



Consejo Consultivo de Canarias

DICTAMEN 171/2014

(Pleno)

La Laguna, a 8 de mayo de 2014.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con el *Proyecto de Decreto por el que se modifica el Decreto 70/2011, de 11 de marzo, por el que se crea la Red Canaria de Parques Nacionales (EXP. 133/2014 PD)**.

FUNDAMENTOS

I

Solicitud de Dictamen.

1. Por escrito de fecha 8 de abril de 2014, con entrada en este Consejo el día 9, el Presidente del Gobierno de Canarias solicita Dictamen preceptivo por el procedimiento ordinario, 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 de Canarias, en relación con el Proyecto de Decreto por el que se modifica el Decreto 70/2011, de 11 de marzo, por el que se crea la Red Canaria de Parques Nacionales, tomado en consideración por el Gobierno en sesión celebrada el día 3 de abril de 2014, como resulta del certificado gubernativo de los Acuerdos de toma en consideración y solicitud de Dictamen que se acompaña, de conformidad con el art. 50.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Canarias, aprobado por Decreto 181/2005, de 26 de julio.

Sobre la tramitación.

2. Obran en el expediente, enumerados en orden cronológico, los siguientes informes:

* PONENTE: Sr. Millán Hernández.

- Informe de iniciativa reglamentaria, emitido por la Viceconsejería de Medio Ambiente del Gobierno de Canarias el 1 de febrero de 2012 (art. 44 de la Ley 1/1983, de 14 de abril).

- El preceptivo informe de la Inspección General de Servicios de 18 de junio de 2012 [arts. 63.c) del Decreto 331/2011, de 22 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de la Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad, y art. 7 del Decreto 48/2009, por el que se establecen en la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias medidas ante la crisis económica y de simplificación administrativa].

- Informe relativo a las alegaciones efectuadas con ocasión de los trámites de audiencia e información pública, emitido por la Viceconsejería de Medio Ambiente del Gobierno de Canarias el 27 de septiembre de 2012.

- Memoria económica del Proyecto de Decreto emitida por la Dirección General de Protección de la Naturaleza, de 18 de marzo de 2013 (favorable).

- Informe de la Oficina Presupuestaria de la Consejería de Educación, Universidades y Sostenibilidad del Gobierno de Canarias, de 25 de marzo de 2012 (favorable).

- Informe de la Dirección General del Servicio Jurídico de 3 de junio de 2013, con registro de entrada de 5 de junio de 2013 en el Registro General [art. 20.f) del Reglamento de este Servicio, aprobado por Decreto 19/1992, de 7 de febrero].

Posteriormente, tras el segundo trámite de audiencia, constan en orden cronológico los siguientes informes emitidos:

- Memoria económica del Proyecto de Decreto, emitida por la Dirección General de Protección de la Naturaleza de 28 de marzo de 2014.

- Informe de la Oficina Presupuestaria de la Consejería de Educación, Universidades y Sostenibilidad del Gobierno de Canarias, de 31 de marzo de 2014 [art. 2.2.f) del Decreto 153/1985, de 17 de mayo, modificado por Decreto 234/1998, por el que se crean las Oficinas Presupuestarias de las Consejerías del Gobierno de Canarias].

- Informe de la Comisión Preparatoria del Gobierno, de 31 de marzo de 2014 (art. 2 del Decreto 37/2012, de 3 de mayo, por el que se regula la Comisión Preparatoria de Asuntos del Gobierno).

- Informes de la Viceconsejería de Medio Ambiente de 1 y 2 de abril de 2014 relativos a las nuevas alegaciones efectuadas.

- Informe de 1 de abril de 2014 de la Dirección General de la Naturaleza, manifestándose que el Proyecto normativo objeto del presente Dictamen no produce impacto por razón de género [art. 24.1.b) de la Ley 50/1997, en la redacción dada por la ley 30/2003, en relación con la disposición final primera de la Ley 1/1983 y art. 6.2 de la Ley 1/2010, de 26 de febrero, Canaria de Igualdad entre Mujeres y Hombres].

Por último, el día 2 de abril de 2014 se emitió el informe de la Dirección General del Servicio Jurídico y el día 3 de abril de 2014 se emitió el Informe de la Secretarías Generales Técnicas de las Consejerías de Presidencia, Justicia e Igualdad y de Educación, Universidades y Sostenibilidad [art. 24.2 de la Ley 50/1997 y art. 15.5.a) del Decreto 212/1991, de 11 de septiembre, de Organización de los Departamentos de la Administración autonómica Canaria].

No obstante, se señala que el informe del Servicio Jurídico debe emitirse, sin embargo (para que se cumpla con su finalidad), una vez que se haya completado el expediente sobre la base de la documentación emitida por los diversos Departamentos administrativos y no con anterioridad.

Objeto del Proyecto de Decreto: Organización y Gestión de los Parques Nacionales Canarias.

3. Se trata de un Proyecto de Reglamento de gestión y organización que ostenta carácter ejecutivo al dictarse en desarrollo 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”.

La previsión legal es consecuencia de la distribución de competencias existente en esta materia entre el Estado y las Comunidades Autónomas, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en esta materia (por todas, STC 194/2004, de 4 de noviembre), a raíz de la cual se aprobó la citada Ley 5/2007, de 3 de abril. Inicialmente, la competencia de gestión fue asignada a la Viceconsejería de Ordenación Territorial del Gobierno de Canarias, en virtud del Decreto 172/2009, de 29 de diciembre. No pudiendo dilatarse en el tiempo el diseño definitivo del modelo de gestión, se aprobó el Decreto 70/2011, de 11 de marzo, por el que se creó la Red

Canaria de Parques Nacionales, cuyo Proyecto fue dictaminado por este Consejo (DCC 156/2011), Decreto que ahora se pretende modificar puntualmente, en los términos que luego se expondrá.

Por otro lado, en el término “gestión” como advierte el Tribunal Constitucional 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 de cada parque nacional, así como la regulación de sus órganos gestores.

La norma proyectada, de modificación de la normativa jurídica aprobada por el Decreto vigente, pretende desarrollar la habilitación legal (art. 16.1 de la citada Ley 5/2007, de 3 de abril, LRPN), básica (disposición final primera), aunque no suponga *ejecución o desarrollo* de una previa habilitación legal sino un reglamento de carácter marcadamente organizativo.

La norma básica se agota atribuyendo la competencia de gestión y organización a la Comunidad Autónoma de Canarias, respecto de los Parques Nacionales que estén situados en su territorio, competencia que ejercita a través de un Reglamento básicamente organizativo.

En el Dictamen 156/2011, este Consejo precisó que la regulación proyectada que después se convertiría en el Decreto 70/2011 y que ahora se pretende modificar, supone “*en cierta medida* (...) desarrollo de la normativa básica sobre Parques Nacionales que se contiene en la mencionada LRPN”. Pero no deja de sorprender que la disposición transitoria única del PD disponga una asignación orgánico-funcional provisional a la Dirección General en materia de medio ambiente (competencia en materia de autorizaciones, concesiones, adjudicaciones y aprovechamientos que estén ligadas al régimen de usos de los parques nacionales, así como su administración y gestión ordinaria, incluyendo los centros, infraestructuras e instalaciones asociados a los mismos), hasta tanto no se establezca la distribución de las funciones específicas en materia de Parques Nacionales de Canarias en el Reglamento Orgánico de la Consejería competente en materia de Medio Ambiente.

A pesar del tiempo transcurrido, la norma proyectada sigue manteniendo carácter provisional con incidencia en el principio de seguridad jurídica, al asignarse a la “Dirección General competente en materia de medio ambiente” la competencia de gestión en las cuestiones más trascendentes como es el otorgamiento de autorizaciones, concesiones, adjudicaciones y aprovechamientos que estén ligadas al régimen de usos de los parques nacionales, así como de su administración y gestión

ordinaria, incluyendo la de los centros, infraestructuras e instalaciones asociadas a los mismos, hasta tanto no se establezca la distribución de las funciones específicas en materia de parques nacionales de Canarias en el Reglamento Orgánico de la Consejería competente en materia de medio ambiente.

Sobre la competencia.

4. La norma 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), aunque también incide en el título competencial recogido en el art. 32.12 EAC.

En este sentido, este Consejo ha señalado en diversos Dictámenes (Dictámenes 52 y 389/2008, entre otros) que en la ordenación de los espacios naturales protegidos concurren dos títulos competenciales: desarrollo de la legislación básica y protección del medio ambiente y de espacios naturales protegidos.

El Tribunal Constitucional (SSTC 194/2004, 81/2005 y 331/2005), al analizar la relación entre estos títulos y la distribución competencial sobre parques nacionales entre el Estado y las Comunidades Autónomas, ha considerado que el legislador estatal puede dictar normas básicas sobre espacios naturales y, en particular, 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 LRPN, dictada a resultas 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.

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, habiéndose procedido al traspaso de funciones y servicios en esta materia mediante Real Decreto 1550/2009, de 9 de octubre, en virtud del cual la Comunidad Autónoma asume 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.

Estructura del PD.

5. En cuanto a su estructura, la norma proyectada consta de un artículo único, que se divide en cuatro apartados (numerados del uno al cuatro). Cuenta así mismo con tres disposiciones adicionales; la primera, relativa a la Presidencia de los Patronatos; la segunda, a la representación de las Administraciones en los Patronatos; y la tercera, a la representación de las instituciones, asociaciones y organizaciones relacionadas con el parque en los Patronatos. Y una disposición transitoria única, que lleva por rúbrica del régimen transitorio competencial; una disposición derogatoria y dos disposiciones finales, relativas a la facultad de desarrollo normativo y a la entrada en vigor de la norma proyectada, el día siguiente al de su publicación en el B.O.C.

Además, cuenta con un Anexo en el que se determina la composición de los Patronatos de parques nacionales en Canarias.

II

Observaciones al articulado del PD.

1. En relación con el artículo único del PD.

- **Art. Único.Uno PD [supresión del apartado c) del art. 8].**

Suprime el apartado c) del art. 8 del Decreto vigente, a consecuencia de la nueva redacción del art. 12, relativo al nombramiento y cese del titular de la Dirección-Conservación de cada parque nacional canario. No obstante, una cuestión es la "propuesta de nombramiento" -que el art. 8.c) atribuye a la Comisión de Parques Nacionales Canarios- y otra distinta es la competencia para proceder a su nombramiento y cese; luego, no existiendo incompatibilidad entre ambos preceptos, la norma pretende privar a la Comisión de tal atribución.

- **Art. Único.Tres PD (art. 12).**

Da nueva redacción al art. 12.2 del Decreto 70/2011, al disponer que la persona titular de la Dirección-Conservación será "personal funcionario de carrera, que será nombrado y cesado (...) de acuerdo con la normativa de la Comunidad Autónoma aplicable (...) y según lo que se establezca en la relación de puestos de trabajo correspondiente". Nada se expresa sobre las condiciones básicas del puesto ni acerca

de la autoridad a la que corresponderá el nombramiento, siendo necesario, por seguridad jurídica, establecer los presupuestos mínimos, sin perjuicio de que para las demás cuestiones generales del puesto la norma reglamentaria proyectada se remita a lo que disponga la correspondiente RPT.

La nueva redacción que se da al apartado 3 del mismo art. 12 contiene una descripción sin excesivo ajuste con las funciones que el art. 8 del Decreto vigente atribuye a la Comisión de Parques Nacionales canarios y las que la nueva redacción del art. 13.8 asigna al Patronato de cada parque nacional canario. Más aún, si se tiene en cuenta la cláusula general del apartado g) cualesquiera "otras asociadas a la gestión ordinaria y material del parque en su condición de unidad administrativa".

El apartado c) le atribuye la competencia de efectuar "propuestas de contratación y gastos en ejecución de la programación anual de inversiones, obras, servicios, trabajos y actividades"; el apartado d), el "informe y propuesta para el otorgamiento de cuantas autorizaciones, concesiones, adjudicaciones y aprovechamientos estén ligadas al régimen de usos del Parque, y así se contemple en el Plan Rector de Uso y Gestión"; y el e), la "propuesta de resolución relativa a las aprobaciones de proyectos de obras e instalaciones que se ejecuten en el ejercicio de las competencias de gestión ordinaria".

Las fórmulas utilizadas no expresan la competencia ejercida con debida precisión técnica. Una "propuesta" puede configurarse como culminación de un previo "informe"; sin embargo, se distingue entre "propuestas" e "informe". Por otro lado, la competencia para formular "propuesta de resolución" parece coincidir parcialmente con el previo "informe", salvo que se interprete que la única función que le corresponde es dictar la propuesta pero ningún acto previo del procedimiento.

- Art. Único.Cuatro (arts. 13.8 y 9).

Dispone que el Patronato pueda establecer normas complementarias de las previstas en la Ley 30/1992, relativas al funcionamiento de los órganos colegiados, normas en las que también "podrá recogerse la constitución de una Comisión ejecutiva". La expresión "recogerse" debería sustituirse por otro término más técnico como "contemplar", "prever", etc.

Por otro lado, el art. 13 del hasta ahora Decreto vigente dispone en su apartado 2 que el Patronato podría funcionar en "Pleno o en Comisión ejecutiva", eventualidad organizativa que se suprime y se deja a lo que dispongan las normas

complementarias, de tal forma que la citada Comisión ejecutiva se configura como potestativa; es decir, como mera posibilidad que como tal queda sin contenido mínimo, orgánico y funcional.

El apartado 9.a) del art. 13 contempla las funciones del Patronato. Según las expresiones utilizadas, se trata mayormente de funciones de conocimiento que sin embargo carecen de concreción dado el carácter general de la atribución al Patronato del cumplimiento de las funciones que afectan al parque nacional.

2. Respecto a las restantes disposiciones.

En general. Dada la finalidad que persiguen, las disposiciones adicionales poseen naturaleza transitoria.

Disposición adicional primera.

Dispone que a la entrada en vigor del Decreto "las personas (...) que ejerzan la Presidencia de los Patronatos de los Parque Nacionales continuarán en sus cargos, en tanto no se declare, en su caso, su cese y se realicen nuevos nombramientos en la forma prevista en el art. 13.4 del Decreto 70/2011, de 11 de marzo, según la redacción dada por el presente Decreto", salvo lo dispuesto en el apartado 2.a) del art. 13.

Dos objeciones. La primera, se debería expresar claramente que la persona que ejerza la Presidencia del Patronato deberá ser nombrada y cesada por el Consejero competente. La segunda, la norma proyectada es justamente de modificación del mencionado Decreto 70/2011 por lo que donde dice "en la forma prevista en el art. 13.4 del Decreto 70/2011, de 11 de marzo, según la redacción dada por el presente Decreto" debería expresar "*en la forma prevista en el art. 13.4*". Más aún cuando el actual art. 13 carece de dicho apartado.

Disposición adicional tercera.

Dos observaciones formales. Primera, la representación de las instituciones y organizaciones relacionadas con el parque nacional en los Patronatos debe extenderse a las asociaciones y organizaciones "cuyos fines concuerden con los principios de conservación de la naturaleza", en adecuación a lo dispuesto en el art. 13.6 PD propuesto.

Segunda, la expresión "vigente" (quedan renovadas las representaciones vigentes) debe sustituirse por otro término, como por ejemplo "existentes", "actuales", etc., ya que la expresión "vigente" hace referencia al vigor y

cumplimiento de las normas, razón por la que se reserva para las disposiciones normativas jurídicas.

Disposición transitoria única.

Atribuye determinadas competencias de gestión a la Dirección General competente en materia de medio ambiente, “hasta tanto no se establezca la distribución de las funciones específicas en materia de parques nacionales de Canarias en el Reglamento Orgánico de la Consejería competente en materia de medio ambiente”.

Por seguridad jurídica, se debería disponer un límite temporal a esta asignación provisional.

Disposición derogatoria. Derogación normativa.

La disposición derogatoria es reiterativa, ya que la modificación que se pretende aprobar se integrará en el reglamento aprobado por el Decreto 70/2011, de 11 de marzo, que contempla la misma disposición derogatoria.

En cualquier caso, la previsión derogatoria redactada no puede *per se* tener alcance universal (“Cuantas disposiciones se opongan a lo establecido en el presente Decreto”) sino que debe matizarse añadiendo de “igual o inferior rango”.

C O N C L U S I Ó N

El Proyecto de Decreto por el que se modifica el Decreto 70/2011, de 11 de marzo, por el que se crea la Red Canaria de Parques Nacionales se ajusta al marco jurídico de aplicación. No obstante, se formulan determinadas observaciones al artículo único y a otras disposiciones.