

Suplemento

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

7061 *Pleno. Sentencia 95/2014, de 12 de junio de 2014. Conflicto en defensa de la autonomía local 6385-2010. Planteado por el Ayuntamiento de Covaleda (Soria), en relación con la Ley de las Cortes de Castilla y León 1/2010, de 2 de marzo, de declaración del parque natural de Laguna Negra y circos glaciares de Urbión. Autonomía local y espacios naturales protegidos: constitucionalidad de la Ley autonómica que pondera adecuadamente el interés supralocal concurrente en la declaración de parque natural y prevé la participación de los municipios afectados en la gestión del espacio; limitaciones a las competencias locales ajenas al contenido de la Ley.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Presidente, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, doña Encarnación Roca Trias, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez y don Ricardo Enríquez Sancho ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el conflicto en defensa de la autonomía local núm. 6385-2010, promovido por el Ayuntamiento de Covaleda (Soria), representado por el Procurador de los Tribunales don José Luis Ferrer Recuero y asistido por la Abogada doña Berta Gil-Merino Rubio, en relación con la Ley de las Cortes de Castilla y León 1/2010, de 2 de marzo, de declaración del parque natural de Laguna Negra y circos glaciares de Urbión. Ha formulado alegaciones la Junta de Castilla y León, representada y defendida por el Director de los Servicios Jurídicos de la Comunidad Autónoma. Ha sido Ponente el Magistrado don Pedro José González-Trevijano Sánchez, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro General del Tribunal el 27 de agosto de 2010, la representación procesal del Ayuntamiento de Covaleda (Soria) formula conflicto en defensa de la autonomía local en relación con la Ley de las Cortes de Castilla y León 1/2010, de 2 de marzo, de declaración del parque natural de Laguna Negra y circos glaciares de Urbión (Soria), publicada en el «Boletín Oficial de Castilla y León» («BOCyL») de 10 de marzo de 2010. Solicita que se declare la existencia de una vulneración de la autonomía local constitucionalmente garantizada. El escrito de planteamiento del conflicto enumera con detalle los siguientes antecedentes:

a) Con carácter previo, afirma haber cumplido los requisitos formales: solicitud de dictamen al Consejo Consultivo de Castilla y León, dentro del plazo legal, que fue recibido el 6 de agosto de 2010.

b) Los hechos que desembocan en el conflicto se remontan al año 2005, cuando el Ayuntamiento de Covaleda recibió un escrito del Director General de Medio Natural de la Junta de Castilla y León comunicándole que se iba a proceder a iniciar un nuevo plan de ordenación del espacio natural de Urbión. Por Orden 53/2006, de 26 de enero («BOCyL»

de 27 de enero de 2006), la Consejería de Medio Ambiente inició, efectivamente, la tramitación de un plan de ordenación de los recursos naturales de un espacio denominado Laguna Negra y círculos glaciares.

c) La propuesta inicial del plan fue entregada al Ayuntamiento el 16 de marzo de 2006, quien formuló alegaciones el siguiente 10 de abril. El 10 de mayo de 2006, la Junta abrió un período de información pública, audiencia y consulta sobre la propuesta del plan de ordenación. Un ejemplar fue remitido al Ayuntamiento el siguiente 26 de mayo, para su exposición al público, habiéndose recibido alegaciones de los vecinos oponiéndose a la inclusión en el plan.

d) El 16 de noviembre de 2006, el Pleno del Ayuntamiento de Covaleda adoptó un acuerdo para solicitar la retirada del documento y la no aprobación del plan de ordenación. Las razones eran que el documento había sido redactado exclusivamente por la Consejería, sin participación de los municipios afectados; que el estudio se centraba en los aspectos botánicos, pero dejaba al margen otros esenciales, como la ganadería actual y el pastoreo existente; que no se analiza el impacto que genera el creciente número de visitantes al entorno de la Laguna Negra, el valor geomorfológico y geográfico del entorno, ni se entiende el énfasis en el vallado para impedir el acceso de ganado o las críticas a la explotación de carácter forestal, que contradicen los planes de la propia Administración, y, en general, que no se hace una propuesta de directrices acorde con la realidad de la zona, de sus habitantes y de sus intereses.

e) Posteriormente, el Ayuntamiento llevó a cabo una consulta entre sus vecinos sobre su inclusión en el futuro parque regional, cuyo resultado fue mayoritariamente contrario a dicha inclusión. El 29 de julio de 2009, el Pleno del Ayuntamiento acordó rechazar la propuesta de la Consejería de Medio Ambiente, de que parte del término municipal de Covaleda fuera incluida en el futuro espacio natural. La Consejería comunicó que, a pesar de la negativa del Ayuntamiento, tenía intención de continuar la tramitación de la declaración del parque.

f) Tras recibir un informe jurídico de la Secretaría municipal, de 22 de octubre de 2009, el Ayuntamiento se dirigió al Procurador del Común de Castilla y León el 12 de noviembre siguiente. El Procurador, tras efectuar diversas indagaciones, se declaró incompetente, por oficio que tuvo entrada en el registro municipal el 12 de julio de 2010.

2. El planteamiento del conflicto se sustenta en las alegaciones que se resumen a continuación:

a) El Ayuntamiento de Covaleda sostiene que la Junta de Castilla y León, mediante la publicación de la Ley 1/2010, de 2 de marzo, de declaración del parque natural Laguna Negra y círculos glaciares de Urbión («BOCyL» 10/03/2010), no ha respetado la autonomía local de los ayuntamientos afectados respecto a la consideración jurídica de los bienes de propios que constituye el monte de utilidad pública número 125 de Covaleda (Soria). La creación del parque conlleva una serie de limitaciones en orden a la gestión de los aprovechamientos tradicionales de la zona: pastos, forestales, cinegéticos, micológicos, recreativos, etc.

b) En cuanto a los requisitos procesales, la demanda afirma que el Ayuntamiento está legitimado para promover el conflicto, porque es uno de los tres municipios en cuyo término se erige el parque natural y cuenta con una población de 1.919 habitantes, superior a la de los otros dos (Duruelo de la Sierra y Vinuesa, que cuentan con 1.313 y 1.003 vecinos, respectivamente, según datos del Instituto Nacional de Estadística). El acuerdo de interponer el conflicto fue adoptado por cinco de los nueve concejales del ayuntamiento (art. 169 de la Ley Orgánica del régimen electoral general), lo que cumple el requisito de que el acuerdo sea adoptado por la mayoría absoluta de la corporación.

c) En cuanto al fondo del asunto, la demanda recuerda que el monte de Covaleda ha sido gestionado por los vecinos del lugar históricamente, quedando demostrado su buen hacer por el estado en que se encuentra en la actualidad, que le ha hecho merecer la declaración de espacio natural protegido. La Ley afecta únicamente a tres municipios, por lo que la Comunidad Autónoma no puede alegar un interés general para arrogarse la

competencia de gestión sobre el espacio natural. Hasta la fecha, las leyes autonómicas sobre montes no han sido desarrolladas, por ejemplo, el plan de ordenación forestal de los montes de Castilla y León, y la Administración autonómica no es mejor gestora que la local, teniendo en cuenta que el porcentaje de ordenación de nuestros montes es básicamente igual que a principios del siglo XIX.

Conforme a los arts. 137 y 140 CE, ha de reservarse la gestión del monte al Ayuntamiento que es su propietario. El monte catalogado de utilidad pública núm. 125 es propiedad del Ayuntamiento de Covalada (inscrito en el Registro de la Propiedad de Soria núm. 2, tomo 573, libro 2, folio 169, como finca registral 189) y sus aprovechamientos son propiedad vecinal, como reconoce la misma Ley de las Cortes de Castilla y León 3/2009, de 6 de abril, de montes (disposición adicional segunda). Se vulneran, asimismo, otros artículos de la Ley citada, como los que definen los aprovechamientos forestales, sus principios generales y los de uso propio de los vecinos (arts. 42, 43 y 53). Por último, se infringe el contenido de la Ordenanza municipal reguladora de los aprovechamientos comunales de pinos de Covalada, de 3 de junio de 1949, que permanece en vigor. Dicha Ordenanza había sido aprobada por el entonces Ministerio de la Gobernación el 19 de mayo de 1949, previo informe del Consejo de Estado y de la Dirección General de Administración Local.

3. Por providencia de 27 de septiembre de 2010, el Pleno de este Tribunal, a propuesta de la Sección Primera, acordó admitir a trámite el conflicto y dar traslado de la demanda al Congreso de los Diputados y al Senado, a la Junta y a las Cortes de Castilla y León y al Gobierno de la Nación, por conducto del Ministro de Justicia. También acordó publicar la incoación del conflicto en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Boletín Oficial de Castilla y León», lo que tuvo lugar en el «BOE» núm. 246, de 11 de octubre de 2010 y en el «BOCyL» núm. 200, de 15 de octubre de 2010.

4. Por escritos de 13 de octubre de 2010, registrados el siguiente día 14, los Presidentes del Congreso de los Diputados y del Senado comunicaron que la Cámara respectiva se daba por personada en el procedimiento y ofrecía su colaboración.

El Abogado del Estado, por escrito de 15 de octubre de 2010, presentado en el Registro General el mismo día, se personó en el conflicto en nombre del Gobierno, y manifestó su intención de no formular alegaciones, de conformidad con sus disposiciones orgánicas. Si bien rogó que se le notificara en su día la Sentencia que ponga fin al proceso.

5. Por escrito de 4 de noviembre de 2010, presentado en el Registro General el siguiente día 5, la Junta de Castilla y León, representada y defendida por el Director de los Servicios Jurídicos de la Comunidad Autónoma, formuló alegaciones a favor de la desestimación del conflicto y la declaración de que no se ha producido vulneración alguna de la autonomía local.

Con carácter previo al examen de fondo, se alega que el conflicto adolece de varias causas de inadmisión:

a) Falta de rango de la disposición impugnada (art. 75 *bis* de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional: LOTC), porque el conflicto, aunque identifica como su objeto la Ley 1/2010, de declaración del parque natural de Laguna Negra, se limita a reiterar las alegaciones dirigidas en su día contra el plan de ordenación de los recursos naturales del parque natural de Laguna Negra, aprobado por Decreto 40/2008, de 29 de abril, que no ha sido impugnado en sede contenciosa por Covalada. La declaración por Ley de un espacio natural protegido viene precedida, según la legislación vigente en Castilla y León, por la aprobación de su plan de ordenación, que es precisamente el que determina el ámbito territorial concreto al que se extiende aquel espacio, que es una norma de rango reglamentario.

b) Falta de legitimación del Ayuntamiento de Covalada que, al promover el conflicto de modo individualizado, debería ser destinatario único de la Ley [letra a) del art. 75 *ter*.1 LOTC]. El ámbito territorial del parque es una superficie aproximada de 4.617 hectáreas,

que incluye parcialmente los términos municipales de Vinuesa, Covaleda y Duruelo de la Sierra, en la provincia de Soria, por lo que el Ayuntamiento no es el único municipio destinatario de la Ley 1/2010 y carece, por ende, de legitimación (AATC 360/2005 y 322/2007).

c) El acuerdo del órgano plenario de la corporación local resulta insuficiente porque, aunque el art. 75 *quater* LOTC no precisa el *dies a quo* del cómputo del plazo para adoptarlo, es evidente que no puede iniciarse antes de la publicación de la norma con rango de ley impugnada (ATC 46/2004). La Ley 1/2010 fue publicada en el «Boletín Oficial de Castilla y León» de 10 de marzo de 2010, y el Ayuntamiento de Covaleda acordó promover conflicto contra ella en un Pleno celebrado el 24 de febrero de 2010, antes, por lo tanto, de que la Ley existiera jurídicamente. Además, no se acredita que el acuerdo de impugnación haya sido adoptado con el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros del Pleno. El decreto de la Alcaldía de 16 de agosto de 2010, que dispuso la continuación de la tramitación iniciada para plantear el conflicto, no basta para entender cumplido el requisito legal, pues el Alcalde carece de competencia para plantear el conflicto.

d) Finalmente, la controversia suscitada carece notoriamente de fundamentación (art. 75 *quinquies*.1 LOTC), pues los razonamientos de la demanda son de todo punto inconsistentes y no muestran la existencia de vulneración de la autonomía local constitucionalmente garantizada.

Así, en cuanto al fondo, la Junta de Castilla y León sostiene que la autonomía local del municipio de Covaleda no ha sido vulnerada. En primer término, delimita el concepto de autonomía local que se desprende del art. 137 CE, con amplia cita de la jurisprudencia constitucional (SSTC 240/2006, 159/2001, y 40/1998); y afirma que la Carta Magna se limita a garantizar la autonomía de municipios y provincias sin enumerar sus competencias, a diferencia de lo que hace con las Comunidades Autónomas, cuyas competencias sí gozan de rango constitucional. La autonomía local se concreta en el derecho de la entidad local a intervenir en los asuntos que atañen a cada municipio, lo que constituye un derecho de configuración legal, cuya determinación corresponde al legislador materialmente competente en cada caso.

En el supuesto que se examina, considera el Letrado de la Junta de Castilla y León, que la autonomía local de Covaleda ha sido escrupulosamente respetada. Su derecho a intervenir no se ha visto coartado en modo alguno, no solo en la aprobación de la Ley del parque natural sino en toda la tramitación que requiere la declaración de dicho espacio natural. La Comunidad Autónoma ha cumplido todos los trámites formales exigidos: audiencias, consultas e información pública, tal y como expresan los preámbulos tanto del Decreto que aprobó el plan de ordenación de recursos, como de la Ley del parque natural.

La declaración por Ley de las Cortes de Castilla y León de un espacio natural protegido viene precedida, de modo preceptivo, por la aprobación de su plan de ordenación de los recursos naturales. Es dicho plan el que determina el ámbito territorial concreto a que debe extenderse el área de protección, así como el que analiza qué figura de protección se adapta mejor a su problemática, según la Ley castellano-leonesa 8/1991. El Decreto 40/2008 establece las medidas necesarias para asegurar la conservación, mejora y utilización racional del espacio «Laguna Negra y circos glaciares de Urbión»; y, consciente de las limitaciones impuestas, contempla las líneas generales de actuación encaminadas a compensarlas y hacer posible el desarrollo socioeconómico de la población afectada. El art. 8 del Decreto propone la declaración de parque natural, acometida luego mediante ley. Por ello, el interés público que justifica la declaración del parque no puede ser valorado en esta sede, correspondiendo a los Tribunales del orden contencioso-administrativo. La Ley 1/2010 se limita a otorgar el rango normativo exigido para que un área, previamente delimitada por una disposición reglamentaria, adquiera la concreta categoría de espacio natural propuesta.

Se afirma asimismo que Castilla y León cuenta en la actualidad con cuarenta parques naturales, amparados por la red de espacios naturales. La declaración de un determinado

espacio como parque natural es consecuencia de la valoración de la diversidad y calidad medioambiental en un territorio, donde confluyen una amplia gama de ecosistemas asociados a la fauna, la flora y, sobre todo, a un entorno donde las poblaciones siguen conviviendo en el mismo espacio natural. Las limitaciones en la gestión de los aprovechamientos forestales de un monte de su titularidad, que alega el Ayuntamiento, no se traducen en una vulneración de su autonomía local. La inclusión de un monte de utilidad pública en el espacio natural no altera ni suprime su titularidad; únicamente supone que el Ayuntamiento deberá ejercer sus competencias de acuerdo con la Ley 1/2010, que se limita a declarar el parque natural, y las Leyes 8/1991, de 10 de mayo, de espacios naturales de Castilla y León, y 3/2009, de 6 de abril, de montes de Castilla y León.

El poder legislativo autonómico ha aprobado una ley que respeta minuciosamente el núcleo de la autonomía local (SSTC 240/2006 y 159/2001). Las medidas de protección han sido establecidas por la Ley 1/2010 «en armonía con los usos, derechos y aprovechamientos tradicionales», así como «para mejorar la calidad de vida y el bienestar social de la población asentada» (art. 1). Su artículo 2 contempla como objetivos complementarios la promoción del desarrollo socioeconómico de las poblaciones y la mejora de su calidad de vida; y su disposición final primera establece expresamente que el plan rector de uso y gestión será elaborado por los órganos del parque con participación de las entidades locales afectadas.

A su vez, la Ley 8/1991 reafirma el derecho de participación de las entidades locales en materia de espacios naturales: se hallan representadas en el Consejo Regional de Espacios Naturales, en las juntas rectoras (arts. 39 y 40), y se establecen numerosas medidas, ayudas e incentivos especialmente destinados a las zonas de influencia socioeconómica del espacio (art. 41 y siguientes). Y el Decreto 40/2008, por su parte, establece como directriz general la participación de las comunidades locales en la gestión del área protegida, y dispone expresamente que sea preceptivo el informe de las entidades locales propietarias en la elaboración de los instrumentos de gestión forestal (art. 10). Todo ello sería suficiente para afirmar que se ha atribuido al municipio un mínimo de competencias que le permite ser reconocido como una instancia con capacidad para decidir autónomamente sobre un asunto de su interés (STC 240/2006).

Concluye el escrito afirmando que las cuestiones de legalidad planteadas de contrario son improcedentes. La alegada vulneración de determinados preceptos de la Ley de montes de Castilla y León resulta ajena al canon que el Tribunal debe aplicar para resolver los conflictos en defensa de la autonomía local, que se ciñe a los preceptos constitucionales. Como dijo la STC 240/2006, si una ley contradice otra deberá considerarse que hay una modificación legislativa, no una ley inconstitucional. Lo mismo cabe decir, con mayor énfasis, en lo relativo a una ordenanza municipal de 1949.

6. Por diligencia de 16 de noviembre de 2010, el Secretario de Justicia dejó constancia del transcurso de los plazos y de que el proceso quedaba pendiente para deliberación votación de la Sentencia.

7. Por providencia de 10 de junio de 2014 se señaló para la deliberación y votación de la presente Sentencia el día 12 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente proceso constitucional tiene por objeto determinar si la Ley de las Cortes de Castilla y León 1/2010, de 2 de marzo, que creó el parque natural «Laguna Negra y Circos Glaciares de Urbión», vulnera o no la autonomía local constitucionalmente garantizada del Ayuntamiento de Covaleda. En los antecedentes se han resumido las alegaciones contrapuestas que han formulado el Ayuntamiento y la Comunidad Autónoma en contra y a favor, respectivamente, de la constitucionalidad de la Ley enjuiciada.

La Ley 1/2010 es breve, consta de cuatro artículos y cinco disposiciones finales. Su articulado declara el parque natural «con la finalidad de establecer las medidas necesarias

para asegurar la conservación, protección y mejora de su gea, de sus ecosistemas naturales y valores paisajísticos, en armonía con los usos, derechos y aprovechamientos tradicionales y con la realización de actividades educativas, científicas, culturales, recreativas o socioeconómicas compatibles con la protección del Parque, así como para mejorar la calidad de vida y el bienestar social de la población asentada» (art. 1); declaración que se completa con la enumeración de los objetivos prioritarios y complementarios perseguidos (art. 2). Su artículo 3 delimita el ámbito territorial del parque, que ocupa una extensión aproximada de 4.617 hectáreas «incluyendo parcialmente los términos municipales de Vinuesa, Covaleda y Duruelo de la Sierra, en la provincia de Soria». Sus límites geográficos se especifican en un anexo a la Ley. Finalmente, su artículo 4 dispone el régimen de protección, uso y gestión del parque, lo que hace en los siguientes términos:

«El régimen de protección, uso y gestión del Parque Natural de Laguna Negra y Circos Glaciares de Urbión es el establecido en la Ley 8/1991, de 10 de mayo, de Espacios Naturales de la Comunidad de Castilla y León, en el Decreto 40/2008, de 29 de mayo, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de "Laguna Negra y Circos Glaciares de Urbión", y en los demás instrumentos de planificación y normas que se desarrollen en aplicación de lo dispuesto en la citada Ley.»

La Ley castellano-leonesa 8/1991, a la que se remite este precepto, creó la red de espacios naturales de Castilla y León, formada por los espacios naturales protegidos y las zonas naturales de interés especial declarados por la Comunidad Autónoma. Los espacios, a su vez, están formados por un conjunto de parques regionales, parques naturales, reservas naturales, monumentos naturales y paisajes protegidos. La Ley enuncia las normas que regulan las competencias y el procedimiento para declarar tales espacios naturales, así como su planificación y régimen de usos y las zonas de influencia socio-económica de las zonas aledañas.

2. Con carácter previo al análisis de fondo, es preciso examinar las objeciones procesales que la Comunidad Autónoma de Castilla y León opone al conflicto suscitado por el Ayuntamiento de Covaleda:

a) Se alega, en primer término, la insuficiencia de rango de la disposición impugnada –en los términos exigidos por el art. 75 *bis* de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC)– en cuanto el escrito de interposición del conflicto se limita a reproducir las alegaciones dirigidas en su momento contra el plan de ordenación de los recursos naturales del parque natural de Laguna Negra y circos glaciares de Urbión, aprobado por Decreto 40/2008, de 29 de mayo, esto es, por una norma de rango reglamentario.

Es indudable que el conflicto en defensa de la autonomía local sólo se puede promover respecto de «disposiciones con rango de ley», como alega la representación procesal de la Junta de Castilla y León. Así lo dispone expresamente el art. 75 *bis* LOTIC (redactado por la Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril) y así lo hemos declarado desde la STC 240/2006, de 20 de julio, FJ 3. Ahora bien, nadie discute que la Ley 1/2010, de 2 de marzo, aprobada por las Cortes de Castilla y León, es una disposición general que tiene el rango de ley. El dato empírico de que el contenido del recurso reitera o no, los argumentos ofrecidos por el Ayuntamiento de Covaleda para oponerse al plan de ordenación de los recursos naturales del parque Laguna Negra y circos glaciares de Urbión, es irrelevante a los efectos del presente conflicto en defensa de la autonomía local; y es igualmente irrelevante que el Ayuntamiento haya impugnado o no, en la vía contencioso-administrativa, el Decreto de Castilla y León 40/2008, de 29 de abril, que aprobó dicho plan de ordenación.

Como venimos afirmando desde la STC 39/1982, de 30 de junio, FJ 3, «la indisponibilidad de las competencias y la nulidad de pleno derecho de las normas contrarias a los preceptos constitucionales ... son razones que desautorizan cualquier alegato asentado sobre la idea de aquiescencia» en los procesos constitucionales

trabados entre entes públicos. La garantía institucional que ofrece el principio de autonomía local enunciado en el art. 140 CE no pierde su vigencia porque uno o varios ayuntamientos se hubieran podido aquietar ante actos ajenos que desconozcan o vulneren dicho principio, o que hubieran acudido con mayor o peor fortuna a otras vías para proteger la autonomía que la Constitución les brinda permanentemente. La autonomía local puede, por tanto, ser reivindicada en cualquier momento, siempre que se cumplan en cada caso los plazos y las formas que la Ley Orgánica de este Tribunal establece, con ocasión de cualquier acto que pudiera lesionarla, aunque este nuevo acto no fuera sino derivación o consecuencia de aquél frente al que no se reaccionó oportunamente o con éxito (en el mismo sentido, para el conflicto de competencias, SSTC 11/1984, de 2 de febrero, FJ 1; y 38/2012, de 26 de marzo, FJ 2). Por consiguiente, no puede aceptarse la objeción de falta de rango legal de la norma impugnada en este conflicto.

b) En segundo lugar, se ha alegado la falta de legitimación del Ayuntamiento de Covalada para promover el presente conflicto, por no ser dicho municipio el destinatario único de la Ley [art. 75 *ter.1 a*) LOTC], dado que el ámbito territorial del parque incluye parcialmente a otros dos términos municipales.

El Ayuntamiento de Covalada está legitimado activamente para impugnar, por sí solo, la Ley 1/2010. Es cierto que, como alega la representación de la Comunidad Autónoma, no se trata de un municipio «destinatario único de la ley», pues hay otros dos municipios colindantes que también han visto parte de su territorio incluido dentro de los confines del parque natural. Sin embargo, la Ley rectora de este Tribunal enuncia otros supuestos de legitimación, que no deben ser confundidos; entre ellos, como hemos expuesto en la STC 121/2012, de 5 de junio, FJ 3: «Un número de municipios que supongan al menos un séptimo de los existentes en el ámbito territorial de aplicación de la disposición con rango de ley, y representen como mínimo un sexto de la población oficial del ámbito territorial correspondiente» [apartado a) del art. 75 *ter.1* LOTC].

Los municipios destinatarios de la Ley 1/2010 que ha dado lugar a este conflicto son tres: Covalada es, por ende, un tercio de los municipios afectados, lo que cumple holgadamente con el umbral de un séptimo establecido por nuestra Ley Orgánica (a diferencia de los supuestos enjuiciados en los AATC 419/2003, de 16 de diciembre, FJ 6, y 108/2010, de 28 de septiembre, FJ 4). En cuanto a la población oficial representada por el municipio que suscita el conflicto, los datos del padrón municipal que ofrece el ayuntamiento en documento adjunto a su demanda y que son los suministrados oficialmente por el Instituto Nacional de Estadística para el año 2010 (año en que se interpuso el presente conflicto) son igualmente definitivos: Covalada tenía entonces 1.891 habitantes, cifra que supera holgadamente el umbral de un sexto fijado por la Ley rectora de este Tribunal, dado que Duruelo de la Sierra contaba con 1.322 y Vinuesa con 1.001 habitantes.

Por consiguiente, no puede aceptarse la objeción de falta de legitimación procesal activa del ayuntamiento promotor de este conflicto en defensa de la autonomía local.

c) En cuanto a la pretensión de inadmisión por tratarse de una controversia notoriamente infundada, cabe recordar que la facultad que la Ley Orgánica otorga a este Tribunal para inadmitir, mediante Auto, un conflicto en defensa de la autonomía local «cuando estuviere notoriamente infundada la controversia suscitada» (art. 75 *quinquies.1* LOTC), sirve precisamente para no admitir a trámite una demanda de conflicto «en aquellos supuestos en que resulte apreciable, ya desde la ponderación inicial de los términos en que se suscita el conflicto, que éste no puede prosperar» (ATC 251/2009, de 13 de octubre, FJ 1; en el mismo sentido, ATC 9/2013, de 15 de enero, FJ 4). En este asunto, este Tribunal no acordó «su inadmisión a trámite sin esperar a su desestimación en la correspondiente Sentencia» (*idem*), sino que lo admitió a trámite para sustanciar el correspondiente proceso constitucional y, ahora, resolverlo mediante Sentencia de conformidad con el apartado 5 del art. 75 *quinquies* LOTC.

3. Resta por examinar un último óbice procesal que la Junta de Castilla y León opone al enjuiciamiento de fondo del presente conflicto. Aunque su representación letrada

lo formula como «insuficiencia» del acuerdo del órgano plenario del Ayuntamiento de Covalada, en realidad formula dos reproches distintos: que no se acredita fehacientemente que el acuerdo municipal de suscitar conflicto en relación con la Ley que creó el parque natural fuese adoptado con el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros del Pleno (tal y como exige el art. 75 *ter.2* LOTC); y que dicho acuerdo fue adoptado por el Pleno del Ayuntamiento antes de que se hubiera publicado la Ley 1/2010, por lo que resultaría extemporáneo. Cada una de estas alegaciones debe ser analizada por separado:

Respecto a la primera, este Tribunal constata que la demanda presentada en el Registro General de este Tribunal Constitucional por la representación letrada del Ayuntamiento de Covalada acompañaba, como documento núm. 8, una certificación de la Secretaria del Ayuntamiento haciendo constar que en sesión ordinaria del Pleno municipal, celebrada el 24 de febrero de 2010, «se acordó por mayoría absoluta de sus miembros» la decisión de plantear el conflicto en defensa de la autonomía local que nos ocupa. Información que se amplía en el cuerpo de la demanda, que precisa que son nueve los concejales que forman el Pleno municipal y que cinco de ellos votaron a favor de formular el conflicto.

Se puede discutir si, en buena técnica, hubiera sido preferible o no que el fedatario hiciera constar en la certificación el resultado exacto de la votación en vez de limitarse a indicar que el resultado final reunía la mayoría absoluta de votos. Sin embargo, la certificación expedida por la Secretaria municipal da fe del cumplimiento del requisito legal, y, por añadidura, es notorio que el Ayuntamiento de Covalada cuenta con nueve concejales, tal y como afirma en su demanda sin contradicción en este proceso, por lo que los cinco votos que forman mayoría constituyen, asimismo, la mayoría absoluta.

Por consiguiente, el acuerdo de formular conflicto en defensa de la autonomía local adoptado por el Pleno del Ayuntamiento de Covalada fue adoptado por la mayoría requerida por el art. 75 *ter.2* LOTC.

4. La contestación a la demanda sostiene que el Ayuntamiento acordó plantear conflicto en defensa de su autonomía local antes de que la Ley de las Cortes de Castilla y León 1/2010, de 2 de marzo, hubiera sido publicada oficialmente. Y, en efecto, el acuerdo del órgano plenario municipal por el que se inició la tramitación del presente conflicto en defensa de la autonomía local fue adoptado el 24 de febrero de 2010, antes, pues, de que la Ley 1/2010 hubiera sido publicada en el «Boletín Oficial de Castilla y León» núm. 47, de 10 de marzo de 2010.

Este Tribunal ha tenido ocasión de pronunciarse reiteradamente sobre la trascendencia que reviste el respeto a los plazos procesales; y en el ATC 419/2003 (confirmado en súplica por el ATC 46/2004, de 10 de febrero, que es citado en la contestación a la demanda), señalamos que el plazo dentro del cual ha de adoptarse el acuerdo de plantear el conflicto en defensa de la autonomía local, no puede iniciarse antes de la publicación de la ley o norma con rango de ley impugnada (FJ 7). No debe olvidarse, en este sentido, que el procedimiento del conflicto en defensa de la autonomía local constituye un acto complejo, integrado por diferentes trámites de carácter separable. Así, de conformidad con lo dispuesto en el art. 75 *ter* LOTC, para iniciar la tramitación del conflicto, es necesario el acuerdo del órgano plenario de la Corporación, con el voto de la mayoría absoluta del número legal de miembros de la misma. A partir de esta tramitación previa, la Ley Orgánica contempla dos plazos: 1) uno de tres meses, contados a partir de la publicación de la ley que se entienda lesiona la autonomía local, para que las corporaciones locales soliciten dictamen del Consejo de Estado u órgano autonómico equivalente (art. 75 *quater.1* LOTC); y 2) un plazo de un mes, que se inicia al recibir dicho dictamen jurídico, para plantear el conflicto ante el Tribunal Constitucional (art. 75 *quater.2* LOTC).

Ambos plazos fueron cumplidos por el Ayuntamiento de Covalada: la solicitud de dictamen al Consejo Consultivo de Castilla y León se formuló por el Ayuntamiento el 6 de mayo de 2010; en la misma fecha el citado Consejo Consultivo acordó devolver el

expediente, para la que la misma fuese nuevamente remitida a través de la Consejería competente, tal y como establece el artículo 6 de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León; efectuada la correspondiente tramitación, la solicitud remitida por la Consejería de Interior y Justicia, fue admitida a trámite y emitido el correspondiente dictamen por el Consejo Consultivo en fecha 22 de julio de 2010, notificado al Ayuntamiento el 6 de agosto de 2010; y por Decreto de la Alcaldía de 16 de agosto de 2010 se acordó «continuar la tramitación iniciada y plantear el conflicto en defensa de la autonomía local», que tuvo entrada en este Tribunal el 26 de agosto de 2010.

La Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, en su art. 75 *quater* contempla pues que la publicación oficial de la ley que se estima lesiva de la autonomía local, determina la apertura del plazo para la formalización del conflicto, que se integra de dos actuaciones: solicitud de dictamen al órgano consultivo correspondiente, que se configura como requisito previo a la formalización del conflicto y deberá efectuarse en el plazo de tres meses desde el día de la publicación, y la posterior formalización del conflicto, que habrá de efectuarse en el plazo de un mes desde la recepción del citado dictamen.

El acuerdo adoptado por el Pleno del Ayuntamiento en su reunión el 24 de febrero de 2010 fue, pues, el de «iniciar la tramitación» del conflicto en defensa de la autonomía local, trámite para el cual la Ley Orgánica no exige que se haya producido la publicación oficial del texto legislativo. Dicho acuerdo previo ha de ser, pues, calificado como un acto de trámite, que aún inserto en el procedimiento dirigido a la formulación del conflicto, no participa de la naturaleza de acto resolutorio capaz de expresar con carácter definitivo la voluntad del órgano municipal y, en consecuencia, carente de virtualidad a efectos del cómputo de plazos para dicha interposición, que ha de ser el previsto en el art. 75 *quater* LOTC.

En conclusión, y en lo que respecta al presente conflicto en defensa de la autonomía local, la objeción procesal acerca de la temporaneidad del acuerdo municipal para suscitar el conflicto debe decaer.

5. En cuanto al fondo del conflicto, es preciso tener en cuenta que este proceso constitucional versa exclusivamente sobre la defensa de la autonomía local garantizada por la Constitución. Como hemos mantenido desde la STC 240/2006, de 20 de julio, este tipo de proceso constituye una «vía para la defensa específica de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional», tal como reza la exposición de motivos de la Ley Orgánica 7/1999. «Dicha especificidad se manifiesta en que el conflicto sólo puede ser promovido frente a normas legales con base en un único motivo de inconstitucionalidad, la lesión de “la autonomía local constitucionalmente garantizada”; en consecuencia no podrán alegarse en él otros motivos fundados en la infracción de preceptos constitucionales que no guarden una relación directa con la autonomía que la Constitución garantiza a los entes locales» (STC 240/2006, FJ 3). Por añadidura, «el canon que este Tribunal deberá aplicar para resolver los conflictos en defensa de la autonomía local promovidos frente a leyes estatales se ciñe a los preceptos constitucionales (arts. 137, 140 y 141 CE) que establecen ese “contenido mínimo” que protege la garantía institucional y que hemos considerado definitorios de “los elementos esenciales” o del “núcleo primario” del autogobierno de los entes locales territoriales. También el legislador básico estatal ha de respetar la garantía institucional de la autonomía local (STC 109/1998, de 21 de mayo, FJ 2), puesto que los destinatarios del art. 137 CE “son todos los poderes públicos, y más concretamente todos los legisladores” (STC 11/1999, de 11 de febrero, FJ 2).» (STC 240/2006, FJ 8).

Pero «la legislación básica sobre régimen local no se integra en el “bloque de la constitucionalidad” ni constituye canon de validez respecto de otras leyes estatales. Tal como sostiene el Abogado del Estado no puede pretenderse de este Tribunal que enjuicie una norma estatal utilizando como parámetro otra norma estatal (configuradora de la autonomía local constitucionalmente garantizada) pues, lógicamente, si no se ha vulnerado la Constitución debe interpretarse como una nueva opción del legislador. Por otra parte tampoco en este proceso puede discutirse el carácter básico de la norma estatal, ya que ésta es una cuestión que afecta al régimen de distribución de competencias

entre el Estado y las Comunidades Autónomas que, consiguientemente, no puede ser suscitada en este proceso constitucional por las entidades locales legitimadas para promoverlo.» (Ibídem) En consecuencia, «como ha señalado nuestra jurisprudencia con relación a esta acción en defensa de la autonomía local, "de la ley autonómica sólo podría ser canon de validez la Ley de las bases del régimen local en aquellos aspectos enraizables directamente en los arts. 137, 140 y 141 CE. En efecto, tal como declaró la STC 159/2001, de 5 de julio, solo aquellos extremos de la LBRL que puedan ser cabalmente enraizados de forma directa en los arts. 137, 140 y 141 CE, de cuyo contenido no representen más que exteriorizaciones o manifestaciones, forman parte del contenido de la autonomía local constitucionalmente garantizada, mientras que los que se refieran a aspectos secundarios o no expresivos de ese núcleo esencial en el que consiste la garantía institucional, que son mayoría en el seno de la LBRL y que se incardinan, desde el punto de vista competencial, en el art. 149.1.18 CE, tienen una distinta naturaleza desde el punto de vista constitucional y ordinamental (FJ 4).» (STC 240/2006, FJ 8).

En relación con ese parámetro de enjuiciamiento, es doctrina constitucional que «la autonomía local reconocida en los arts. 137 y 140 de la Constitución se configura como una garantía institucional con un contenido mínimo que el legislador debe respetar y que se concreta, básicamente, en el "derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias. Para el ejercicio de esa participación en el gobierno y administración en cuanto les atañe, los órganos representativos de la comunidad local han de estar dotados de las potestades sin las que ninguna actuación autonómica es posible" (STC 32/1981, de 28 de julio, FJ 4)» (STC 252/2005, de 11 de octubre, FJ 4). «En definitiva, y como recordamos en la STC 51/2004, de 13 de abril, FJ 9, volviendo sobre la doctrina establecida en la STC 159/2001, de 5 de julio, "la autonomía local consagrada en el art. 137 CE (con el complemento de los arts. 140 y 141 CE) se traduce en una garantía institucional de los elementos esenciales o del núcleo primario del autogobierno de los entes locales territoriales, núcleo que debe necesariamente ser respetado por el legislador (estatal o autonómico, general o sectorial) para que dichas Administraciones sean reconocibles en tanto que entes dotados de autogobierno. En la medida en que el constituyente no predeterminó el contenido concreto de la autonomía local, el legislador constitucionalmente habilitado para regular materias de las que sea razonable afirmar que formen parte de ese núcleo indisponible podrá, ciertamente, ejercer en uno u otro sentido su libertad inicial de configuración, pero no podrá hacerlo de manera que establezca un contenido de la autonomía local incompatible con el marco general perfilado en los arts. 137, 140 y 141 CE. So pena de incurrir en inconstitucionalidad por vulneración de la garantía institucional de la autonomía local, el legislador tiene vedada toda regulación de la capacidad decisoria de los entes locales respecto de las materias de su interés que se sitúe por debajo de ese umbral mínimo que les garantiza su participación efectiva en los asuntos que les atañen y, por consiguiente, su existencia como reales instituciones de autogobierno".» (STC 121/2012, de 5 de junio, FJ 5).

6. Desde este punto de vista, el presente conflicto debe ser desestimado. Siguiendo los criterios sentados por la STC 170/1989, de 19 de octubre, donde enjuicamos la Ley de Madrid que creó el parque de la cuenca alta del Manzanares, debemos concluir que Ley de las Cortes de Castilla y León enjuiciada en este proceso no contradice la garantía institucional de la autonomía municipal reconocida en el art. 137 CE.

En primer lugar, ha de señalarse que el ámbito geográfico del parque y su propia dimensión regional exceden con mucho del interés puramente local, ya que en la relación entre el interés local y el interés supralocal es claramente predominante este último, sin que pudieran realizarse los intereses públicos que la creación del parque tutela a través de la gestión municipal. Este es un dato a tener muy en cuenta para el enjuiciamiento de este motivo de impugnación de la Ley 1/2010, como hicimos en la

STC 170/1989, FJ 9. La zona protegida abarca el territorio de varios municipios, que como regla no pueden ejercer sus competencias fuera de su término municipal (STC 159/2001, de 5 de julio, FJ 13).

7. En segundo lugar, el Ayuntamiento de Covaleda no ha acreditado que su participación institucional en la gestión del parque natural sea «una intervención inexistente o meramente simbólica» que impida hacer valer los intereses municipales (STC 170/1989, FJ 9). La Ley controvertida se remite en este punto a la Ley de espacios naturales de la Comunidad de Castilla y León, que introduce dos normas determinantes del fallo de este proceso:

a) El plan rector de uso y gestión del parque natural, cuyo contenido es decisivo para fijar jurídicamente dicho uso y gestión, ha de ser elaborado por los órganos gestores de cada parque «con la participación de las Entidades Locales afectadas» (art. 27.3 de la Ley de las Cortes Castilla y León 8/1991, de 10 de mayo). Esta participación local no es meramente testimonial, como se desprende de las detalladas previsiones del art. 32 de la Ley 8/1991; y no puede serlo porque, de lo contrario, se estaría atentando contra la esencia de la autonomía local constitucionalmente garantizada, tal y como expusimos en el fundamento jurídico 5 de esta Sentencia. Lo cual se traduce en que la Consejería competente para elaborar y modificar el plan rector de uso y gestión del parque natural no puede limitarse a cumplir formalmente los trámites de audiencia e informe previstos por la legislación, sino que debe aceptar o motivar el rechazo de las alegaciones, observaciones y peticiones formuladas por el ayuntamiento concernido por el parque natural en términos expresos, susceptibles de revisión tanto por los órganos asesores y decisores previstos por la Ley (la Comisión de Urbanismo de Castilla y León, el Consejo Regional de Espacios Naturales Protegidos, el Consejero y la propia Junta) como, desde la perspectiva de la mínima participación garantizada por el principio constitucional de la autonomía local, por los tribunales de justicia (SSTC 240/2006, FFJJ 10 y 12, y 129/2013, de 4 de junio, FJ 8).

b) En el parque natural debe existir una junta rectora cuya composición, determinada reglamentariamente, «incluirá en todo caso representantes ... de las Entidades locales afectadas», junto con las personas designadas por la Administración de la Comunidad Autónoma y de las Diputaciones de la provincia del ámbito territorial del espacio natural protegido, de las universidades, de asociaciones cuyos fines coincidan con los principios inspiradores de la Ley en el ámbito de la Comunidad Autónoma y el director conservador. A lo que añade: «Los representantes de los municipios y Juntas Vecinales serán elegidos por ellos mismos y no podrán ser menos de la tercera parte de la Junta Rectora» (art. 40.3 de la Ley 8/1991). Previsiones que han sido cumplidas por el Decreto castellano-leonés 46/2010, de 21 de octubre, que regula la composición de la Junta Rectora del parque natural de Laguna Negra y circos glaciares de Urbión, reservando estos dos puestos a cada uno de los tres municipios en cuyo término se sitúa el parque. Sumados a los puestos asignados al Ayuntamiento y la Diputación de Soria, las entidades locales suman ocho de los dieciocho miembros que forman la Junta Rectora. Participación prevista legalmente que, en ausencia de alegaciones específicas en la demanda rectora de este proceso constitucional, permite apreciar una intervención municipal suficiente para hacer valer los intereses municipales en la gestión del espacio natural (STC 170/1989, de 19 de octubre, FJ 9).

Ciertamente, las medidas que se imponen para la protección de un espacio natural suponen un límite al ejercicio de las competencias de todos los entes cuyas acciones concurren en el territorio afectado. Pero la existencia de límites no es identificable, sin más, con la vulneración de competencias constitucionalmente garantizadas. En el presente caso, la Ley autonómica no impide en absoluto al Ayuntamiento promotor del conflicto que ejercite sus competencias en distintos campos y, en especial, en el aprovechamiento y conservación del monte catalogado de utilidad pública núm. 125, ni en la ordenación del ejercicio de los derechos que ostentan los vecinos sobre él. Los límites que los entes locales encuentran están fijados legalmente y en ningún caso anulan el ejercicio de esas competencias hasta el punto de hacerlas desaparecer. No es

impertinente observar, asimismo, que la Ley ordena que las medidas de conservación deberán ser establecidas «en armonía con los usos, derechos y aprovechamientos tradicionales» y deberán servir, entre otros fines, para «mejorar la calidad de vida y el bienestar social de la población asentada» (art. 1); previsiones cuyo cumplimiento efectivo está garantizado por el ordenamiento jurídico y que debería satisfacer las preocupaciones expresadas por el Ayuntamiento de Covalada.

8. En efecto, el detalle de las limitaciones a las competencias locales procede, no de la Ley misma, sino de los planes y medidas que deben ser adoptados en su aplicación. Son de especial importancia, en este punto, el plan de ordenación de los recursos naturales del parque Laguna Negra y circos glaciares de Urbión, plan que es aprobado mediante Decreto de la Junta de Castilla y León, y el plan rector de uso y gestión del parque, adoptado por la Consejería de Medio Ambiente, como vimos antes (arts. 26, 27 y 32 de la Ley 8/1991). Disposiciones ambas que, junto con las demás medidas o actos de gestión del parque que afecten a la autonomía local, son susceptibles de control por parte de los Tribunales de justicia, en particular los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa. De esta forma, mediante el control judicial de los actos de aplicación de la Ley castellano-leonesa 1/2010 puede evitarse un ejercicio de la competencia autonómica que llegue a vulnerar la autonomía que la Constitución garantiza al ayuntamiento donde se localiza, en parte, el parque natural. Lesión de la autonomía que no se produce por la mera previsión normativa de las medidas de protección del espacio natural declarado por la Ley objeto del conflicto, tal y como hemos razonado anteriormente (ATC 251/2009, de 13 de octubre, FJ 6). Son los tribunales del Poder Judicial los que, por mandato constitucional (art. 106.1 CE), controlan la legalidad de la actuación administrativa subyacente tanto en la aprobación como en la puesta en práctica de los distintos instrumentos de protección medioambiental del territorio.

Todas las razones anteriores llevan a la conclusión de que la Ley de Castilla y León 1/2010, de 2 de marzo, no vulnera la autonomía local constitucionalmente garantizada del Ayuntamiento de Covalada (Soria).

FALLO

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

Ha decidido

Desestimar el conflicto en defensa de la autonomía local promovido por el Ayuntamiento de Covalada (Soria) en relación con la Ley de las Cortes de Castilla y León 1/2010, de 2 de marzo, de declaración del parque natural de Laguna Negra y circos glaciares de Urbión.

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

Dada en Madrid, a doce de junio de dos mil catorce.—Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.—Adela Asua Batarrita.—Luis Ignacio Ortega Álvarez.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Juan José González Rivas.—Santiago Martínez-Vares García.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Ricardo Enríquez Sancho.—Firmado y rubricado.