3 y 23 de la Ley 4/1989, en la nueva redacción dada por la Ley 41/1997, este régimen general de gestión tampoco respeta la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 102/1995, y ello por dos razones:

2. a) Una primera razón tiene carácter general y puede ser esgrimida por todas las Comunidades Autónomas. En efecto, recordemos que, como más arriba hemos señalado, el Tribunal Constitucional define el alcance de la excepcional competencia del Estado en materia de gestión de Parques Nacionales en los siguientes términos:

«... 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...» (STC 102/1995, FJ 22.º).

El juego de ese margen que corresponde al Estado en el ámbito de la gestión de los Parques Nacionales debe ser entendido en un sentido restrictivo por imperativo de la propia Sentencia 102/1995, que en su fundamento jurídico 18 precisa: «... 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), 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...». La Sentencia se remite, en definitiva, al fundamento jurídico 8.º —antes reproducido— en el que se detallan las condiciones que deben concurrir para poder extender la competencia de «legislación básica» más allá del estricto campo de la normación.

Por tanto, el Tribunal Constitucional rechaza que con relación a la gestión de los Parques Nacionales confluya con la misma intensidad ese interés general homogeneizador de carácter supraautonómico que está en el sustrato de las competencias de «legislación básica» que corresponden al Estado en esta materia. Sólo de modo excepcional, y, por tanto, restrictivo, acepta la participación del Estado, y ello como mera posibilidad (recordemos que la Sentencia afirma exactamente con relación a la gestión de Parques Nacionales: «... sólo residualmente, en ciertos supuestos límite que no es necesario concretar ahora, aunque uno sea éste, pueda participar en ella el Estado»).

De modo gráfico, el FJ 4.º de la STC 329/1993 limita esa participación residual en actos de gestión a los «... actos de ejecución que sean precisos por la naturaleza de la materia para evitar daños irreparables y para asegurar la consecución de la finalidad objetiva que corresponde a la competencia estatal sobre las bases...».

Pues bien, no nos parece que la definición de un sistema general de gestión paritario —Estado-Comunidad Autónoma— de los Parques Nacionales se adecue a esta doctrina constitucional. El legislador estatal prescinde de hacer ese esfuerzo de delimitación del contenido mínimo necesario de coparticipación que debe corresponderle en la gestión de los Parques Nacionales para salvaguardar la unidad del sistema y conseguir la finalidad objetiva que corresponde a la competencia estatal sobre las bases, y soluciona el problema con el insólito recurso de acudir a un genérico y excesivo sistema de gestión paritaria. En nuestra opinión, el legislador estatal se excede y vulnera de modo flagrante el contenido de la doctrina del Tribunal Constitucional.

Podemos citar como singular botón de muestra el concreto tratamiento que realiza el legislador estatal de un importante órgano de los Parques (no de gestión, en este caso, sino de participación): el Patronato.

El Tribunal Constitucional, en su Sentencia 102/1995, había señalado lo siguiente con relación al régimen de los Patronatos contenido en la originaria Ley 4/1989: «... 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».

Pues bien, el primitivo artículo 23, no afectado de tacha de inconstitucionalidad, se limitaba a asegurar la participación de todos los intereses implicados. La actual redacción añade, de modo obsesivo a nuestro parecer, que «el número de los representantes designados por el Gobierno de la nación y por las Comunidades Autónomas será paritario».

Este no es el sistema definido por la STC 102/1995 y, por ello, debemos propugnar la inconstitucionalidad de los artículos 21.3, 23 y 23 bis de la Ley 4/1989, en la redacción dada por la Ley 41/1997, al no respetar la doctrina constitucional.

2. b) Existe, además, una segunda razón adicional que puede ser aducida por las Comunidades Autónomas que ostentan competencias exclusivas en materia de «espacios naturales protegidos», como es el caso de la Comunidad Autónoma de Aragón.

En efecto, debemos recordar aquí nuevamente que el Tribunal Constitucional, en su Sentencia 102/1995, al definir el alcance limitado y excepcional de la intervención del Estado en la gestión de los Parques Nacionales, tenía especial cuidado en precisar la especial posición que en esta materia ostentan las Comunidades Autónomas con competencias exclusivas sobre espacios naturales protegidos. Esta posición, en opinión del Tribunal Constitucional, debe ser respetada por el Estado, al señalar de modo tajante en el FJ 22.º, con relación a la regulación de la gestión de los Parques Nacionales contenida en la Ley 4/1989, que:

«... 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».

Este pronunciamiento del Tribunal Constitucional es fiel reflejo del análisis realizado en el FJ 16.º de la misma Sentencia acerca de la relación de concurrencia entre las competencias estatales de protección del medio ambiente y las autonómicas sobre espacios naturales protegidos, que lleva al Alto Tribunal a afirmar que el protagonismo de las seis Comunida-

des que ostentan una competencia exclusiva sobre espacios naturales protegidos (entre ellas, Aragón) «... es mayor y más intenso en este ámbito, situándolas en una posición peculiar más sólida, que a veces puede llegar a invertir su relación con el Estado en tal ámbito...».

En la medida en que el legislador estatal no ha tenido en cuenta la especial posición frente al Estado en la gestión de Parques Nacionales que el Tribunal Constitucional reconoce a las Comunidades Autónomas con competencia exclusiva sobre espacios naturales protegidos, podemos concluir que cabe propugnar la inconstitucionalidad de los artículos 21.3, 23 y 23 bis de la Ley 4/1989, en la redacción dada por la Ley 41/1997, al no respetar la doctrina constitucional sobre la materia.

## VII. FINANCIACION

El escrito del Sr. Albasini que dio origen a esta actuación del Justicia hacía referencia a su disconformidad con el sistema de financiación establecido en la Ley 41/1997. El examen de los preceptos que lo desarrollan pone de manifiesto su ambigüedad, sin que esta objeción tenga entidad suficiente para fundamentar una impugnación en sede constitucional.

Sin embargo, es evidente que la declaración de inconstitucionalidad de los artículos que regulan la gestión de los Parques Nacionales deberá desencadenar un nuevo régimen de gestión que llevará aparejada una financiación más definida y acorde con las competencias autonómicas. No se olvide que los Parques que integran la Red Estatal (con la salvedad de Aigües Tortes) han sido financiados hasta este momento de modo exclusivo por el Estado, que también los gestionaba con exclusividad.

## VIII. OTRAS CUESTIONES

La Disposición Adicional Tercera de la Ley 41/1997 modifica la habilitación al Gobierno de la nación, existente en las diferentes leyes reguladoras de los Parques Nacionales integrados en la Red, para incorporar en su ámbito territorial terrenos colindantes, redactándola en los siguientes términos:

«El Gobierno de la nación, a propuesta del Ministro de Medio Ambiente o de la Comunidad o Comunidades Autónomas interesadas, podrá incorporar a éste terrenos colindantes de similares características...».

Debe observarse que esta Disposición Adicional habilita al Gobierno de la nación para ampliar los Parques Nacionales por dos vías alternativas:

1) Una primera: «el Gobierno de la nación, a propuesta... de la Comunidad o Comunidades Autónomas interesadas», que es acorde con la regulación general que atribuye al Estado la competencia para declarar un Parque Nacional siempre a propuesta de la Comunidad Autónoma en la que se ubique dicho espacio natural (vid. art. 22. 4 de la Ley 4/1989, modificada por Ley 41/1997), teniendo en cuenta que, además, en todo caso la declaración requerirá el previo acuerdo favorable de la Asamblea Legislativa de la Comunidad o de las Comunidades Autónomas en cuyo territorio se encuentre situado (vid. art. 22.5 de la Ley 4/1989).

Esta regulación está en armonía con la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional en la Sentencia 102/1995, que afirma textualmente en su FJ 21: «No repugna, por tanto, al orden constitucional de competencias 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, aun-

que no vinculante jurídicamente». Expresado en otras palabras, el interés general de la nación que justifica que la declaración de un espacio natural se lleve a cabo por el Estado, no obstante tratarse de un acto eminentemente ejecutivo —competencia, en principio, de las Comunidades Autónomas—, se debe armonizar con el respeto a esa competencia general de las Comunidades Autónomas, dando a éstas, a través de la propuesta, participación en el proceso de declaración del Parque.

2) Una segunda posibilidad: «el Gobierno de la nación, a propuesta del Ministro de Medio Ambiente...». Esta vía implicaría una ampliación del Parque Nacional completamente ajena a las Comunidades Autónomas y no respeta, en nuestra opinión, la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional que acabamos de reproducir.

## IX. COMPETENCIA DE LAS CORTES Y EL GOBIERNO DE ARAGON PARA INTERPONER EL RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD

La Constitución Española, en su artículo 162.1. a), legitima para interponer el recurso de inconstitucionalidad contra leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley a los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas y a las Asambleas Legislativas de las mismas.

El Estatuto de Autonomía de Aragón, en su artículo 16. i), en consonancia con lo anterior, atribuye competencia a las Cortes de Aragón para interponer el recurso de inconstitucionalidad previsto en la Constitución. Esta competencia también la ostenta la Diputación General de Aragón, de acuerdo con el artículo 27 del Estatuto.

Por su parte, el artículo 27 de la Ley Reguladora del Justicia faculta al mismo para dirigirse a las Cortes y al Gobierno de Aragón, instándoles la interposición del recurso de inconstitucionalidad:

«1. Cuando el Justicia estime que una Ley o disposición con fuerza de Ley contradicen el Estatuto de Autonomía de Aragón o que una disposición, resolución o acto emanado de la autoridad de otra Comunidad o del Estado no respetan el orden de competencias establecido en la Constitución, el Estatuto o la correspondiente Ley, se dirigirá inmediatamente a la Diputación General de Aragón o a las Cortes de Aragón, en su caso, instándoles a interponer el pertinente recurso de inconstitucionalidad o conflicto de competencia».

La Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, en su artículo 33, establece un plazo de tres meses para la interposición del recurso de inconstitucionalidad, que empezó a contar a partir de la publicación de la Ley 41/1997 (6 de noviembre de 1997).

El Justicia de Aragón asume como misión específica, de acuerdo con el artículo 33.1. c) del Estatuto de Autonomía, la defensa del mismo.

En su virtud, y en uso de las facultades conferidas en la Ley 4/1.985, de 27 de junio, resuelvo:

1.º Efectuar RECOMENDACION FORMAL a las Cortes de Aragón y a la Diputación General de Aragón para que interpongan recurso de inconstitucionalidad contra la Ley de Cortes Generales 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, por haberse establecido en ella un sistema de gestión de los Parques Nacionales que desborda las competencias estatales en materia de protección del medio ambiente e invade las competencias aragonesas en esta materia y en la de espacios naturales protegidos.

dos, de acuerdo con la interpretación establecida por el Tribunal Constitucional en su Sentencia n.º 102/1995.

2.º Trasladar esta Recomendación, junto con la motivación íntegra que antecede, al Excmo. Sr. Presidente de las Cortes de Aragón y al Excmo. Sr. Presidente de la Diputación General de Aragón.

Esta Recomendación deberá ser publicada en el Boletín Oficial de Aragón y en el Boletín Oficial de las Cortes de Aragón, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 27.2 de la Ley 4/1.985, de 27 de junio, Reguladora del Justicia de Aragón.

La Diputación General y las Cortes de Aragón deberán adoptar la decisión que estimen pertinente al respecto, que deberá ser en todo caso motivada y que se publicará seguidamente en el Boletín Oficial correspondiente, según dispone el artículo 27.3 de la Ley Reguladora del Justicia de Aragón.

Zaragoza, 22 de enero de 1998.

El Justicia de Aragón  
JUAN BAUTISTA MONSERRAT MESANZA

## INDICE DEL BOLETIN OFICIAL DE LAS CORTES DE ARAGON

1. Textos aprobados
  - 1.1. Leyes
    - 1.1.1. Proyectos de Ley
    - 1.1.2. Propositiones de Ley
  - 1.2. Propositiones no de Ley
    - 1.2.1. Aprobadas en Pleno
    - 1.2.2. Aprobadas en Comisión
  - 1.3. Mociones
    - 1.3.1. Aprobadas en Pleno
    - 1.3.2. Aprobadas en Comisión
  - 1.4. Resoluciones del Pleno
  - 1.5. Procedimientos ante los órganos del Estado
  - 1.6. Expedientes de modificación presupuestaria
  - 1.7. Cuenta General de la Comunidad Autónoma de Aragón
2. Textos en tramitación
  - 2.1. Proyectos de Ley
  - 2.2. Propositiones de Ley
  - 2.3. Propositiones no de Ley
    - 2.3.1. Para su tramitación en Pleno
    - 2.3.2. Para su tramitación en Comisión
  - 2.4. Mociones
    - 2.4.1. Para su tramitación en Pleno
    - 2.4.2. Para su tramitación en Comisión
  - 2.5. Interpelaciones
  - 2.6. Preguntas
    - 2.6.1. Para respuesta oral en Pleno
    - 2.6.2. Para respuesta oral en Diputación Permanente
    - 2.6.3. Para respuesta oral en Comisión
    - 2.6.4. Para respuesta escrita
      - 2.6.4.1. Preguntas que se formulan
      - 2.6.4.2. Respuestas a preguntas formuladas
  - 2.7. Procedimientos ante los órganos del Estado
  - 2.8. Cuenta General de la Comunidad Autónoma de Aragón
  - 2.9. Expedientes de modificación presupuestaria
3. Textos rechazados
  - 3.1. Proyectos de Ley
  - 3.2. Propositiones de Ley
  - 3.3. Propositiones no de Ley
  - 3.4. Mociones
  - 3.5. Procedimientos ante los órganos del Estado
  - 3.6. Expedientes de modificación presupuestaria
4. Textos retirados
  - 4.1. Proyectos de Ley
  - 4.2. Propositiones de Ley
  - 4.3. Propositiones no de Ley
  - 4.4. Mociones
  - 4.5. Interpelaciones
  - 4.6. Preguntas
  - 4.7. Procedimientos ante los órganos del Estado
  - 4.8. Expedientes de modificación presupuestaria
5. Otros documentos
  - 5.1. Comunicaciones de la Diputación General de Aragón (DGA)
  - 5.2. Planes y programas remitidos por la DGA
  - 5.3. Resoluciones de modificaciones presupuestarias
  - 5.4. Resoluciones interpretativas
  - 5.5. Otras resoluciones
  - 5.6. Régimen interior
  - 5.7. Varios
6. Actividad parlamentaria
  - 6.1. Comparecencias
    - 6.1.1. De miembros de la DGA
    - 6.1.2. De altos cargos y funcionarios de la DGA
    - 6.1.3. Otras comparecencias
  - 6.2. Actas
    - 6.2.1. De Pleno
    - 6.2.2. De Diputación Permanente
    - 6.2.3. De Comisión
7. Composición de los órganos de la Cámara
8. Justicia de Aragón



# BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES DE ARAGÓN

Precio del ejemplar: 231 ptas. (IVA incluido).

Precio de la suscripción para 1998, en papel o microficha: 10.515 ptas. (IVA incluido).

Precio de la suscripción para 1998, en papel y microficha: 12.454 ptas. (IVA incluido).

Precio de la colección 1983-1997, en microficha: 103.550 ptas. (IVA incluido).

Suscripciones en el Servicio de Publicaciones de las Cortes, Palacio de la Aljafería - 50071 ZARAGOZA.

El pago de la suscripción se realizará mediante talón extendido a nombre de las Cortes de Aragón.