

Sección del Tribunal Constitucional**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

13222 *Pleno. Sentencia 118/2017, de 19 de octubre de 2017. Recurso de inconstitucionalidad 2143-2016. Interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía frente a los apartados tercero a octavo de la disposición adicional sexta de la Ley 21/2015, de 20 de julio, por la que se modifica la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de montes. Competencias sobre montes y medio ambiente: nulidad parcial de la regulación legal de los caminos naturales, interpretación conforme de la habilitación para la construcción de dichos caminos. Voto particular.*

ECLI:ES:TC:2017:118.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Juan José González Rivas, Presidente, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Antonio Narvárez Rodríguez, don Alfredo Montoya Melgar, don Ricardo Enríquez Sancho y don Cándido Conde-Pumpido Tourón, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 2143-2016 interpuesto por la Letrada de la Junta de Andalucía, en representación del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma, contra los apartados 3 a 8 de la disposición adicional sexta de la Ley 21/2015, de 20 de julio, por la que se modifica la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de montes, por vulneración de las competencias autonómicas en materia de medio ambiente [arts. 149.1.23 CE y letras b) y e) del artículo 57 del Estatuto de Autonomía de Andalucía]. Ha sido ponente el Magistrado don Santiago Martínez-Vares García, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 20 de abril de 2016, la Letrada de la Junta de Andalucía, en representación del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma, interpone recurso de inconstitucionalidad contra los apartados 3 a 8 de la disposición adicional sexta de la Ley 21/2015, de 20 de julio, por la que se modifica la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de montes.

2. El recurso de inconstitucionalidad transcribe íntegramente la disposición adicional sexta de la Ley 21/2015 impugnada, identificando el título competencial –«legislación básica en materia del medio ambiente» (art. 149.1.23 CE)–, al amparo del que se dicta la norma. A continuación dedica una primera parte del recurso a examinar, partiendo de sucesivas citas de Sentencias de este Tribunal, el régimen de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de medio ambiente, y, en

segundo lugar, expone las razones por las que considera que los mencionados apartados han incurrido en un exceso competencial.

a) De este modo, comienza señalando el carácter transversal de la competencia en materia de medio ambiente, así como el aspecto complejo y polifacético que presentan las cuestiones atinentes al mismo, al poder afectar a otros títulos competenciales que se entrecruzan con la competencia estatal en materia de legislación básica. Afirma que la competencia estatal no puede llegar a tal grado de detalle que no permita el desarrollo legislativo de las Comunidades Autónomas con competencias en materia de medio ambiente, vaciándolas de contenido. Lo básico en esta materia cumple más bien una función de ordenación mediante mínimos que han de respetarse, pero que pueden permitir que las Comunidades Autónomas con competencias en la materia establezcan niveles de protección más altos. Lo básico solo será conforme al orden constitucional de competencias, cuando dicha afectación se traduzca en la imposición de límites a las actividades sectoriales en razón a la apreciable repercusión negativa que el ejercicio ordinario de la actividad sectorial de que se trate pueda tener. Por otra parte, se vulnerará el orden competencial, cuando la normativa estatal comporte más que el establecimiento de limitaciones específicas o puntuales de las actividades sectoriales, una regulación de mayor alcance, incluso aunque dicha regulación presente una finalidad de protección ambiental.

Reconoce, con cita de la STC 22/2014, de 13 de febrero, FJ 6, que la distribución de competencias, puede, no obstante, verse afectada excepcionalmente por la supraterritorialidad como canon de atribución de competencias autonómicas al Estado, pero deben concurrir determinados presupuestos: en primer lugar, la excepcionalidad, que obliga a una necesaria motivación que la justifique; y en segundo lugar, la ausencia de punto de conexión entre la imposibilidad de fraccionamiento o cooperación, debiendo descartarse la coordinación de aquellas competencias sobre las que el Estado carece de título competencial. Solo cuando concurren poderosas razones de seguridad, grave y urgente necesidad, que justifiquen la utilización de la competencia estatal sobre la base de la dependencia en materia de protección del medio ambiente y para evitar daños irreparables, se puede justificar la intervención del Estado mediante la invocación de la supraterritorialidad.

b) A continuación, afirma, con carácter general, que los apartados 3 a 8 de la disposición adicional sexta de la Ley 21/2015, resultan contrarios a los artículos 149.1.23 CE y 57 del Estatuto de Autonomía para Andalucía (EAAAnd). Alega, que tales apartados llegan a tal grado de detalle que no permite desarrollo legislativo alguno por las Comunidades Autónomas con competencias en materia de medio ambiente, excediendo de la función de ordenación de mínimos que han de respetarse en todo caso. Describe el contenido del apartado 3 de la disposición adicional sexta, indicando que incluye la competencia de incorporar en a la red nacional, caminos sobre los que las Comunidades Autónomas pueden ostentar otras competencias, y en relación con estos caminos definidos como de carácter básico, señala que el apartado 6 establece que el Ministerio podrá actuar de forma directa. Asevera que resulta evidente que entra de lleno en las competencias de gestión y ejecución que ostenta la Comunidad Autónoma ex artículo 57 EAAAnd, pues de su contenido resulta que el Estado puede actuar directamente en caminos naturales sobre los que la Comunidad Autónoma ejerza competencias medioambientales, sobre vías pecuarias o sobre espacios naturales. Por otra parte, indica que el precepto define los de carácter secundario, como «trazados que, sin pertenecer a los de carácter básico, pueden darles continuidad, permitir la conexión entre caminos ya construidos o posibilitar el acceso a lugares de interés ambiental o cultural». En relación con esto último, se refiere al apartado siete de la disposición adicional aludiendo a su contenido al indicar que establece que «para ejecutar las actuaciones correspondientes a los trazados definidos anteriormente como de carácter secundario, la Administración del Estado podrá instar la declaración de interés general de los mismos, o bien, utilizar el procedimiento ordinario de concesión de subvenciones en especie previsto en la Ley 38/2003 mediante su tramitación en régimen de concurrencia competitiva». Explica el precepto señalando que no solo está incluyendo los itinerarios de carácter secundario, trazados –sobre los que las Comunidades Autónomas pueden ejercer sus propias competencias exclusivas, por tratarse de vías

pecuarias, o espacios naturales—, sino que se reserva la declaración de interés general de los mismos, afirmando que con ello el precepto no tiene en cuenta las competencias que corresponden a la Comunidad Autónoma en este ámbito.

Señala que el apartado 4 atribuye al Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente tal elenco de funciones, erigiéndose así el Estado en sujeto de competencias positivas, que vacía las que ostenta la Comunidad Autónoma en materia medio ambiental. Justifica dicha afirmación, indicando que basta con observar cómo se reserva competencias tales como la ejecución de las obras, la incorporación de los caminos a la red natural, y el apartado octavo establece asimismo la incorporación por el Estado de infraestructuras construidas por otras Administraciones.

Abunda en el afirmado vaciamiento de competencias autonómicas al examinar el apartado cinco, limitándose a reproducir su contenido: «los Caminos Naturales podrán construirse a iniciativa del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente o a instancia de otras administraciones territoriales» y a reiterar que al reservarse dicha iniciativa para la construcción, sin audiencia previa o informe de la Comunidad Autónoma por cuyo territorio discurran, y sobre el que ostente otras competencias, está dejando vacías las competencias autonómicas.

Considera que existe una merma de las competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma recogidas en el artículo 57.1 b) y e), en materia de vías pecuarias o de espacios naturales protegidos, justificando dicha afirmación porque la participación de las Comunidades Autónomas derivada del subapartado h) del apartado 4 no es efectiva, al depender de lo que decida en cada caso el Estado, reproduciendo en apoyo de dicha afirmación el contenido del precepto: «determinar, en colaboración en su caso con las administraciones competentes, el trazado y diseño de los caminos naturales a incluir en la Red». Continúa con la transcripción del contenido del apartado 8, por el que se atribuye al Ministerio la facultad de «acordar la incorporación de otros itinerarios construidos por otras Administraciones a la Red Nacional de Caminos Naturales», al que une, sin más razonamiento, la afirmación de que dicho precepto supone claramente una vulneración del orden de distribución de competencias en materia de medio ambiente y de otros títulos competenciales íntimamente ligados con el mismo, cómo, entre otros, espacios naturales protegidos, vías pecuarias, montes públicos por citar algunos.

Por último señala que no podría invocarse la supraterritorialidad al no concurrir los presupuestos que la motivan, ni justificarse en modo alguno en la norma, indicando que los apartados 1, 2 y 9 de la disposición adicional sexta sólo resultarían contrarios al orden constitucional, si su interpretación, en conexión con los apartados antes indicados, implicaran una restricción o desplazamiento de las competencias autonómicas.

3. Mediante providencia de 10 de mayo de 2016, el Pleno del Tribunal Constitucional acordó admitir a trámite el presente recurso, dar traslado de la demanda y documentos presentados al Congreso de los Diputados, al Senado y al Gobierno, al objeto de que puedan personarse en el proceso y formular alegaciones, y ordenó la publicación de la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado»; publicación que se produjo en el núm. 121, de 19 de mayo de 2016.

4. Por escrito registrado en este Tribunal el 25 de mayo de 2016, el Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, compareció en el proceso y solicitó la ampliación en ocho días del plazo de 15 establecido para formular alegaciones habida cuenta del número de asuntos que penden en la Abogacía del Estado.

5. Por providencia de 26 de mayo de 2016 el Pleno del Tribunal Constitucional acordó tener por personado al Abogado del Estado en la representación que legalmente ostenta y conceder la prórroga solicitada.

6. Por escrito registrado en este Tribunal el 30 de mayo de 2016, el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó el acuerdo de la Mesa de la Diputación Permanente de personarse en el proceso ofreciendo su colaboración a los efectos del artículo 88.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC).

7. Por escrito registrado en este Tribunal el 30 de mayo de 2016, el Presidente del Senado comunicó el acuerdo de la Mesa de la Cámara de personarse en el proceso ofreciendo su colaboración a los efectos del artículo 88.1 LOTC.

8. El Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, presentó el 17 de junio de 2016 en el registro general de este Tribunal Constitucional su escrito de alegaciones.

El indicado escrito comienza por perfilar el objeto del recurso de inconstitucionalidad, descartando que el mismo impugne los apartados uno, dos y nueve de la disposición adicional sexta, a cuyo contenido se refiere. Pone de manifiesto, con cita de la STC 85/2016, de 28 de abril, que la impugnación de los apartados 3 y 4 no se ajusta a los criterios mínimos exigidos por el Tribunal Constitucional en orden a la fundamentación de los recursos de inconstitucionalidad. En concreto afirma, que el apartado 4 se impugna en su conjunto sin concretar los motivos por los que cada uno de sus apartados incurre en inconstitucionalidad, pues nada se dice en relación con los subapartados a) a k) del apartado 4 de la disposición, ni se detalla en la demanda los motivos por los que cada uno de tales apartados se considera inconstitucional, con la salvedad de la referencia al contenido de los preceptos de las letras c) y f) –letras que ni tan siquiera se citan–. Se limita el recurrente a indicar respecto de la letra h) que «el apartado 4 atribuye al Ministerio de Agricultura, Alimentación y medio Ambiente tal elenco de funciones, erigiéndose así el Estado en sujeto de competencias positivas, que vacía las que ostenta la Comunidad Autónoma en materia medioambiental. Basta con observar cómo se reservan competencias tales como la ejecución de la obras (sic), la incorporación de los caminos a la red natural ... en el subapartado h) del apartado 4 se señala que le corresponde al Estado determinar, en colaboración en su caso con las administraciones competentes, el trazado y diseño de los caminos naturales a incluir en la Red, lo que comporta, de la dicción del precepto, una participación de las Comunidades Autónomas dependiente de lo que en su caso decida el Estado en cada supuesto». Considera que dicha falta de argumentación también se proyecta sobre el apartado 3, puesto que no se impugnan las definiciones y la propia validez de los itinerarios básicos y secundarios, sino solo las competencias que se atribuye al Estado en los apartados 6 y 7.

A continuación incluye una serie de consideraciones destinadas a contextualizar la disposición impugnada, efectuando una descripción del programa estatal de caminos rurales, en la que se destacan las prioridades del programa, las finalidades y los objetivos pretendidos, acompañando sendos informes sobre el mismo. Entiende, que la disposición adicional sexta de la Ley 21/2015, se dicta al amparo del título competencial exclusivo del Estado, previsto en el artículo 149.1.23 CE, que reserva al Estado la competencia exclusiva en legislación básica sobre protección del medio ambiente, proporcionando base jurídica para que el Estado actúe en una materia relacionada con el medio ambiente, como es la creación de una red de caminos, aprovechando los ya existentes en desuso, vías férreas fuera de servicio, caminos de dominio público o patrimonio, bien estatal –como los colindantes con el curso de los ríos–, o autonómico –como las vías pecuarias–, patrimonial o local. Desde dicha perspectiva el programa de caminos rurales tiene una indudable relación con el artículo 45 CE y la actuación del Estado podría subsumirse también en el título competencial del artículo 149.1.1 CE, en cuanto facilita el ejercicio de este derecho, no obstante el título específico es el medio ambiente, que comprende además de las competencias normativas previstas en el artículo 149.1.23 CE, en algunos casos, competencias de carácter ejecutivo.

Razona, que el ejercicio de la competencia de medio ambiente se ejerce de manera singular, sin vulnerar las competencias autonómicas de desarrollo y ejecución en esta materia, pues la intervención «ejecutiva» del Estado en la construcción de los caminos naturales, se desarrolla en aquellos casos en que se actúa sobre caminos de titularidad estatal, bien porque se trate de vías férreas desafectadas al uso del transporte, o por tratarse de caminos que se construyen sobre el dominio público estatal como es el caso del dominio público marítimo terrestre o hidráulico. Y si bien la STC 149/1991 expuso que la titularidad dominical no debe confundirse con un título competencial, el Estado tiene

competencia, como titular de ese dominio, para «procurar su mantenimiento y permitir su uso público, sujeto, eso, sí, al cumplimiento de la normativa autonómica». Y en tal sentido, el Estado actúa sobre bienes de su titularidad, transformando las vías férreas, los caminos demaniales adyacentes a los ríos o al mar en caminos, con capacidad de poder ser utilizados con seguridad por los ciudadanos, permitiendo su uso, identificando los recorridos con una señalización.

Indica, que la construcción de los caminos no atrae las competencias medioambientales, correspondiéndole a las Comunidades Autónomas las competencias relativas a la declaración de impacto ambiental y las autorizaciones exigidas, actuando el Estado como promotor de la red de caminos que se fundamenta en la titularidad sobre ellos y no recaba para sí ninguna competencia adicional más que la derivada de la creación de una red nacional, que no se impugna. Entiende que en los caminos que no son de titularidad estatal, el Estado puede realizar las obras necesarias de construcción, permaneciendo la titularidad en la Administración promotora, financiando y ejecutando las obras, si así se conviene con la Administración competente. Afirma que aunque no figure en la disposición final séptima, al título relativo al medio ambiente, debe añadirse como base jurídica de la actuación del Estado el previsto en el artículo 149.1.13 CE, es decir, el relativo a las bases y coordinación general de la actividad económica (STC 11/2015, de 5 de febrero), en la medida en que el programa pretende vitalizar las zonas rurales.

En relación con los concretos preceptos impugnados, insiste en que el Estado no pretende sustituir las competencias autonómicas, ni eliminar su ámbito competencial, sino dotar de unidad y fomentar el conocimiento, no solo nacional sino internacional, a través de la marca registrada, y unir caminos que lógicamente atraviesan varias Comunidades Autónomas, con la misma señalización. El Estado, no se excede del ámbito de las competencias de coordinación y supervisión, dado el carácter básico de la competencia, pudiendo la Comunidad Autónoma prever las medidas adicionales que considere necesarias en orden a la protección del medio natural al que puedan afectar la construcción de los caminos naturales.

En concreto, en relación con el apartado 3, no se fundamenta la invasión competencial del apartado a), formando parte de la competencia del Estado la configuración de estos caminos que, por su supraterritorialidad o por su carácter transfronterizo, afectan a varias Comunidades Autónomas. En este sentido, la STC 329/1993, FJ 4, reconoce la intervención del Estado en esta materia, cuando se trata de proteger intereses supraterritoriales. Si la Comunidad Autónoma considera que un camino no debe ser calificado como básico podrá impugnar tal calificación cuando sean delimitados por el plan director, pero su configuración no puede presentar dudas de inconstitucionalidad porque en ellos se basa la existencia de la red nacional, no impugnada. Considera que la impugnación de este precepto, estriba en su vinculación con el apartado 6, si bien, de éste último resulta que la actuación directa para la construcción de estos caminos solo es posible en aquellos que son de titularidad estatal, no en aquellos de titularidad autonómica o local, que solo podrán ser construidos por el Estado si media convenio que lo habilite.

Entiende que la descripción que se contiene en el subapartado b) del apartado 3, en tanto que contiene una definición, en nada afecta a las competencias autonómicas. En cuanto al apartado 7, nada se argumenta específicamente sobre su inconstitucionalidad, previendo la Ley solo una posibilidad cuya impugnación es prematura, pues no se concreta a qué caminos puede afectar. En lo tocante al inciso «o bien, utilizar el procedimiento ordinario de concesión de subvenciones en especie previsto en la Ley 38/2003 mediante su tramitación en régimen de concurrencia competitiva», nada se afirma en la demanda. El texto legal prevé la posibilidad de que la ejecución de obras en estos caminos se pueda beneficiar de la financiación del Estado mediante la concesión de subvenciones en especie, sin que se concrete el modo de gestión de dichas subvenciones, que tampoco se impugna.

El apartado 4 adolece claramente de fundamentación, al menos en varios de sus subapartados, pues solo se afirma que este apartado vacía todas las competencias en materia medioambiental de las Comunidades Autónomas. De este modo, nada se objeta al subapartado a) relativo a la competencia, pues nada puede reprocharse a las

competencias de supervisión y coordinación que no afectan a las competencias sobre medio ambiente de la Comunidad Autónoma de Andalucía y que están fundamentadas en el carácter supraterritorial de la competencia del Estado sobre los caminos de su titularidad, los itinerarios de carácter básico y los que las administraciones autonómica o local han propuesto para su inclusión. También se incumple la carga argumental respecto del subapartado b), en tanto que nada se objeta en relación con la elaboración de un plan director de la red nacional de caminos rurales o sobre su consideración de instrumento de planificación, que, por otra parte, en nada afecta a las competencias autonómicas y se justifica en la supraterritorialidad de los itinerarios. Nuevamente reprocha ausencia de carga argumental en orden al subapartado c) que atribuye al Ministerio la inclusión y exclusión de itinerarios de la red nacional, afirmando que el Estado se limita a comprobar que los itinerarios propuestos por las entidades promotoras se ajustan a las características de la red.

Considera que la ejecución de obras y la realización del mantenimiento de los caminos rurales promovidos por el Ministerio, que se contempla en el subapartado d), tiene sustento competencial al actuar el Estado como promotor de un camino porque tiene su titularidad dominical y como propietario del terreno puede ejecutar obras y mantener los itinerarios, con sujeción a todos los requisitos medioambientales y de otra naturaleza que establezca la legislación de cada Comunidad Autónoma. Califica de mejorable la redacción del subapartado e), si bien entiende que el mismo solo puede ser interpretado en el sentido de que la ejecución de las obras en caminos que no sean titularidad del Estado, pueda realizarse por el Estado solo si existe un convenio que así lo permita, suscrito voluntariamente por la Administración promotora, en caso contrario la ejecución correspondería a la Administración titular. Frente a los subapartados f) y g) no se desarrolla carga argumental alguna, déficit que alcanza al subapartado h) que atribuye al Ministerio determinar, en colaboración en su caso, con las administraciones competentes, el trazado y diseño de los caminos naturales a incluir en la red. Añade, respecto de este último, que el precepto llama a la cooperación con las Administraciones titulares de los caminos o con competencias medioambientales, no tratándose de una decisión unilateral, sino como el resultado del ejercicio conjunto, cuya última decisión le corresponde al Estado. La carencia de argumentación también la extiende a los subapartados i), j) y k) que atribuyen al Estado favorecer acuerdos para el desarrollo rural de las zonas donde se localizan los caminos naturales, representar a España en las redes internacionales y establecer un modelo de funcionamiento con el resto de las administraciones territoriales competentes.

El apartado 5, atribuye la iniciativa, en la construcción del camino natural, al Ministerio y a la Administración territorial, descartándose la inconstitucionalidad al prever que el Ministerio pueda promover la construcción sobre caminos de titularidad estatal o bien puede ser promovida por las administraciones titulares adaptándose a los requisitos para formar parte de la red que no han sido impugnados.

Finalmente el apartado 8, prevé la incorporación de un camino en la red, siendo la función del Ministerio de mera homologación, pues la inclusión se realiza, si se reúnen los requisitos a instancia de las Administraciones promotoras.

9. Mediante escrito de 7 de julio de 2017, la Magistrada doña María Luisa Balaguer Callejón comunicó su voluntad de abstenerse en el conocimiento del presente recurso de inconstitucionalidad, al haber participado, en su anterior condición de Consejera del Consejo Consultivo de Andalucía, en la adopción del Dictamen núm. 215/2016, de 5 de abril, sobre el recurso de inconstitucionalidad que pretendía plantear el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía en relación con la disposición adicional sexta de la Ley 21/2015, de 20 de julio, por la que se modifica la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de montes. Por Auto de 18 de julio de 2017, el Pleno de este Tribunal acordó estimar justificada la abstención formulada, apartándola definitivamente del conocimiento del recurso y de todas sus incidencias.

10. Por providencia de 17 de octubre de 2017, se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 19 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. La Letrada de la Junta de Andalucía, en representación del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma, interpone recurso de inconstitucionalidad contra los apartados 3 a 8 de la disposición adicional sexta de la Ley 21/2015, de 20 de julio, por la que se modifica la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de montes, por vulneración de las competencias autonómicas en materia de medio ambiente [arts. 149.1.23 CE y letras a) y b) del artículo 57 del Estatuto de Autonomía]. El Abogado del Estado se opone al recurso, bien por no satisfacer la carga argumental respecto de los párrafos a) y b) del apartado 3, los subapartados a), b), c), f), g), h), i), j) y k) del apartado 4 y el apartado 7 de la disposición citada, bien razonando que las previsiones impugnadas se ajustan a la Constitución.

Los apartados 3 a 8 de la disposición adicional sexta de la Ley 21/2015 disponen literalmente lo siguiente:

«3. Los caminos naturales incluidos en la Red Nacional de Caminos Naturales pueden ser:

a) Itinerarios de carácter básico: trazados de largo recorrido, que forman parte de alguno de los ejes vertebradores interterritoriales y/o transfronterizos que se definan en el Plan Director de la Red Nacional de Caminos Naturales,

b) Itinerarios de carácter secundario: trazados que, sin pertenecer a los de carácter básico, pueden darles continuidad, permitir la conexión entre caminos ya construidos o posibilitar el acceso a lugares de interés ambiental o cultural.

4. En materia de caminos naturales competen al Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente las siguientes funciones:

a) Ejercer la supervisión y coordinación de la Red Nacional de Caminos Naturales.

b) Elaborar el Plan Director de la Red Nacional de Caminos Naturales como su principal instrumento de planificación y desarrollo, cuya aprobación se realizará mediante acuerdo del Consejo de Ministros.

c) Decidir sobre la inclusión de nuevos itinerarios en la Red Nacional de Caminos Naturales. Asimismo, decidir sobre la exclusión de alguno de ellos.

d) Ejecutar las obras y realizar el mantenimiento de los caminos naturales promovidos por el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.

e) Asumir la ejecución de las obras de los Caminos Naturales de nueva incorporación a la Red, salvo acuerdo distinto con las administraciones competentes.

f) Gestionar la marca registrada “Caminos Naturales” e “Itinerarios Naturales No Motorizados”.

g) Realizar el seguimiento y evaluación de la Red Nacional de Caminos Naturales, en particular, en lo que respecta al adecuado mantenimiento de los caminos naturales por parte de las administraciones promotoras.

h) Determinar, en colaboración en su caso con las administraciones competentes, el trazado y diseño de los caminos naturales a incluir en la Red.

i) Favorecer acuerdos para el desarrollo rural de las zonas donde se localizan los Caminos Naturales.

j) Representar a España en redes internacionales equivalentes.

k) Establecer el modelo de funcionamiento con el resto de las administraciones territoriales competentes.

5. Los Caminos Naturales podrán construirse a iniciativa del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente o a instancia de otras administraciones territoriales.

6. En la construcción de caminos naturales definidos anteriormente como de carácter básico, el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente podrá actuar de forma directa, o bien mediante la suscripción de los oportunos convenios de colaboración con las administraciones territoriales afectadas para las obras.

7. Para ejecutar las actuaciones correspondientes a los trazados definidos anteriormente como de carácter secundario, la Administración del Estado podrá instar la declaración de interés general de los mismos, o bien, utilizar el procedimiento ordinario de concesión de subvenciones en especie previsto en la Ley 38/2003 mediante su tramitación en régimen de concurrencia competitiva.

8. El Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente podrá acordar la incorporación de otros itinerarios construidos por otras Administraciones a la Red Nacional de Caminos Naturales.»

2. Antes de abordar el fondo del recurso conviene resolver la solicitud de desestimación parcial formulada por el Abogado del Estado, que se basa en el incumplimiento por el recurrente de su carga alegatoria. Resulta necesario examinar si «la impugnación de las normas se acompaña de una fundamentación que permita a las partes a las que asiste el derecho de defensa (en este caso, al Abogado del Estado), así como a este Tribunal, conocer las razones por las cuales los recurrentes entienden que las disposiciones cuestionadas vulneran el orden constitucional» (STC 103/2013, de 25 de abril, FJ 7). Tal carga alegatoria es una condición inexcusable inherente «a la presunción de constitucionalidad de las normas con rango de ley, que no puede desvirtuarse sin una argumentación suficiente, no siendo admisibles las impugnaciones globales carentes de un razonamiento desarrollado que las sustente» (STC 185/2016, de 3 de noviembre, FJ 7 c)].

El Abogado del Estado reprocha dicho déficit argumental en la impugnación de los subapartados a) y b) del apartado 3, de los subapartados a), b), c), f), g), h), i), j) y k) del apartado 4, y, finalmente, del apartado 7 de la disposición adicional sexta al no concretar el recurso los motivos de impugnación. El resultado de dicha impugnación dependerá de la existencia en el recurso interpuesto de objeciones concretas e individualizadas frente a cada uno de tales preceptos.

Como hemos expuesto con más detalle, en los antecedentes, el iter discursivo del recurso arranca con la exposición de la genérica doctrina constitucional sobre el régimen de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de medio ambiente, insuficiente por sí misma para satisfacer la diligencia procesal que permita soportar la impugnación de los concretos preceptos, pues es exigible que la recurrente proyecte la doctrina que expone sobre los mismos mediante un razonamiento que justifique el exceso competencial denunciado.

Por ello, dejando al margen –a estos fines– la exposición de la doctrina, y retomando el contenido del recurso en relación con los preceptos impugnados y con la inadmisión solicitada por el Abogado del Estado, es de observar que:

i) El subapartado a) del apartado tres, viene a definir los itinerarios de carácter básico que se incluyen en la red nacional de caminos naturales, procediendo a determinar los requisitos de los trazados para que puedan merecer dicho calificativo (que sean de largo recorrido y formen parte de algunos de los ejes vertebradores interterritoriales y/o transfronterizos que se definan en el plan director de la red nacional de caminos naturales). La Letrada de la Junta de Andalucía, se limita a describir la norma, centrandó la impugnación no en el subapartado a) del apartado tres, sino en las posibilidades de actuación que en relación con los caminos definidos como de carácter básico, se atribuyen en el apartado sexto, cuando establece que el Ministerio podrá actuar sobre los mismos de forma directa. En tal sentido, en relación con este apartado indica que «entra de lleno en las competencias de gestión, ejecución que ostenta la Comunidad Autónoma ... Es decir con esta redacción se permite que el Estado actúe directamente en caminos naturales sobre los que la Comunidad Autónoma ejerza competencias medioambientales, sobre vías pecuarias o sobre espacios naturales». Por lo que puede convenirse con facilidad, con el Abogado del Estado, que el recurso carece de argumentación específica que fundamente la contradicción entre el subapartado a) del apartado tercero, y la norma fundamental, lo que conlleva que no debemos pronunciarnos sobre su acomodación al régimen de distribución de competencias.

A ello debe añadirse, que el recurrente tampoco formula reproche autónomo de inconstitucionalidad sobre el subapartado b) del apartado tercero de la disposición adicional sexta, que define los itinerarios de carácter secundario como aquellos trazados que, «sin pertenecer a los de carácter básico, pueden darles continuidad, permitir la conexión entre caminos ya construidos o posibilitar el acceso a lugares de interés ambiental o cultural», limitándose la Letrada de la Junta de Andalucía a reproducir la definición que dicho precepto contiene, reprochando las facultades de actuación que sobre tales trazados atribuye el apartado siete de la disposición impugnada, sobre el que luego volveremos, por lo que no procede que enjuiciemos su constitucionalidad.

ii) Los subapartados a), b), c), f), g), h), i), j) y k) del apartado cuarto, concretan las competencias del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente en materia de caminos naturales: «ejercer la supervisión y coordinación de la Red Nacional de Caminos Naturales» [subapartado a)], «elaborar el Plan Director de la mencionada Red, como su principal instrumento de planificación y desarrollo, cuya aprobación se realizará mediante acuerdo del Consejo de Ministros» [subapartado b)], «decidir sobre la inclusión de nuevos itinerarios en la Red Nacional de Caminos Naturales. Asimismo, decidir sobre la exclusión de alguno de ellos» [subapartado c)], «gestionar la marca registrada «Caminos Naturales» e «Itinerarios Naturales No Motorizados» [subapartado f)], «realizar el seguimiento y evaluación de la Red Nacional, particularmente en relación con el adecuado mantenimiento de los caminos naturales por parte de las administraciones promotoras» [subapartado g)], «determinar, en colaboración en su caso con las administraciones competentes, el trazado y diseño de los caminos naturales a incluir en la Red» [subapartado h)], «favorecer acuerdos para el desarrollo rural de las zonas donde se localizan los Caminos Naturales» [subapartado i)], «representar a España en las redes internacionales equivalentes», [subapartado j)] y, finalmente, «establecer el modelo de funcionamiento con el resto de las administraciones territoriales competentes» [subapartado k)].

La Letrada de la Junta de Andalucía, se limita a manifestar con carácter general que el apartado cuarto vacía las competencias que ostenta la Comunidad Autónoma en materia medio ambiental, y meramente cita como ejemplo de dicho exceso competencial la facultad relativa a incluir nuevos itinerarios en la red nacional de caminos naturales – sin tan siquiera referirse a la potestad para excluirlos, por lo que en todo caso la atribución de esta función de exclusión no será objeto de nuestro control– [parte del subapartado c)] y la de «ejecución de obras» [subapartados d) y e) respectivamente], de modo lacónico, sin cita de la concreta letra que identifica el subapartado y sin mencionar en forma alguna al resto de los subapartados, con la salvedad del contemplado en la letra h), al que reprocha, tras su reproducción literal, que «comporta ... una participación de las Comunidades Autónomas dependiente de lo que en su caso decida el Estado en cada supuesto».

Pues bien, el modo en que está formulada dicha impugnación no trasciende de la mera afirmación retórica de inconstitucionalidad del apartado cuarto, sin exponer los concretos vicios de inconstitucionalidad en relación con los subapartados de los preceptos recurridos que no son citados ni referenciados por su contenido, esto es, los incluidos en las letras a), b), f), g), i), j) y k). Respecto de los mismos, no es posible dilucidar las objeciones genéricas de inconstitucionalidad formuladas en el recurso, al no exponer el mismo, de forma individualizada, las razones por las que tales subapartados habrían excedido la competencia estatal en los términos afirmados. Ni tan siquiera, dado su diverso contenido, es posible proyectar sobre ellos las escuetas quejas que formula sobre los subapartados c), d) y e).

Ese modo de exponer el recurso, unido a la reiterada doctrina de este Tribunal, por la que no podemos «reconstruir de oficio la demanda ni suplir las razones de los recurrentes, cuando éstas no se aportan en su recurso» (STC 85/2016, de 28 de abril, FJ 2), lleva a excluir de nuestro enjuiciamiento, los subapartados incluidos en las letras a), b), f), g), i), j) y k).

Dicha objeción no es predicable, pese a su lacónica formulación –que obviamente deberá tener consecuencias en orden a la respuesta que les demos–, respecto de la impugnación que se efectúa de los subapartados c), d), e) y h) del apartado cuatro.

iii) El apartado siete indica que «para ejecutar las actuaciones correspondientes a los trazados definidos anteriormente como de carácter secundario, la Administración del Estado podrá instar la declaración de interés general de los mismos, o bien, utilizar el procedimiento ordinario de concesión de subvenciones en especie previsto en la Ley 38/2003 mediante su tramitación en régimen de concurrencia competitiva». El Abogado del Estado nuevamente reprocha que el recurrente no satisface la carga de desvirtuar la presunción de constitucionalidad de la norma impugnada, pues nada argumenta específicamente sobre la inconstitucionalidad del precepto más allá de manifestar su rechazo a que el Estado pueda excepcionalmente instar la declaración de interés general.

A fin de verificar si el recurrente ha satisfecho la diligencia procesal exigible para justificar la existencia de la infracción constitucional que denuncia, es obligado retomar nuevamente el contenido del recurso, ampliamente expuesto en los antecedentes. Del mismo, es de observar que el recurrente, tras reproducir literalmente el apartado siete, se limita a efectuar una descripción de su contenido afirmando que «el Estado no sólo está incluyendo en los itinerarios de carácter secundario trazados, sobre los que las Comunidades Autónomas pueden ejercer sus propias competencias exclusivas, por tratarse de vías pecuarias, o espacios naturales, sino que además se reserva la declaración de los mismos de interés general», concluyendo con la afirmación de que dicho precepto no tiene «en cuenta las competencias que corresponden a la Comunidad Autónoma en este ámbito», aseveración que es acompañada de otra: «la regulación estatal en ejercicio de su competencia básica no puede suponer un desapoderamiento de las competencias que ostentan las Comunidades Autónomas, y que resulta manifiesto cuando se trata de trazados, en los que concurren distintos títulos competenciales».

Con tales afirmaciones, solo referidas a uno de los incisos del precepto, esto es, el que faculta a la Administración del Estado a instar la declaración de interés general para ejecutar actuaciones sobre trazados de carácter secundario, pero no al inciso que posibilita que la Administración del Estado pueda utilizar el procedimiento ordinario de concesión de subvenciones en especie previsto en la Ley 38/2003, puede considerarse que la recurrente, aunque de forma sintética, cuestiona nuevamente que el Estado se atribuya la ejecución de actuaciones sobre trazados de carácter secundario, que discurran por vías pecuarias, o espacios naturales, sobre los que las Comunidades Autónomas pueden ejercer su competencia exclusiva. Por ello debe descartarse la falta de argumentación en la impugnación del inciso por el que el Estado se reserva «instar la declaración de interés general» para ejecutar actuaciones sobre los trazados de carácter secundario.

3. Resuelta la solicitud de desestimación parcial formulada por el Abogado del Estado, la resolución del presente recurso ha de partir necesariamente del examen de los subapartados c), d), e) y h) del apartado 4 y de los apartados 5, 6, 7 y 8 de la disposición adicional sexta de la Ley 21/2015, de 20 de julio que modifica la Ley 43/2003, de 21 de noviembre de montes.

En primer lugar, conviene contextualizar la disposición adicional sexta. La Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural, estableció las bases de una política rural propia como política de Estado, que debía adaptarse, entre otros (condicionamientos) condicionantes, a las condiciones medioambientales. En aplicación de la misma, se aprobó mediante Real Decreto 752/2010, de 4 de junio, el «primer programa de desarrollo rural», para el período 2010-2014, entre cuyos planes se encontraba la «Red Nacional de Itinerarios No Motorizados». Dicha red fue la precursora de la red nacional de caminos naturales, al tener como objetivo la «adecuación de caminos públicos, trazados de ferrocarril abandonados, vías pecuarias u otro tipo de vías infrautilizadas o en desuso como caminos para uso no motorizado, con fines de ocio en la naturaleza, recreativos, deportivos y turísticos (tránsito a pie, en bicicleta o en montura)». Una de las finalidades pretendidas era «lograr un alto nivel de calidad ambiental en el medio rural, previniendo el deterioro del patrimonio natural, del paisaje y de la biodiversidad, o facilitando su recuperación, mediante la ordenación integrada del uso del territorio para diferentes actividades, la mejora de la planificación y de la gestión de los recursos

naturales y la reducción de la contaminación en las zonas rurales» [art. 2.2 e)] Ley 45/2007, al que se remite el mencionado plan).

Esto es, se trataba entonces –como también ahora con la red nacional de caminos naturales– de potenciar la conservación del patrimonio y los recursos naturales mediante una utilización que resultara compatible con el desarrollo sostenible, procurando un uso alternativo de infraestructuras públicas (vías pecuarias, líneas de ferrocarril, carreteras abandonadas o caminos «históricos»).

Interesa destacar que el Real Decreto 752/2010 que autorizó el «primer programa de desarrollo rural», y que comprendía, entre otras, la referida red nacional, se elaboró, como resulta de su exposición de motivos, en colaboración con las Comunidades Autónomas y primando singularmente la participación de las entidades locales y agentes sociales relacionados con el medio rural, así como de la población implicada. El programa fue informado por la Comisión Interministerial para el Medio Rural, el consejo para el medio rural y la mesa de asociaciones de desarrollo rural. En el mismo se acordaba, entre el Estado y las Comunidades Autónomas, que la Dirección General de Desarrollo Sostenible del Medio Rural intervendría en la elaboración del proyecto y ejecución de la actuación, correspondiéndole en su caso a ADIF/FEVE o a la Comunidad Autónoma el otorgamiento de la disponibilidad de los terrenos, y a esta última, en su caso, la inclusión de la necesidad de la actuación o de alguno de sus elementos relevantes en el plan de zona, así como facilitar proyecto y autorizaciones necesarias, que podía comprender, en su caso, el informe previo a la declaración de interés general, asumiendo el mantenimiento, explotación y reposición de la obra realizada.

La disposición adicional sexta de la Ley 21/2015, de 20 de julio, que modifica la Ley 43/2003, de 21 de noviembre de montes y establece la «Red Nacional de Caminos Naturales», continúa con los fines que pretendía la que fuera su precursora –la «Red Nacional de Itinerarios No Motorizados»– siendo su objetivo, según resulta de la justificación de la enmienda núm. 201 que la introduce, «establecer las bases para la consolidación, mantenimiento, desarrollo y promoción de la Red Nacional de Caminos Naturales, integrada por los Caminos Naturales que la Administración del Estado ha venido construyendo desde el año 1993 bajo el paraguas de lo que hoy se denomina Programa de Caminos Naturales».

4. Contextualizada la norma, procede entrar en el examen del fondo del recurso, señalando que las previsiones normativas en las que se concreta la controversia competencial atribuyen al Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente las siguientes funciones: i) «decidir sobre la inclusión de nuevos itinerarios en la Red Nacional de Caminos Naturales» [letra c) del apartado cuarto], ii) «ejecutar las obras y realizar el mantenimiento de los caminos naturales promovidos por el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente» [letra d) del apartado cuarto], iii) «asumir la ejecución de las obras de los Caminos Naturales de nueva incorporación a la Red, salvo acuerdo distinto con las administraciones competentes» [letra e) del apartado cuarto], iv) «determinar, en colaboración en su caso con las administraciones competentes, el trazado y diseño de los caminos naturales a incluir en la Red» [letra h) del apartado cuarto], v) «la iniciativa en la construcción de los Caminos» (apartado quinto), vi) «la construcción de forma directa, o bien mediante la suscripción de los oportunos convenios de colaboración con las administraciones territoriales afectadas para las obras, de caminos naturales definidos como de carácter básico» (apartado sexto), vii) «instar la declaración de interés general para ejecutar las actuaciones correspondientes a los trazados definidos como de carácter secundario» (apartado séptimo) y viii) «acordar la incorporación de otros itinerarios construidos por otras Administraciones a la Red Nacional de Caminos Naturales» (apartado octavo).

Las referidas previsiones se encuadran entre las que forman parte de la materia «medio ambiente. Así lo convienen las partes al coincidir en que el título competencial que consideran de aplicación para la resolución del presente proceso es el artículo 149.1.23 CE, por el que se atribuye al Estado la «legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas

adicionales de protección. La legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias». Este es el título competencial más específico y prevalente, dado el uso y finalidad de los caminos naturales. En tal sentido, pese a que el preámbulo de la Ley nada indica en relación con la finalidad de los mismos —lo cual es una mera consecuencia de que la disposición adicional sexta no se encontraba incluida entre las cuatro disposiciones adicionales con las que contaba el anteproyecto de ley—, su predecesor, el Real Decreto 752/2010 por el que se aprueba el primer programa de desarrollo rural sostenible para el período 2010-2014, contemplaba la finalidad de protección medioambiental, como uno de los objetivos de la red nacional de itinerarios no motorizados, por remisión al artículo 2.2 e) de la Ley 45/2007, al pretender «lograr un alto nivel de calidad ambiental en el medio rural, previniendo el deterioro del patrimonio natural, del paisaje y de la biodiversidad, o facilitando su recuperación, mediante la ordenación integrada del uso del territorio para diferentes actividades, la mejora de la planificación y de la gestión de los recursos naturales y la reducción de la contaminación en las zonas rurales».

5. Efectuado el encuadre competencial de la materia, debemos recordar que el Estado en virtud del artículo 149.1.23 CE ostenta competencia para establecer la legislación básica sobre protección del medio ambiente y a las Comunidades Autónomas corresponde, de acuerdo con sus Estatutos, dictar normas adicionales de protección, así como la ejecución. De este modo, el artículo 57 del Estatuto de Autonomía de Andalucía reconoce a la Comunidad Autónoma «competencia exclusiva, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1.23 de la Constitución, en materia de: a) Montes, explotaciones, aprovechamientos y servicios forestales y b) Vías pecuarias».

Es preciso determinar el contenido y alcance del título competencial concernido, pues la controversia queda concretada a si ha existido un exceso competencial por parte del Estado en la regulación de las previsiones normativas impugnadas. A tal efecto debemos recordar que:

a) En cuanto a los criterios de orden material que este Tribunal ha destacado como característicos de la legislación básica de medio ambiente, sus elementos esenciales fueron sistematizados en la STC 101/2005, de 20 de abril, FJ 5 —a la que se alude en la STC 53/2017, de 11 de mayo, FJ 4—, en los siguientes términos:

«El primero de estos criterios se concreta en que “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 [FJ 1 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).

El segundo criterio consiste en “que lo básico, como propio de la competencia estatal en esta materia, cumple más bien una función de ordenación mediante mínimos que han de respetarse en todo caso, pero que pueden permitir que las Comunidades Autónomas con competencias en la materia establezcan niveles de protección más altos, como ya se dijo en la STC 170/1989.”...

El tercer criterio a tener en cuenta ... es el relativo al alcance de la “afectación transversal” que las directrices básicas medioambientales pueden tener, no ya sobre las normas de desarrollo legislativo y la ejecución en la propia materia de medio ambiente, sino sobre las competencias sectoriales de las Comunidades Autónomas con las que se entrecruzan y que están directamente implicadas.»

b) Por otra parte, «hemos subrayado que el contenido normativo de lo básico en esta materia no significa la exclusión de otro tipo de actuaciones que exijan la intervención estatal. Entre ellas pueden incluirse funciones ejecutivas, ésta es una solución 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 [armonizar] 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 141/2016, de 21 de julio, FJ 6).

La retención de funciones ejecutivas por el Estado en materia medioambiental es una solución excepcional que se vincula al carácter supraautonómico del fenómeno regulado. Precisamente, el carácter supraautonómico ha sido esgrimido por el Abogado del Estado para sustentar la reserva por el Estado de competencias ejecutivas sobre los caminos naturales, alegato que hace obligado recordar, que «el principio de territorialidad de las competencias autonómicas significa, en lo que aquí interesa, que esas competencias deben tener por objeto fenómenos, situaciones o relaciones radicadas en el territorio de la propia Comunidad Autónoma. Ello no implica necesariamente que cuando el fenómeno objeto de las competencias autonómicas se extiende a más de una Comunidad Autónoma, éstas pierdan en todo caso y de forma automática la competencia, y que la titularidad de la misma deba trasladarse necesariamente al Estado; semejante traslado de la titularidad, que ha de ser excepcional, sólo puede producirse 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 integrar intereses contrapuestos de sus componentes parciales, sin olvidar el peligro inminente de daños irreparables, que nos sitúa en el terreno del estado de necesidad” (SSTC 102/1995, de 26 de junio, FJ 8, y 194/2004, de 4 de noviembre, FJ 7)» [SSTC 244/2012, de 18 de diciembre, FJ 7, y 22/2014, de 13 de febrero, FJ 7].

c) Finalmente, debemos traer a colación la STC 149/1991, de 4 de julio, ya citada, a la que alude el Abogado del Estado, de la que resulta que «según una doctrina que muy reiteradamente hemos sostenido [SSTC 77/1984, fundamento jurídico 3; 227/1988, fundamento jurídico 14, y 103/1989, fundamento jurídico 6 a)] la titularidad del dominio público no es, en sí misma, un criterio de delimitación competencial y que, en consecuencia, la naturaleza demanial no aísla a la porción del territorio así caracterizado de su entorno, ni la sustrae de las competencias que sobre ese aspecto corresponden a otros entes públicos que no ostentan esa titularidad. Tal doctrina no significa, sin embargo, que la Constitución no establezca con absoluta precisión que es competencia propia del Estado la determinación de aquellas categorías de bienes que integran el dominio público natural y que atribuya al Estado la titularidad del mismo, como ya se declaró en la STC 227/1988 (fundamento jurídico 14).» [FJ 1 C)].

De este modo «en un Estado unitario, en efecto, la titularidad demanial es título suficiente para que la Ley habilite a la Administración una intervención plena en cualquier aspecto relativo al uso y destino del correspondiente bien, regulando, mediante concesiones, autorizaciones y reglamentaciones, las actividades públicas y privadas que se realizan utilizando porciones del dominio público ... Una vez instaurado el Estado de las autonomías, sin embargo, la potencialidad expansiva del dominio público como título de intervención administrativa se ve drásticamente limitada por el orden constitucional de competencias, y así como una Comunidad Autónoma no puede enajenar un bien inmueble de su exclusiva propiedad sin atenerse a las reglas estatales cuya observancia impone el art. 149.1.18 C.E. (STC 85/1984), las leyes estatales no pueden otorgar a la Administración del Estado atribuciones sobre las actividades que se desenvuelven en el demanio natural sin respetar los ámbitos materiales que los Estatutos de Autonomía reservan a sus respectivas Administraciones (STC 103/1989, fundamento jurídico 4).

La propiedad pública de un bien es, en efecto, separable del ejercicio de aquellas competencias públicas que lo tienen como soporte natural o físico; ni las normas que distribuyen competencias entre las Comunidades Autónomas y el Estado sobre bienes del dominio público prejuzgan necesariamente que la titularidad de los mismos corresponda a éste o a aquéllas, ni la titularidad estatal del dominio público constitucionalmente establecida predetermina las competencias que sobre él tienen atribuidas el Estado y las Comunidades Autónomas (STC 227/1988, fundamentos jurídicos 14.5 y 15.1).» [FJ 4 A].

6. Las previsiones normativas impugnadas son cuestionadas constitucionalmente porque a juicio del recurrente entran de lleno en las competencias de gestión o ejecución que ostenta la Comunidad Autónoma ex artículo 57 del Estatuto de Autonomía para Andalucía (EAAAnd). Por su parte el Abogado del Estado, que reconoce la competencia de la Comunidad Autónoma en materia de desarrollo y ejecución de la legislación básica estatal, sustenta la competencia estatal en que no quedan afectadas las referidas competencias autonómicas, así como en la supraterritorialidad del proyecto que trasciende del ámbito de la Comunidad Autónoma y finalmente en la posibilidad del Estado de actuar sobre bienes de su titularidad.

Del examen de los preceptos impugnados se aprecia la existencia de un denominador común, que no es negado por el Abogado del Estado, consistente en atribuir al Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente competencias en materia de ejecución, pues no es otra la calificación que merece la función de: «decidir sobre la inclusión de nuevos itinerarios en la Red Nacional de Caminos Naturales» [letra c) del apartado cuarto], «ejecutar las obras y realizar el mantenimiento de los caminos naturales» [letra d) del apartado cuarto], «asumir la ejecución de las obras de los Caminos Naturales de nueva incorporación a la Red» [letra e) del apartado cuarto], «determinar el trazado y diseño de los caminos naturales a incluir en la Red» [letra h) del apartado cuarto], «la iniciativa en la construcción de los Caminos» (apartado quinto), «la construcción de forma directa de caminos naturales definidos como de carácter básico» (apartado sexto), «instar la declaración de interés general para ejecutar las actuaciones correspondientes a los trazados definidos como de carácter secundario» (apartado séptimo) y «acordar la incorporación de otros itinerarios construidos por otras Administraciones a la Red Nacional de Caminos Naturales» (apartado octavo).

La atribución de tales funciones, obviando cualquier intervención de la Comunidad Autónoma, a juicio de la recurrente margina las competencias estatutariamente reconocidas en el artículo 57.1 letras a) y b) del Estatuto de Autonomía, excediéndose el Estado de la competencia normativa básica (ex art. 149.1.23 CE), que, en modo alguno, puede sostener funciones relativas a la decisión de incluir nuevos itinerarios, incorporar otros, ejecutar obras, realizar el mantenimiento, tomar la iniciativa en la construcción o materializar la misma, efectuando la declaración de interés general.

El Abogado del Estado que, como hemos indicado, no niega la naturaleza ejecutiva de tales funciones, pretende justificar la «intervención ejecutiva del Estado» por recaer la actuación sobre caminos de titularidad estatal o bien por la necesidad de proteger intereses supraterritoriales.

En primer lugar, las previsiones normativas impugnadas no contienen precisión alguna relativa al titular del camino sobre el que tiene lugar la intervención y, además, como hemos recordado en la letra C) del fundamento anterior, la titularidad del dominio público no es, en sí misma, un criterio de delimitación competencial, pues las normas que distribuyen competencias entre las Comunidades Autónomas y el Estado no prejuzgan que la titularidad de los mismos corresponda a este o a aquellas, como tampoco la titularidad estatal del dominio público constitucionalmente establecida predetermina las competencias que sobre él tienen atribuidas el Estado y las Comunidades Autónomas (STC 149/1991, de 4 de julio, FFJJ 1 y 4).

Por otra parte, si bien los caminos naturales pueden extenderse y no detenerse en una Comunidad Autónoma, ello no es suficiente para desplazar la competencia en su gestión al Estado, pues como tuvimos ocasión de indicar en la STC 113/2013, de 9 de mayo, FJ 6, «hemos de recordar que este Tribunal ha afirmado que la supraterritorialidad no es un

título competencial (STC 178/2011, de 8 de noviembre, FJ 5). Así, en la STC 194/2004, de 4 de noviembre, FJ 16, recogiendo doctrina anterior, afirmamos que “es evidente que la supraterritorialidad no configura título competencial alguno en esta materia [ciertos espacios naturales supracomunitarios] ... Ciertamente los espacios naturales tienden a no detenerse y mucho menos a coincidir con los límites de las Comunidades Autónomas. Pero ello no es suficiente para desplazar la competencia de su declaración y gestión al Estado, so pena de vaciar o reducir la competencia autonómica en la materia” (STC 102/1995, FJ 19).». Dicha insuficiencia atributiva se manifiesta ahora en toda su intensidad si atendemos a los precedentes normativos que, compartiendo los mismos objetivos que la disposición impugnada, tuvieron su origen, como hemos expuesto, en la colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas, lo cual es buena muestra de la posibilidad de alcanzar los objetivos pretendidos mediante mecanismos de cooperación, lo que a la postre imposibilita el traslado de la titularidad competencial pretendido (SSTC 102/1995, FJ 8; 194/2004, FJ 7; 244/2012, FJ 7, y 22/2014, FJ 7).

La aplicación de la doctrina expuesta a los preceptos sobre los que la impugnación satisface la carga argumental, esto es, a los subapartados c), d), e) y h) del apartado 4 y a los apartados 5, 6, 7 y 8 de la disposición adicional sexta de la Ley 21/2015, lleva a las siguientes conclusiones:

i) El primer inciso del subapartado c) del apartado 4 de la disposición adicional sexta, que se cuestiona por la Junta de Andalucía, atribuye al Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente la decisión de incluir nuevos itinerarios en la red nacional de caminos naturales. La finalidad de dicha norma no es otra que la de preservar y proteger la homogeneidad de la red nacional de caminos naturales, asegurando que los nuevos itinerarios que se incluyan en la red tengan unas características comunes y unos estándares mínimos de calidad que permitan además de su inserción en la marca registrada, garantizar los ejes esenciales de la red nacional cuya planificación se acomoda sin esfuerzo alguno al concepto de lo básico (STC 102/1995, de 26 de junio, FJ 3), cumpliendo con ello una función de ordenación mediante mínimos que debe respetarse en todo caso (STC 53/2017, FJ 4).

Tales razones llevan a declarar la constitucionalidad del subapartado c) del apartado 4 de la disposición adicional sexta.

ii) Los subapartados d), e) y h) del apartado 4 atribuyen al Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente las funciones de ejecutar las obras y realizar el mantenimiento de los caminos naturales (letra d) del apartado cuarto); asumir la ejecución de las obras de los de nueva incorporación a la red (letra e) del apartado cuarto); determinar, el trazado y diseño de los caminos naturales a incluir en la red; (letra h) del apartado cuarto). Las funciones de ejecutar, o asumir la ejecución de las obras y realizar el mantenimiento son genuinamente ejecutivas o de gestión, por lo que forman parte de las competencias autonómicas, ajenas por ello a la competencia de establecimiento de la legislación básica sobre protección del medio ambiente, atribuida al Estado, debiendo descartarse que concurren las circunstancias excepcionales que, según la doctrina constitucional anteriormente expuesta, determinan el carácter supraautonómico esgrimido por el Abogado del Estado para sustentar la atribución de las referidas funciones ejecutivas al Estado.

Ahora bien, distinta es la conclusión que debe alcanzarse en relación con la función de la determinación del trazado y diseño de los caminos naturales a incluir en la red. Dicho cometido entronca con el objetivo de garantizar los requisitos a través de los cuales se define el camino natural, y a los que se alude en el apartado 1 de la disposición adicional sexta –no impugnado–. Su finalidad es preservar una ordenación mínima que responda a las exigencias de planificación de la red nacional de caminos naturales, por lo que se debe confirmar su carácter básico.

Tales apreciaciones llevan a que declaremos inconstitucionales y nulos los subapartados d) y e) del apartado 4 de la disposición adicional sexta; y declaremos la constitucionalidad del subapartado h), del apartado cuarto de dicha disposición adicional.

iii) La redacción del apartado quinto atribuye al Ministerio de Agricultura Alimentación y Medio Ambiente la iniciativa en la construcción de los caminos naturales, aunque también posibilita que sean otras administraciones territoriales las que lleven la iniciativa en la construcción. Su tenor literal: «los Caminos Naturales podrán construirse a iniciativa del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente o a instancia de otras administraciones territoriales».

Tal y como hemos expuesto la Junta de Andalucía, sin excesiva concreción, cuestiona la constitucionalidad de esta previsión normativa porque a su juicio entra de lleno en las competencias de gestión o ejecución que ostenta la Comunidad Autónoma ex artículo 57 EAAnd.

A ello se opone el Abogado del Estado, alegando que el apartado 5, atribuye la iniciativa, en la construcción del camino natural, tanto al Ministerio como a la Administración territorial, descartando la inconstitucionalidad al prever que el Ministerio pueda promover la construcción sobre caminos de titularidad estatal o bien puede ser promovida por las Administraciones titulares adaptándose a los requisitos para formar parte de la red que no han sido impugnados.

Ciertamente, si el precepto fuera entendido en el sentido de que se está atribuyendo al Estado la facultad de construir el camino natural, se estaría invadiendo el ámbito competencial autonómico, pues como se ha indicado, las funciones de ejecutar, o asumir la ejecución de las obras son genuinamente ejecutivas o de gestión. Ahora bien, el precepto admite una interpretación conforme al marco de distribución de competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma, pues por tomar la iniciativa puede entenderse promover, proponer, convenir, e incluso acordar la construcción con la Administración competente, mediante la firma de los oportunos acuerdos o convenios de colaboración. De este modo, la iniciativa del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente no significaría otra cosa que ejercer una facultad de impulso, iniciativa o propuesta, que dejaría incólumes las competencias de ejecución que el marco constitucional reserva a las Comunidades Autónomas.

En tal sentido interpretado el apartado 5 de la disposición adicional sexta de la Ley 21/2015, es constitucional.

iv) En relación con los apartados 6 y 7, la Junta de Andalucía únicamente se queja de la retención por el Estado de facultades ejecutivas, sea por atribuir al Ministerio de Agricultura Alimentación y Medio Ambiente la construcción directa de los caminos naturales (primer inciso del apartado 6), sea por reservarse la ejecución de actuaciones sobre los caminos naturales instando la declaración de interés general de los mismos (primer inciso del apartado 7). En ambos casos, la proyección de la doctrina constitucional lleva a declarar ambos incisos inconstitucionales y nulos, al tratarse nuevamente del desplazamiento en favor del Estado de funciones ejecutivas atribuidas a las Comunidades Autónomas sin justificación alguna.

Lo expuesto determina que los incisos «de forma directa, o bien» del apartado 6, e «instar la declaración de interés general de los mismos, o bien,» del apartado 7 de la disposición adicional sexta de la Ley 21/2015, deban declararse inconstitucionales y nulos.

v) Finalmente, debe descartarse la inconstitucionalidad de la atribución al Estado de la facultad de acordar la incorporación a la red nacional de caminos naturales de otros itinerarios, construidos por otras Administraciones (apartado 8 de la disposición adicional sexta). A dicho apartado le es de aplicación el mismo razonamiento, que el que se ha efectuado en relación con el subapartado c) del apartado 4 de la disposición adicional impugnada. El objetivo de dicha norma, como sucedía con la facultad de decidir la inclusión de nuevos itinerarios en la red nacional de caminos naturales, no es otro que el de asegurar la uniformidad de la red nacional de caminos naturales, garantizando que los itinerarios que se incluyan en la red tengan unas características que aseguren la homogeneidad mínima exigida por la propia definición del camino natural, cumpliendo con ello una función de ordenación mediante mínimos que debe respetarse en todo caso (STC 53/2017, de 11 de mayo, FJ 4).

Por tal razón procede declarar la constitucionalidad del apartado 8 de la disposición adicional sexta de la Ley 21/2015.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

1.º Estimar parcialmente el presente recurso de inconstitucionalidad, y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad y nulidad de los siguientes apartados, subapartados e incisos de la disposición adicional sexta de la Ley 21/2015 de 20 de julio:

- Los subapartados d) y e) del apartado cuarto.
- El inciso «de forma directa, o bien» del apartado sexto.
- El inciso «instar la declaración de interés general de los mismos, o bien,» del apartado séptimo.

2.º Declarar la constitucionalidad del apartado quinto de la disposición adicional sexta de la Ley 21/2015, interpretado conforme al fundamento jurídico 6 de la presente Sentencia.

3.º Desestimar el recurso en todo lo demás.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a diecinueve de octubre de dos mil diecisiete.—Juan José González Rivas.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Santiago Martínez-Vares García.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Antonio Narváez Rodríguez.—Alfredo Montoya Melgar.—Ricardo Enríquez Sancho.—Cándido Conde-Pumpido Tourón.—Firmado y rubricado.

Voto particular que formulan la Vicepresidenta de este Tribunal doña Encarnación Roca Trías y los Magistrados don Fernando Valdés Dal-Ré y don Juan Antonio Xiol Ríos a la Sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 2143-2016

En ejercicio de la facultad que nos confiere el artículo 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y con el máximo respeto a la opinión expresada por la mayoría del Pleno, disentimos de la fundamentación jurídica y del fallo. Como expusimos durante la deliberación de esta Sentencia, entendemos que, precisamente por los mismos motivos que fundan la estimación parcial de este recurso de inconstitucionalidad, los apartados 4, c) y h), y 8 de la disposición adicional sexta de la Ley 21/2015, de 20 de julio, por la que se modifica la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de montes, incurren igualmente en la invasión de competencias autonómicas, determinante de su inconstitucionalidad y nulidad.

Los citados preceptos atribuyen al Estado la decisión de incluir o incorporar itinerarios nuevos o preexistentes a la red nacional de caminos naturales, o la determinación de su trazado y diseño, sin participación alguna de las Comunidades Autónomas por las que discurren estos itinerarios (o con su colaboración eventual, «en su caso»). Son funciones que a nuestro juicio no se pueden calificar de «ordenación mediante mínimos», sino que constituyen una clara invasión de las competencias ejecutivas de las Comunidades Autónomas.

La competencia que atribuye al Estado el artículo 149.1.23 CE para dictar la legislación básica en materia de protección del medio ambiente podría desde luego proyectarse en la fijación de características comunes o estándares mínimos de calidad por vía normativa, como prevé el apartado 2 de la propia disposición impugnada, y en la articulación de mecanismos de coordinación o cooperación para el más armónico funcionamiento de la red nacional de caminos naturales como un conjunto integrado de itinerarios. Pero esta

competencia estatal no presta cobertura constitucional a la adopción de decisiones sobre itinerarios concretos, actos netamente ejecutivos que consisten en aplicar la legalidad, individualizándola, como para los espacios naturales protegidos señalara la STC 102/1995, de 26 de junio, incluso si abarcan el territorio de dos o más Comunidades Autónomas (FFJJ 18 y 19).

Paradójicamente, al exponer la doctrina constitucional sobre el alcance de la competencia estatal ex artículo 149.1.23 CE, el principio de territorialidad, o la separación entre la propiedad pública de un bien y el ejercicio de las competencias que lo tienen como soporte físico, la propia Sentencia proporciona en el fundamento jurídico 5 las razones que, a nuestro juicio, hubieran debido conducir a la estimación del recurso en los apartados citados, en perfecta congruencia con los que sí se declaran inconstitucionales y nulos. Por ello, de la misma manera, cabe calificar de paradójico el modelo de gestión de la red nacional de caminos naturales que aparece como resultante de la estimación parcial, en cuanto supone disociar la decisión estatal de incluir o trazar itinerarios de su posterior construcción, que queda en manos de la Administración autonómica.

Es obligado recordar que, según doctrina constante del Tribunal Constitucional, en un Estado de estructura plural la persecución del interés general se ha de materializar «a través de», no «a pesar de» las reglas de reparto de competencias articuladas en la Constitución. Nos parece claro que, en la disposición enjuiciada en este proceso, la reserva de competencias ejecutivas al Estado carece de toda justificación, al no concurrir las razones rigurosamente excepcionales a las que alude la jurisprudencia invocada en el fundamento jurídico 5 b) de la Sentencia de la que nos apartamos. Tratándose de itinerarios físicos que discurren sobre el territorio de una o más Comunidades Autónomas, y que deben ajustarse a los requisitos que se fijan reglamentariamente, en las decisiones relativas a su inclusión o incorporación a la red, o a su trazado, resulta perfectamente posible establecer los puntos de conexión que permitan el ejercicio de las competencias ejecutivas de las Comunidades Autónomas, y acudir a mecanismos de cooperación o coordinación para resolver las eventuales circunstancias derivadas de la supraterritorialidad, pero sin que ello pueda implicar el desplazamiento de la competencia de gestión al Estado, como se pone de manifiesto en el fundamento jurídico 6 de la propia Sentencia.

En definitiva, entendemos que no concurren las circunstancias excepcionales admitidas por la jurisprudencia constitucional para la reserva de funciones ejecutivas, ni estamos ante una «ordenación» mínima o mediante mínimos, pues este concepto responde a la dimensión normativa de la competencia estatal, que a todas luces no es la ejercida en los apartados discutidos.

Y en tal sentido emitimos este Voto particular.

Madrid, a diecinueve de octubre de dos mil diecisiete.—Encarnación Roca Trías.—
Fernando Valdés Dal-Ré.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Firmado y rubricado.