



Consejo Consultivo de Canarias

DICTAMEN 156/2011

(Pleno)

La Laguna, a 4 de marzo de 2011.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con el *Proyecto de Decreto por el que se crea la Red Canaria de Parques Nacionales (EXP. 78/2011 PD)**.

FUNDAMENTOS

I

Solicitud del Dictamen.

Mediante escrito de 14 de febrero de 2011, de salida 16 y entrada en este Consejo el 17 del mismo mes, el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias solicita de este Consejo Dictamen preceptivo, al amparo de los arts. 11.1.B.b), 12.1 y 20.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo (LCCC), en relación con el Proyecto de Decreto por el que se crea la Red Canaria de Parques Nacionales, tomado en consideración por el Gobierno en sesión celebrada el día 10 de febrero de 2011, como resulta del certificado gubernativo del Acuerdo de toma en consideración y solicitud de Dictamen, que se acompaña a la solicitud de conformidad con el art. 50.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo, aprobado por Decreto 181/2005, de 26 de julio.

En el escrito de solicitud se hace constar la urgencia del Dictamen, fundamentándose ésta, de acuerdo con la exigencia de motivación que establece el art. 20.3 LCCC, en que "resulta apremiante establecer la estructura organizativa responsable del ejercicio de las competencias autonómicas de gestión sobre los Parques Nacionales canarios, una vez efectuada su atribución a la Comunidades Autónomas en cuyos territorios estén situados, por la Ley 5/2007, de 3 de abril, en aplicación de la doctrina del Tribunal Constitucional (STC 194/2004, de 4 de

* **PONENTE:** Sr. Bosch Benítez.

noviembre), no pudiendo dilatarse en el tiempo el diseño definitivo del esquema orgánico y funcional sobre el que se ha de apoyar el ejercicio de tales competencias de gestión, dada la provisionalidad con la que fueron asignadas las funciones de gestión a la Viceconsejería de Ordenación Territorial, en virtud del Decreto 172/2009, de 29 de diciembre”.

2. Como se indicó con anterioridad, la preceptividad de la solicitud del Dictamen, la competencia del Consejo Consultivo para emitirlo y la legitimación del Presidente del Gobierno para pedirlo se aduce en aplicación de los arts. 11.1.B.b) y 12.1 de la citada Ley 5/2002. Con todo, conviene precisar que, principalmente, estamos ante un Reglamento de organización y gestión en relación con una competencia autonómica que, como se verá, tiene carácter ejecutivo, como lo fue el Decreto 172/2009 antes citado, dictándose a la vista del art. 16.1 de la Ley 5/2007, de 3 de abril, de la Red de Parques Nacionales (LRPN), según el cual “la gestión y organización de los Parques Nacionales corresponde directamente a las Comunidades Autónomas en cuyos territorios estén situados”, estableciéndose dicha Ley a raíz de lo resuelto sobre la distribución de competencias en esta materia entre el Estado central y las Comunidades Autónomas por diversas Sentencias del Tribunal Constitucional, según más adelante se expondrá, no siendo la misma más que reconocimiento de la competencia estatutaria al respecto y no atribuyéndola ella misma, al no proceder constitucionalmente.

No obstante, se establece una regulación que, en cierta medida y en algún sentido, supone desarrollo de la normativa básica sobre los Parques Nacionales que se contiene en la mencionada LRPN.

Procedimiento de elaboración.

3. En el procedimiento de elaboración del Proyecto de Decreto se ha dado cumplimiento a las exigencias legales y reglamentarias de aplicación. Consta en el expediente, además del certificado del Acuerdo gubernativo a que se ha hecho referencia, la siguiente documentación, por orden cronológico:

- Informe de 19 de noviembre de 2010 sobre impacto por razón de género, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Medio Ambiente [art. 24.1.b) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, en relación con la Disposición Final Primera de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias].

- Informe de acierto y oportunidad de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Medio Ambiente, de fecha 19 de noviembre de 2010 (art. 44 de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, en relación con el Decreto 30/2009, de 19 de marzo, del Presidente, por el que se establecen las normas internas para la elaboración y tramitación de las iniciativas normativas del Gobierno y se aprueban las directrices sobre su forma y estructura).

- Memoria Económica elaborada por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Medio Ambiente, de fecha 26 de noviembre de 2010, en la que se justifica que la Disposición que se propone no tiene repercusión en el gasto público, [art. 24.1.a) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, aplicable en virtud de la Disposición Final Primera de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, y de acuerdo con las Instrucciones de 23 de mayo de 2002, de la Dirección General de Planificación y Presupuesto].

- Documentación relativa al traslado del Proyecto de Decreto a los distintos Departamentos de la Administración autonómica. Durante el plazo en cada caso concedido se presentaron alegaciones por la Secretaría General de Presidencia del Gobierno (Informe de 13 de diciembre de 2010) y por la Secretaría General del Servicio Canario de la Salud (Informe de 22 de diciembre de 2010).

- Informe de la Oficina Presupuestaria de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación Territorial, de 23 de diciembre de 2010 (Decreto 153/1985, de 17 de mayo, modificado por el Decreto 153/1998, por el que se crean las Oficinas Presupuestarias de las Consejerías del Gobierno de Canarias).

- Informe de la Inspección General de Servicios de la Consejería de Presidencia, Justicia y Seguridad, de 17 de enero de 2011 [art. 77.d) del Reglamento Orgánico de la Consejería de Presidencia, Justicia y Seguridad, aprobado por el Decreto 22/2008, de 19 de febrero, en relación con el art. 33 del Decreto 212/1991, de 11 de septiembre, de organización de los Departamentos de la Administración Autonómica de Canarias].

- Informe de la Dirección General de Planificación y Presupuesto, emitido con carácter favorable con fecha 18 de enero de 2011 [art. 26.4.a) del Decreto 12/2004, de 10 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de la Consejería de Economía y Hacienda].

- Certificación de 25 de enero de 2011 justificativa de la concesión del trámite de audiencia a los Cabildos Insulares, a la Federación Canaria de Municipios y Provincias y a la Coordinadora Federal de la Federación Ecologista de Canarias. En cumplimiento de este trámite presentaron alegaciones el Cabildo Insular de Tenerife y el Ayuntamiento de Agulo.

- Informe del Servicio Jurídico del Gobierno, de 1 de febrero de 2011 [art. 20.f) del Reglamento de este Servicio, aprobado por Decreto 19/1992, de 7 de febrero], si bien no se ha emitido en el momento procedimental precedente, de acuerdo con la regulación reglamentaria de este Servicio, puesto que debió ser el último de los informes en emitirse, tal y como ha advertido este Consejo en el Dictamen 680/2010, de 30 de septiembre, entre otros, con lo que no puede cumplir adecuadamente la finalidad que dicha regulación le atribuye.

- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Medio Ambiente, de 4 de febrero de 2011, en relación con las observaciones realizadas por la Dirección General del Servicio Jurídico, cuya emisión es, con mayor motivo, procedimentalmente inadecuada por lo arriba expuesto.

- Informe de legalidad emitido conjuntamente por las Secretarías Generales Técnicas de la Consejerías de Agricultura, Ganadería, Pesca y Medio Ambiente y Presidencia, Justicia y Seguridad, de fecha 7 de febrero de 2011 [art. 44 de la citada Ley 1/1983 y 15.5.a) del Decreto 212/1991, de 11 de septiembre, de Organización de los Departamentos de la Administración Autónoma de Canarias]. Lo que, en relación con lo antes expuesto sobre el Informe del Servicio Jurídico, no procede, debiéndose emitir este informe previamente al de aquel.

- Informe de la Comisión Preparatoria de Asuntos del Gobierno, de fecha 8 de febrero de 2011 (art. 2 del Decreto 45/2009, de 21 de abril).

II

Competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias, finalidad y estructura del PD.

1. La Norma (o normativa) reglamentaria proyectada se ampara en el ejercicio de la competencia exclusiva que ostenta la Comunidad Autónoma en materia de espacios naturales protegidos, reconocida en el art. 30.16 del Estatuto de Autonomía (EAC), si bien desde ahora ha de advertirse que también incide en el ejercicio de la potestad normativa autonómica en este asunto el título competencial recogido en el art. 32.12 EAC, limitándose el ejercicio del anterior en virtud de la normativa básica

estatal con incidencia al respecto, dictado por el título atributivo recogido en el art. 149.1.23ª de la Constitución (CE), y no pudiendo comportar, por este motivo y en los términos de la jurisprudencia en este asunto del TC, el ejercicio del título calificado de exclusivo en relación con los Parques Nacionales, aun cuando se trate de espacios naturales protegidos, más que la función ejecutiva, sin perjuicio de conllevar el mismo el posible establecimiento de normas reglamentarias que la disciplinen en el ámbito autonómico.

En este sentido, ha señalado este Consejo en diversos Dictámenes (Dictámenes 52 y 389/2008, entre otros) que en el concreto aspecto de la ordenación de los espacios naturales protegidos concurren dos títulos competenciales: la legislación básica sobre protección del medio ambiente, al que antes se hizo referencia, y el aludido título de espacios naturales protegidos. Y, según se apuntó antes, el TC ha determinado (SSTC 194/2004, 81/2005, 331/2005) al analizar la relación entre ellos y, singularmente, la distribución competencial sobre Parques Nacionales entre el Estado y la CAC, entre otras, que, pudiendo el legislador estatal dictar normas básicas sobre los espacios naturales y, en particular, los Parques Nacionales, sin perjuicio del deber de facilitar la intervención autonómica en su declaración, modificación o, eventualmente, desaparición y, además, con especial relevancia (como de hecho se advierte en la normativa al efecto de la LRPN, dictada al hilo de esta jurisprudencia), el citado legislador estatal ha de facilitar igualmente, y en todo caso, el ejercicio de la función ejecutiva en esta materia. Por lo tanto, respecto a los Parques Nacionales, la legislación básica que pueda establecerse no forma parte de las bases sobre protección del medio ambiente, sino que ha de encuadrarse en el título de espacios naturales protegidos, especialmente en relación con los mencionados Parques.

Además, dentro del término “gestión” el TC advierte que han de entenderse comprendidas las facultades normativas precisas para su implementación, como es la aprobación de instrumentos de planeamiento que establezcan la ordenación de los usos dentro del parque nacional, así como la regulación de sus órganos gestores.

La Comunidad Autónoma ostenta, pues, competencia suficiente para proceder a la regulación de los aspectos relativos a la gestión de los Parques Nacionales situados en Canarias, en el ámbito territorial correspondiente a la CAC, habiéndose por lo demás procedido al traspaso de funciones y servicios en esta materia mediante Real Decreto 1550/2009, de 9 de octubre, en virtud del cual asume la Comunidad

Autónoma la administración y gestión ordinaria y habitual de los Parques Nacionales ubicados en su territorio, así como la aprobación y ejecución de los Planes Rectores de Uso y Gestión de los mismos y la determinación y composición del Patronato de cada uno, con su régimen interno de funcionamiento y el nombramiento de sus Presidentes; todo ello, naturalmente en el marco de la normativa básica del Estado que resulte de aplicación, aquí recogida en la LRPN.

2. Según su art. 1, el Decreto proyectado tiene por objeto la creación de una red coherente e integrada por todos los Parques Nacionales "Canarios", la definición de los objetivos asociados a dicha red y el establecimiento de la estructura organizativa responsable de la administración y gestión de aquéllos.

Así, y como se dijo, se pretende acabar la presente provisionalidad de la normativa sobre gestión de los Parques Nacionales en Canarias, sin solaparse esta nueva Red con la Red Canaria de Espacios Naturales Protegidos, aunque se considera que los Parques Nacionales se incluyen en ésta, como lo están, se dice, en otros conjuntos diferenciados como la Red Natura 2000 o la Red Canaria de Reservas de la Biosfera, que también cuentan con objetivos de protección ambiental. Por eso, se pretende definir la Red a crear como conjunto de los Parques Nacionales declarados o por declarar en Canarias y se dispone que constituye un subconjunto dentro de la Red de Parques Nacionales del Estado, añadiendo que conforma un sistema coherente y representativo de los espacios naturales de estas características ubicados en Canarias.

En este orden de cosas, se crea una Comisión, como órgano colegiado que asumirá con carácter originario las funciones administrativas de gestión de la Red Canaria de Parques Nacionales, ejerciendo asimismo su representación y las funciones de coordinación precisas para mantener la coherencia y homogeneidad del sistema", así como las "normas que atañen a su funcionamiento básico".

Por otro lado, se argumenta que, en la medida que la gestión de los restantes espacios naturales protegidos están gestionados por los Cabildos, "resulta coherente con los objetivos de optimización de los recursos el procurar sinergias y economías de escala, a través de delegaciones de competencias de gestión a dichas corporaciones insulares que lo soliciten, en los casos en que por justificadas razones de homogeneidad y continuidad territorial o de armonización de políticas y estrategias de sostenibilidad así lo aconsejen, garantizando en tales casos la armonización, coherencia, coordinación y homogeneización de los servicios de la Red Canaria de Parques Nacionales".

Por último, la norma propuesta realiza “asignaciones competenciales al Gobierno de Canarias” concernientes a cuestiones que la legislación básica deja abiertas, como “la iniciativa para la declaración o modificación de los límites de los Parques Nacionales Canarios, la audiencia en caso de pérdida de la condición de Parque Nacional o el desarrollo del procedimiento de aprobación de los Planes Rectores de Uso y Gestión de los Parques”.

3. El PD se compone de una Introducción, a modo de Exposición de Motivos, y 17 artículos, comprendidos en cinco capítulos, que se distribuyen de la siguiente forma: El Capítulo I (“Disposiciones Generales”), arts. 1 (“Objeto”) y 2 (“Finalidad”) de la norma proyectada. El Capítulo II (“Red Canaria de Parques Nacionales”), que incluye los arts. 3 (“Creación de la Red Canaria de Parques Nacionales”) y 4 (“Objetivos de la Red Canaria de Parques Nacionales”). El Capítulo III (“Organización administrativa de la gestión de los Parques Nacionales”), estructurado en tres secciones: Sección 1ª (“Principios básicos de organización”), arts. 5 (“Principios de la organización administrativa de la gestión de los Parques Nacionales canarios”) y 6 (“Organización básica de la gestión de los Parques Nacionales canarios”); Sección 2ª (“Comisión de Parques Nacionales Canarios”), arts. 7 (“Creación, naturaleza y adscripción de la Comisión de Parques Nacionales canarios”), 8 (“Funciones”), 9 (“Composición”) y 10 (“Funcionamiento”); y Sección 3ª (“Órganos propios de cada uno de los Parques Nacionales Canarios”), arts. 11 (“Organización mínima de cada uno de los Parques Nacionales canarios”), 12 (“Dirección-Conservación”), 13 (“Patronato del Parque Nacional”). El Capítulo IV (“Delegación de las competencias de gestión”), integrado por el art. 14 “Delegación de competencias administrativas en los Cabildos Insulares”). Y el Capítulo V (“Disposiciones sobre la declaración, modificación de los límites y pérdida de la condición de los Parques Nacionales”), compuesto por los arts. 15 (“Iniciativa para la declaración de Parques Nacionales en Canarias o la modificación de sus límites”) y 16 (“Pérdida de la condición de Parque Nacional”).

Consta, asimismo, el PD de tres Disposiciones Adicionales, una Disposición Derogatoria y tres Disposiciones Finales.

III

Observaciones al articulado.

Procede realizar las observaciones que a continuación se exponen al articulado del Proyecto, algunas con efectos generales pese a su carácter puntual.

- Arts. 3 y 4.

En relación con la regulación de este precepto, se ha de advertir que la competencia autonómica de gestión de los Parques Nacionales incluye, según se expuso, la facultad de aprobación de los instrumentos de planeamiento que establezcan la ordenación de los usos dentro del Parque Nacional o de establecimiento de la regulación de sus órganos gestores; lo que permite la creación de una organización administrativa común a todos estos Parques a través de un órgano destinado a la coordinación, como se prevé en el Proyecto de Decreto (art. 7).

Sin embargo, además de la improcedencia, en general, de reiterar preceptos básicos en normas autonómicas, incluso de desarrollo de las bases estatales, debe recordarse que la CAC no tiene en ningún caso competencia normativa al respecto; es decir, su competencia no es normativa en relación con la definición, fines y otras características de los Parques Nacionales.

- Art. 13.3.g)

Este precepto establece como función del Patronato la de informar las bases reguladoras de las subvenciones, pero en el mismo se omite la de informar las solicitudes que se presenten, de conformidad con lo previsto en el art. 18.4.g) de la Ley 5/2007.

- Art. 14.

Este precepto prevé la posibilidad de delegar en los Cabildos Insulares las funciones que el propio Proyecto atribuye a la Comisión de Parques Nacionales Canarios, así como las de contratación, en los casos en que se acredite la concurrencia de circunstancias de homogeneidad y continuidad territorial y ecológica que justifiquen la gestión conjunta de los Parques Nacionales y otros espacios naturales ubicados en la misma isla.

Además, se contempla que la eventual delegación de las funciones ejecutivas, y reglamentarias en su caso, requiere la previa formulación por el Cabildo correspondiente de un proyecto de gestión conjunta del Parque Nacional y otros espacios afectados, con el contenido mínimo que se detalla en el precepto.

En principio, el art. 22.3 EAC dispone que la Comunidad Autónoma podrá ejercer sus funciones administrativas, las aquí afectadas por tanto, por delegación a los Cabildos Insulares, de conformidad con las Leyes del Parlamento de Canarias. Precisamente, en esta materia se estableció la Ley 14/1990, de 26 de julio, de

Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias (LRJAPC), cuyo art. 51 establece que la delegación de competencias de carácter regional, caso de las funciones referidas, en los Cabildos exige previsión previa de las leyes autonómicas sectoriales, prohibiéndose delegaciones particulares al disponer que no podrá efectuarse en favor de uno o varios Cabildos Insulares con carácter singular, sino que habrán de atribuirse con carácter general a todos ellos, debiéndose entender aquí a los de las Islas donde se ubiquen Parques Nacionales.

No obstante, la propia Ley 14/1990 en la Disposición Adicional Primera.7 transfiere a las islas la "gestión y conservación de espacios naturales protegidos, en el marco de lo establecido en la legislación autonómica vigente". Esta disposición se refiere a espacios naturales protegidos sin diferenciar aquellos que son nacionales o autonómicos; los nacionales no se encuentran mencionados a este fin en leyes autonómicas vigentes.

Por otra parte, la posibilidad de delegación se hace depender de la iniciativa de cada Cabildo, que ha de presentar el proyecto de gestión conjunta a que se refiere el art. 14.2. Ello supone, por tanto, una delegación singular, pues no se opera la delegación a los Cabildos que se encuentren en las condiciones que indica el apartado 1 del mismo precepto, sino que se establece una mera posibilidad que se deja a la voluntad de la Administración insular, si bien con determinados requisitos.

- Disposición Adicional Cuarta.

Este precepto es reproducción de lo dispuesto en el art. 13.2 de la Ley 5/2007, de 3 de abril.

C O N C L U S I Ó N

El Proyecto de Decreto examinado se ajusta al Ordenamiento Jurídico, sin perjuicio de las observaciones que se formulan en el Fundamento III, con distinto alcance.