

EXCMO. SR. PRESIDENTE DEL
GOBIERNO DE ARAGÓN
Edificio Pignatelli
50004 ZARAGOZA

ANTECEDENTES DE HECHO

1.- El día 27 de agosto de 2002 tuvo entrada en esta Institución un escrito en el que se exponía lo siguiente:

"El Boletín Oficial del Estado de 2 de Julio de 2002 publica la Ley 15/2002 por la que se declara el Parque Nacional Marítimo-Terrestre de las Islas Atlánticas de Galicia y en su disposición adicional cuarta realiza diversas modificaciones a la ley 4/1989 de 27 de Marzo de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestre que afectan de forma específica al régimen de los Parques Nacionales y más en concreto al P.N. de Ordesa y Monte Perdido -ubicado en su totalidad en Aragón- y al funcionamiento de su Patronato.

Las funciones del Patronato de dicho P. Nacional de Ordesa y Monte Perdido ya fueron modificadas en función de la Ley 41/1997 de 5 de Noviembre que creaba las Comisiones Mixtas de Gestión y que con fecha 5 de Febrero de 1998 ya fue recurrida tanto por las Cortes como por la Comunidad Autónoma ante el tribunal Constitucional a propuesta del Justicia de Aragón según Recomendación publicada en el BOA de 2 de Febrero de 1998.

El nuevo régimen legal supone otro nuevo paso atrás en la asignación de competencias a la Comunidad Autónoma y en la participación de Ayuntamientos y de las Entidades Sociales como la Federación Aragonesa de Montañismo.

Desde nuestro punto de vista, la aprobación del Plan Rector de Uso y Gestión (PRUG) por el Ministerio de Medio Ambiente (disposición adicional cuarta, artículo 19.3) supone un alejamiento del órgano decisorio y en muchos casos por nuestra parte reiniciar negociaciones largas y laboriosas que han posibilitado acuerdos con nuestro Gobierno de Aragón,

actual titular de competencias y acuerdos que quedarán sin efecto si no son aceptadas (como lo son ahora) por el Gobierno Central.

Se da por otra parte la paradoja de que las Federaciones Deportivas, siguiendo en buena lógica las pautas del constitucional Estado Autonómico, estamos territorializadas, por lo que no existe un interlocutor único por nuestra parte con el Gobierno Central para el Conjunto de Parques Nacionales. Cada Federación Autonómica asistimos al Patronato de Parques Nacionales ... de nuestra Comunidad Autónoma.

Como representante de la F.A.M. en el Patronato de Ordesa entiendo que también afecta esta Ley 15/2002 a las competencias de Aragón tanto en el PRUG, como en el nombramiento del Director del P. Nacional y supone un nuevo distanciamiento de la Administración respecto de los administrados al ser el Director del P. Nacional nombrado por el Gobierno y pasar a depender laboralmente del O.A. Parques Nacionales en vez de del Gobierno de Aragón que es quién según Estatuto tiene las competencias de gestión.

Finalmente y muy importante para nosotros es el despojo total de la única competencia del Patronato y por tanto una nueva merma de la participación pública, constituido por los cambios en los artículos 23.5.c) y 23 bis.6.c) de la Ley 4/1989 al eliminar la aprobación del PRUG como competencia del Patronato y dejar nuestra intervención en un mero informe no vinculante.

En la medida de que los cambios en los artículos anteriormente dichos puedan infringir la Constitución o el Estatuto de Autonomía de Aragón, solicito su intervención por si procediera recomendar formalmente a las Cortes de Aragón y al Gobierno de Aragón la interposición de Recurso de Inconstitucionalidad"

2.- A la vista de los hechos descritos, esta Institución dispuso la apertura del presente expediente en ejercicio de las funciones que el Estatuto de Autonomía le atribuye en defensa del mismo.

Una vez examinado el contenido de la Ley 15/2002, de 1 de julio, por la que se declara el Parque Nacional marítimo-terrestre de las Islas Atlánticas de Galicia y en concreto, de su Disposición Adicional Cuarta por la que se da nueva redacción a diversos artículos de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres, deben realizarse las siguientes

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

I.- DELIMITACIÓN DE LA COMPETENCIA DEL JUSTICIA DE ARAGÓN

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".

Al amparo de las normas citadas puede el Justicia de Aragón analizar si el contenido de la Disposición Adicional Cuarta de la Ley de Cortes Generales 15/2002, de 1 de julio, en cuya virtud se modifican algunos artículos de 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.

La Ley 15/2002 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 C.E.).

Por su parte, 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).

II.- EXAMEN DE LA DISPOSICIÓN ADICIONAL CUARTA DE LA LEY 15/2002.

La Ley 15/2002, de 1 de julio fue publicada en el B.O.E. nº 157, correspondiente al 2 de julio de 2002. Tiene por finalidad la declaración del Parque Nacional marítimo-terrestre de las Islas Atlánticas de Galicia, integrándolo en la red de Parques Nacionales de acuerdo con lo previsto en el artículo 22 de la ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres.

No obstante este específico objeto, incluye dos Disposiciones Adicionales, la Cuarta y la Quinta, con la finalidad de modificar el contenido de algunos artículos de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres.

En concreto, la Disposición Adicional Cuarta modifica la redacción de los artículos 19.3; 22 quáter; 23.5.c); 23 bis.6.c); y 23 ter.3 de la Ley 4/1989. Analizaremos el contenido de todos ellos, con la salvedad del artículo 22 quáter que, al estar referido a parques nacionales marítimo terrestres, es ajeno al ámbito de competencias que corresponden a la Comunidad Autónoma de Aragón:

- El artículo 19.3 en su redacción previa procedente de la reforma realizada por Ley 41/1997 reconocía la competencia de las Comunidades Autónomas para aprobar los Planes Rectores de Uso y Gestión de los Parques Nacionales ubicados en el territorio de una sola Comunidad Autónoma, aunque exigía un previo acuerdo favorable de la Comisión Mixta de Gestión, encargada asimismo de su elaboración. La nueva redacción dada por la Ley 15/2002 mantiene este régimen, si bien introduce una restricción adicional al establecer que *"Transcurrido un año desde el acuerdo de la comisión mixta de elevación para su aprobación y, en caso de no haberse producido ésta, el Gobierno podrá, a propuesta del Ministerio de Medio Ambiente, proceder a su aprobación"*.

- La nueva redacción de los artículos 23.5.c) y 23.bis.6.c) modifica el régimen jurídico de aprobación de los planes sectoriales que en su caso desarrollen el Plan Rector de Uso y Gestión. Así, frente al sistema diseñado por la Ley 41/1997, que atribuía al Patronato la competencia para aprobar estos planes, se encomienda ésta a la Comisión Mixta de Gestión, y se reduce el papel del Patronato a la emisión de un informe no vinculante.

- El artículo 23 ter de la Ley 4/1989, introducido tras la reforma realizada por Ley 41/1997, tiene por objeto regular el sistema de nombramiento del Director-Conservador del Parque Nacional. En el caso de Parques Nacionales ubicados en el territorio de una sola Comunidad Autónoma, la designación corresponde al órgano de gobierno de la Comunidad si bien se exige un previo acuerdo de la Comisión Mixta de Gestión. El nombramiento puede en principio recaer en un funcionario de cualquier Administración Pública. La Ley 15/2002 añade a este sistema una precisión singular relativa al encuadramiento administrativo del Director-Conservador:

“... Una vez nombrado, será adscrito, si no lo estuviera, al Organismo autónomo Parques Nacionales”.

III.- CONSTITUCIONALIDAD DEL CONTENIDO DE LA DISPOSICIÓN ADICIONAL CUARTA DE LA LEY 15/2002.

1.- Estado previo de la cuestión. a) Ley 41/1997. b) Recomendación del Justicia de Aragón. c) Recursos de inconstitucionalidad interpuestos por las Cortes y el Gobierno de Aragón.

a) Ley 41/1997.- La Ley de Cortes Generales 41/1997, de 5 de noviembre, vino a 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 nº 102/1995. Por esta sentencia se había declarado la nulidad de la disposición adicional quinta de la Ley 4/1989, en cuanto consideraba 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 incorporaba 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 creó la figura de la Comisión Mixta de Gestión del Parque Nacional, *pieza 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 dió 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, detalló 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 introdujo una nueva regulación de los Patronatos de los Parques Nacionales (artículo 23 bis) en la que se precisaba también que "*... el número de los representantes designados por el Gobierno de la Nación y por las Comunidades Autónomas será paritario*".

Todos estos artículos 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.

b) Recomendación del Justicia de Aragón.- El examen de estos preceptos llevó al anterior titular de esta Institución a entender que el régimen general de gestión de los Parques Nacionales que se había instaurado no respetaba la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional en su sentencia 102/1995. De acuerdo con ella, la competencia de gestión de Parques Nacionales debía corresponder a las Comunidades Autónomas ya que la participación del Estado sólo parece aceptarse por la STC 102/1995 de modo excepcional y por tanto restrictivo y ello, además, como mera posibilidad: "*...sólo residualmente, en ciertos supuestos límite que no es necesario concretar ahora, aunque uno sea éste, pueda participar en ella el Estado*" (FJ 22º).

Por estas razones, con fecha 22 de enero de 1998 (B.O.A. nº 14, de 2 de febrero de 1998) la Institución del Justicia de Aragón realizó una Recomendación Formal a las Cortes y al Gobierno de Aragón para que interpusieran "*... 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, de acuerdo con la interpretación establecida por el Tribunal Constitucional en su sentencia nº 102/1995*".

c) Recursos de inconstitucionalidad interpuestos por las Cortes y el Gobierno de Aragón.

Las razones expuestas en la Recomendación Formal del Justicia de Aragón fueron acogidas sustancialmente por las Cortes y el Gobierno de Aragón.

Las Cortes de Aragón, en sesión plenaria extraordinaria celebrada el día 5 de febrero de 1998, decidieron por unanimidad interponer el recurso de inconstitucionalidad instado por El Justicia de Aragón. El Gobierno aragonés presidido por D. Santiago Lanzuela, por su parte, también acordó interponer este recurso.

El recurso de las Cortes de Aragón se interpuso contra el artículo único, apartados 1º, 2º y 6º, que dan nueva redacción a los artículos 19.3 y 7; 23; 23 bis y 23 ter, y disposición adicional primera de la Ley 4/1989, así como contra la disposición adicional cuarta y la disposición final segunda de la Ley 41/1997.

Por su parte, el recurso del Gobierno de Aragón se interpuso contra el artículo único, que da nueva redacción a los artículos 19.1, 3 y 7; 22.3; 23; 23 bis y 23 ter de la Ley 4/1989, y contra las disposiciones adicionales primera, segunda, tercera, quinta y séptima y la disposición final segunda de la Ley 41/1997.

Estos recursos, con números 469/1998 y 483/1998, respectivamente, fueron admitidos a trámite por sendas providencias del Tribunal Constitucional de fecha 18 de febrero de 1998 (B.O.E. nº 51, de 28 de febrero).

Ambos recursos están, a día de hoy, pendientes de resolución.

2.- Incidencia de la Ley 15/2002 en los procedimientos entablados ante el Tribunal Constitucional contra la Ley 41/1997.

Como hemos expuesto la Disposición Adicional Cuarta de la Ley 15/2002, de 1 de julio, modifica la redacción de -entre otros- los artículos 19.3; 23.5.c); 23 bis.6.c); y 23 ter.3 de la Ley 4/1989. Todos estos preceptos, en su redacción previa, están incluidos tanto en el recurso nº 469/1998 de las Cortes de Aragón como en el nº 483/1998 del Gobierno de Aragón, con el único matiz del art. 23 bis. 6.c), relativo a las funciones del Patronato que si bien fue objeto de recurso por parte del Gobierno de Aragón, no está en cambio incluido en el recurso interpuesto por las Cortes.

Ya se ha señalado que la nueva redacción limita, en mayor medida que antes, las competencias de la Comunidad Autónoma de Aragón en la gestión de los Parques Nacionales. Tanto la privación de la competencia de la Comunidad Autónoma para aprobar los Planes Rectores de Uso y Gestión en caso de no ejercerla en el plazo de un año, como el aumento de competencias ejecutivas de la Comisión Mixta de Gestión -a la que se atribuye la competencia para aprobar los planes sectoriales de desarrollo del Plan Rector de Uso y Gestión- y la integración orgánica de la figura de Director-

Conservador dentro de estructura del Organismo Autónomo Parques Nacionales (con las implicaciones que ello conlleva) suponen un aumento de la intervención de la Administración del Estado en la gestión de los Parques Nacionales y, en definitiva, una posible alteración del orden de competencias establecido por la Constitución, interpretado en conformidad con la doctrina sentada por la STC 102/1995.

Por coherencia con la postura que en su día mantuvieron las Cortes, el Gobierno y el Justicia de Aragón y con base en los mismos argumentos jurídicos que fundamentaron la interposición de los dos recursos de inconstitucionalidad antes citados puede considerarse la presentación de un nuevo recurso contra la Disposición Adicional Cuarta de la Ley 15/2002.

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:

1º.- Efectuar RECOMENDACIÓN FORMAL a las Cortes de Aragón y a la Diputación General de Aragón para que tomen en consideración la interposición de un recurso de inconstitucionalidad contra la Disposición Adicional Cuarta de la Ley de Cortes Generales 15/2002, de 1 de julio, en cuanto se modifican los artículos 19.3; 23.5.c); 23 bis. 6.c); y 23 ter.3 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, por regularse en ellos diversos aspectos del sistema de gestión de los Parques Nacionales que limitan las competencias aragonesas en la materia de protección del medio ambiente y en la de espacios naturales protegidos, de acuerdo con la interpretación establecida por el Tribunal Constitucional en su sentencia nº 102/1995.

2º.- 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 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 de El 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.

10 de Septiembre de 2002

EL JUSTICIA DE ARAGÓN

FERNANDO GARCÍA VICENTE