Consecuencias de la Sentencia del Tribunal Constitucional respecto de la gestión de los Parques Nacionales

B. Pernas y M. Ánimas Madrazo

¿Qué temas suscitaron la controversia? ¿Cuáles son los alcances de la sentencia? ¿Puede tener esta sentencia algún efecto sobre procesos contenciosos-administrativos o penales en los que ya se haya dictado sentencia? ¿Cuáles son algunas de las cuestiones que la sentencia deja inconclusas?



Después de casi siete años de que se interpusiera el recurso de inconstitucionalidad, por parte de la Junta de Andalucía, en contra de diversos preceptos de 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 Silvestre, el pasado 4 de noviembre, el Tribunal Constitucional finalmente se pronunció al respecto, dictando la sentencia correspondiente.

En esencia, lo que se planteaba a través de los recursos de inconstitucionalidad promovidos por las Comunidades de Andalucía y Aragón, era la posible invasión, por parte del Gobierno del Estado, de las competencias constitucionales y estatutarias de las Comunidades Autónomas en materia de gestión de medio ambiente y espacios naturales protegidos, en particular respecto de los Parques Nacionales.

Las cuestiones que aborda la sentencia se refieren a los siguientes temas: (1) sistema de organización y gestión de los Parques Nacionales intraautonómicos; (2) sistemas de planificación, organización y gestión de Parques Nacionales supracomunitarios; (3) instrumentos de planificación de los Parques Nacionales y (4) financiación de los Parques Nacionales.

Procederemos pues a mencionar los aspectos más relevantes de la sentencia en cuanto a algunos de los temas antes citados.

En cuanto al sistema de organización y gestión conjunta (por la Administración del Estado y la Comunidad o Comunidades Autónomas) de los Parques Nacionales, regulados en la Ley 41/1997, el núcleo de la cuestión se encontraba en dilucidar si éste se sustentaba dentro del marco constitucional y estatutario de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Al respecto, el Tribunal Constitucional ha concluido que la gestión conjunta de los Parques Nacionales no revestía el carácter básico ni se compadecía desde la perspectiva constitucional de las potestades de coordinación ni de cooperación, por lo que efectivamente dicho sistema vulneraba las competencias de las Comunidades Autónomas. Esto es, que el Estado al intervenir en la esfera de la gestión administrativa de las Comunidades Autónomas lo hacía careciendo de título competencial habilitante.

Dicho de otro modo, siendo que la gestión de los espacios naturales protegidos (incluyendo a los Parques Nacionales) constituye una competencia puramente ejecutiva, ésta debe corresponder en exclusiva a las Comunidades Autonómicas, de conformidad con lo previsto en el artículo 148.1.9 de la Constitución Española[1] y las competencias que hayan asumido estatutariamente. **En suma, se ha declarado inconstitucional, el párrafo primero del artículo 22.3 de la Ley 4/1989 que establecía el principio de gestión conjunta de los Parques Nacionales.**

Bajo los fundamentos jurídicos anteriores, el Tribunal Constitucional ha entendido también que **las Comisiones Mixtas de Gestión (intracomunitarias y supracomunitarias) son tanto en composición como en cuanto a sus funciones de cogestión, inconstitucionales y, por ende, nulas**. En otras palabras, sin perjuicio del aplazamiento sobre la nulidad de las disposiciones que fueron declaradas inconstitucionales a la que nos referiremos más adelante, este órgano desaparece como tal.

En cuanto al **Patronato,** ya en la sentencia STC 102/1995 se estimó que dada la naturaleza colaboradora de sus funciones (proponer, informar y vigilar) que en ningún caso son decisorias,

[1] En él se establece que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias: 9.ª La gestión en materia de protección del medio ambiente.

y considerando que su estructura plural respeta la participación de las Comunidades Autónomas, dicho órgano era constitucional.

Ese criterio ha sido retomado por el Tribunal Constitucional, por lo que la figura del Patronato subsiste, pero **no los nombramientos** hechos hasta la fecha **en cuanto a sus Presidentes**, debido a que como ya se ha mencionado, el Gobierno de la Nación no tiene habilitadas competencias en esa materia. Asimismo, se han tachado de inconstitucionales aquellas funciones en las que realizaba actividades de competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas (Vg. establecimiento de criterios de prioridad en los proyectos de actuación a realizar en el área de influencia).

Respecto del **Director-Conservador,** mencionar que toda vez que los apartados 1, 2, 3 y 4 del artículo 23.ter regulan aspectos atinentes a su nombramiento y funciones (cuestiones que al incidir sobre la gestión de los Parques Nacionales caen dentro de la materia de espacios naturales cuya competencia exclusiva gozan las Comunidades Autónomas), dichos apartados son inconstitucionales y, por ende, la figura del Director-Conservador desaparece. En conclusión, **los nombramientos hechos hasta el momento son nulos y las Comunidades Autónomas deberán determinar en su momento, el órgano sobre el que deberá recaer la administración y coordinación de las actividades del Parque, y legislar sobre su nombramiento y funciones.**

La sentencia aborda dos de los **instrumentos de planificación de los Parques Nacionales:** el Plan Director de la Red de Parques Nacionales y Plan Rector de Uso y Gestión.

Respecto de los Planes Rectores de Uso y Gestión supracomunitarios (arts. 19.1 y 19.3), la sentencia establece que éstos serán elaborados por los órganos gestores del Parque Nacional y **su aprobación corresponderá en exclusiva al órgano competente de la Comunidad Autónoma correspondiente.**

Por otra parte, **se declara inconstitucional la intervención aprobatoria de la Comisión Mixta de Gestión, en aquellos proyectos de obra, trabajos o aprovechamientos que no figuren en el Plan Rector de Uso y Gestión o en sus revisiones, y que se considere necesario llevar a cabo en un Parque Nacional** (art. 19.7).

Sobre el Plan Director de la Red de Parques Naturales, respecto del cual se objetaba que tuviera el carácter de "directrices" con el alcance que a las mismas les otorga el art. 8.1 de la Ley 4/1989, el Tribunal Constitucional ha concluido que el carácter básico de un instrumento planificador como el Plan Director, con el carácter de directrices, debía ser confirmado, dejando a salvo las impugnaciones que pudieran merecer, en su caso, los aspectos concretos de su contenido.

Por lo que hace a la **financiación de los Parques Nacionales**, los preceptos impugnados fueron el artículo 22.3 y Disposición adicional 1ª de la Ley 41/1997, sobre los cuales **la sentencia concluye que son inconstitucionales**, pues del mismo modo que la gestión conjunta de los Parques Nacionales no respeta las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de espacios naturales protegidos, tampoco lo hacen estos preceptos al disponer, respectivamente, la cofinanciación de dichos Parques y la fijación de un plazo para convenir la misma.

Respecto de los efectos de la sentencia, cabe señalar que no obstante el hecho de que los recursos de inconstitucionalidad hayan sido interpuestos exclusivamente por Andalucía y Aragón, **el fallo del Tribunal Constitucional** no tiene efectos relativos, sino que por el contrario, **vincula a todos los poderes públicos** (art. 38 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional[2]).

En segundo lugar, es de mencionar que aunque en principio las sentencias declaratorias de inconstitucionalidad de leyes no permitan revisar procesos fenecidos mediante sentencias que tengan fuerza de cosa juzgada, el artículo 40 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional establece dos supuestos excepcionales en los cuales dichas sentencias sí tienen efectos retroactivos.



Nos referimos a los procesos penales o los contencioso-administrativos referentes a un procedimiento sancionador en que, como consecuencia de la nulidad de la norma aplicada, resulte una reducción de la pena o de la sanción o una exclusión, exención o limitación de responsabilidad.

Finalmente, en cuanto a los alcances del fallo, destacar que **la declaración de inconstitucionalidad de algunos de los preceptos objetados no lleva aparejada su inmediata declaración de nulidad. Dicha nulidad ha quedado diferida, según la sentencia, hasta el momento en el que las Comunidades Autónomas regulen las modalidades de gestión de los Parques Nacionales de su competencia.**

Con ello, su aplicación deja muchas interrogantes, sobre todo si se considera que al quedar en manos de cada Comunidad Autónoma la regulación de todas las cuestiones relativas a la gestión de los Parques Nacionales, resulta incierto el momento de la entrada en pleno vigor de dicha sentencia.

[2] Ley 2/1979, de 3 de octubre. BOE núm. 239, de 5 de octubre