

Id Cendoj: 28079130052005100409  
Órgano: Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso  
Sede: Madrid  
Sección: 5  
Nº de Recurso: 78/2002  
Nº de Resolución:  
Procedimiento: CONTENCIOSO  
Ponente: SEGUNDO MENENDEZ PEREZ  
Tipo de Resolución: Sentencia

**Voces:**

- PARQUES NACIONALES
- ESPACIOS NATURALES DE PROTECCION ESPECIAL
- COMPETENCIAS MUNICIPALES
- DECLARACION DE INCONSTITUCIONALIDAD
- AFECTACION DE BIENES
- AUTONOMIA LOCAL

**Resumen:**

Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Nacional de los Picos de Europa

**SENTENCIA**

En la Villa de Madrid, a veintisiete de Abril de dos mil cinco.

VISTOS por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Supremo los recursos contencioso-administrativos acumulados números 75/2002, 76/2002 y 78/2002 interpuestos por el AYUNTAMIENTO DE AMIEVA, representado por el Procurador Sr. Morales Price, la JUNTA VECINAL DEL REAL CONCEJO DE VALDEÓN, representada por la Procuradora Sra. Zulueta y Luchsinger, y por la ASOCIACION DE PROPIETARIOS Y AFECTADOS POR EL PARQUE NACIONAL PICOS DE EUROPA (ASAPE), representada por la Procuradora Alberdi Berriatua, contra el *Real Decreto 384/2002, de 26 de abril*, por el que se aprueba el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Nacional de los Picos de Europa.

Se han personado en este recurso, como partes recurridas, la ADMINISTRACION GENERAL DEL ESTADO, con la representación que le es propia, y la mercantil PROMOCION Y ESTUDIO DE MINICENTRALES, S.A., representada por la Procuradora Sra. Diaz-Caneja Rodríguez.

**ANTECEDENTES DE HECHO**

PRIMERO.- Con fecha 18 de mayo de 2002 fue publicado en el Boletín Oficial del Estado el *Real Decreto 384/2002, de 26 de abril*, por el que se aprueba el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Nacional de los Picos de Europa.

SEGUNDO.- Contra este Real Decreto han interpuesto recursos contencioso-administrativos las representaciones procesales del AYUNTAMIENTO DE AMIEVA, la JUNTA VECINAL DEL REAL CONCEJO DE VALDEÓN y la ASOCIACION DE PROPIETARIOS Y AFECTADOS POR EL PARQUE NACIONAL PICOS DE EUROPA (ASAPE).

TERCERO.- El AYUNTAMIENTO DE AMIEVA formalizó demanda en la que termina suplicando a esta Sala que:

"...previos los oportunos trámites, incluido el recibimiento del pleito a prueba, se dicte sentencia por la que se declare la nulidad absoluta del *REAL DECRETO 384/2002*, DEL CONSEJO DE MINISTROS DEL ESTADO ESPAÑOL, DE 26 DE ABRIL DE 2.002, POR EL QUE SE PRUEBA EL PLAN RECTOR DE USO Y GESTIÓN DEL PARQUE NACIONAL DE LOS PICOS DE EUROPA, PUBLICADO EN EL BOLETIN

OFICIAL DEL ESTADO NÚMERO 119 DE 18 DE ABRIL DE 2.002; o, subsidiariamente, por la que se declare la nulidad de la totalidad de sus Apartados, "de gestión número 4", "de Regulación de Usos y Actividades número 5", así como "la Normativa de protección número 6"; o, al menos y de dichos apartados, las siguientes concretas prescripciones del referido PLAN RECTOR DE USO Y GESTIÓN DEL PARQUE NACIONAL DE LOS PICOS DE EUROPA:

APARTADO 4 - Gestión -, 1º - Gestión de los recursos naturales - D) - Para la conservación de la fauna-, e); en lo transcrito en los fundamentos de Derecho.

APARTADO 6 - Normativa de protección -, 1ª.- Para la protección de la flora y la fauna del parque nacional. "b); transcrito en los fundamentos de derecho.

APARTADO 4 - Gestión -, 1º - Gestión de los recursos naturales-, B) - Para la conservación de las aguas -, apartados a), b) y c).

APARTADO 4 - Gestión -, 1º - Gestión de los recursos naturales-, D) - Para la conservación de la fauna-, apartado h).

APARTADO 4 - Gestión -, 2º - Uso público -, A) - Organización del uso público del parque natural -, apartado g).

APARTADO 4 - Gestión -, 2º - Uso público -, E) - Ordenación de la accesibilidad -, apartado a), b), c), d).

APARTADO 4 - Gestión -, 4º - Actuaciones de apoyo a la comunidad residente, apartado inicial, y apartados b), d), e), f) y m)

APARTADO 5 - Regulación de usos y actividades -, 3º - Infraestructuras de comunicación, obtención y distribución de energía, y servicios, apartado b), "De manera general, la actual red de carreteras no podrá ser ampliada con trazados añadidos a los actualmente existentes, a excepción de las estructuras que de forma inevitable sean necesarias para asegurar la conservación del parque o la seguridad en el tránsito..."; debiendo ser condenado el ESTADO, y para los supuestos de estimación de nulidad parcial de la Disposición impugnada, a que proceda a la aprobación del régimen económico y de compensaciones del área de influencia socioeconómica del Parque Nacional de Picos de Europa, y en todo caso a estar y pasar por dichas declaraciones y a darles cumplimiento con expresa imposición de las costas causadas en el recurso".

Por medio de otrosí solicita esta parte el recibimiento del juicio a prueba.

CUARTO.- La JUNTA VECINAL DEL REAL CONCEJO DE VALDEÓN, formalizó demanda en la que suplica a la Sala que "...dicte Sentencia, por la que, estimando este recurso, declare la nulidad de pleno derecho del citado Real Decreto, por no ser conforme a Derecho".

Mediante Segundo otrosí solicitó el recibimiento del proceso a prueba.

Y en Cuarto otrosí manifiesta que "Dada la posible inconstitucionalidad del *Real Decreto nº 384/2002, de 26 de abril*, que aquí se impugna, se solicita que por la Sala a la que tengo el honor de dirigirme plantee ante el Tribunal Constitucional y al amparo de lo dispuesto en el *artículo 35 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*, Cuestión de Inconstitucionalidad de la citada Disposición, sobre Invasión de competencias municipales, por vulnerar lo dispuesto en los *artículos 127 y 140 de la Constitución Española*, ya que la decisión del proceso depende de la validez del mencionado Real Decreto".

QUINTO.- La ASOCIACION DE PROPIETARIOS Y AFECTADOS POR EL PARQUE NACIONAL PICOS DE EUROPA (ASAPE), formalizó demanda en la que suplica a la Sala que "...dicte Sentencia, por la que, estimando este recurso, declare la nulidad de pleno derecho del citado Real Decreto, por no ser conforme a Derecho".

Mediante Segundo otrosí solicita esta parte el recibimiento del proceso a prueba.

SEXTO.- El Abogado del Estado, en la representación que ostenta, formuló contestación a las demandas interpuestas de contrario y suplica en sus escritos a la Sala que dicte sentencia que desestime los recursos, por ser conforme a Derecho el Real Decreto impugnado, y se impongan las costas a los recurrentes.

Mediante Cuarto Otrosí, en su escrito de contestación a la demanda interpuesta por la JUNTA VECINAL DEL REAL CONCEJO DE VALDEÓN, manifiesta que "...los Reales Decretos del gobierno de la Nación pueden ser residenciados ante el Tribunal Constitucional, vía conflicto de competencias, mediante procesos promovidos por Comunidades Autónomas; pero, ni pueden ser objeto de conflicto en defensa de la autonomía local ( *artº 75 bis LO 2/1979* ), ni, tampoco, de recurso o cuestión de inconstitucionalidad ( *artº 27.2 LOTC* )".

SEPTIMO.- La representación procesal de la mercantil PROMOCION Y ESTUDIO DE MINICENTRALES, S.A., formuló contestación a las demandas interpuestas por el Ayuntamiento de Amieva y por la Junta Vecinal del Real Concejo de Valdeón, suplicando a la Sala que dicte Sentencia desestimando dichos recursos.

OCTAVO.- Recibido el proceso a prueba, se practicó la misma con el resultado que obra en autos y, evacuadas las conclusiones por las partes, mediante Providencia de fecha 8 de febrero de 2005 se señaló el presente recurso para votación y fallo el día 1 de marzo del mismo año, en cuya fecha han tenido lugar dichos actos procesales, dictándose Providencia con fecha 9 de marzo siguiente cuyo tenor literal es: "Haciendo uso de la facultad que confiere el *artículo 33.2 de la Ley de esta Jurisdicción* y, por tanto, con suspensión del plazo para pronunciar el fallo y sin prejuzgar éste, se concede a las partes un plazo común de diez días para que formulen las alegaciones que estimen oportunas sobre: Si la sentencia del Tribunal Constitucional 194/2004, de 10 de noviembre , en la que se declara inconstitucional el inciso del *artículo 19.3 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo* , "o por la Administración General del Estado en el caso de Parques Nacionales ubicados en el territorio de más de una Comunidad, previo acuerdo favorable de la Comisión Mixta de Gestión encargada de su elaboración", es, pese a ello, y por la incorporación al fallo de dicha sentencia de la expresión "con los efectos que se indican en el fundamento jurídico 24", uno de los posibles obstáculos para el acogimiento de la pretensión de nulidad del Real Decreto impugnado en este recurso".

Presentadas alegaciones por las representaciones procesales del AYUNTAMIENTO DE AMIEVA, la JUNTA VECINAL DEL REAL CONCEJO DE VALDEÓN, la ASOCIACION DE PROPIETARIOS Y AFECTADOS POR EL PARQUE NACIONAL PICOS DE EUROPA (ASAPE) y el ABOGADO DEL ESTADO, se alzó la suspensión acordada por Providencia de fecha 13 de abril de 2005.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. Segundo Menéndez Pérez,

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Al amparo de la norma que atribuye a la Administración General del Estado la competencia para aprobar los Planes Rectores de Uso y Gestión de los Parques Nacionales ubicados en el territorio de más de una Comunidad Autónoma ( *artículo 19.3 de la Ley 4/1989* ), y a propuesta del Ministro de Medio Ambiente, aprobó el Gobierno por *Real Decreto 384/2002, de 26 de abril* , el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Nacional de los Picos de Europa (PRUG, en lo sucesivo); siendo este Real Decreto el impugnado en los tres recursos contencioso-administrativos que, por su acumulación procesal, se resuelven en esta única sentencia, interpuestos, respectivamente, por el Ayuntamiento de Amieva (recurso número 75/2002), la Junta Vecinal del Real Concejo de Valdeón (número 76/2002) y la Asociación de Propietarios y Afectados por el Parque Nacional de Picos de Europa, Asape, (número 78/2002).

Dado que los expedientes administrativos remitidos por la Administración a raíz de la interposición de cada uno de esos tres recursos y a raíz, también, de los interpuestos contra ese mismo Real Decreto por el Ayuntamiento de Posada de Valdeón (recurso número 66/2002) y por la Asociación Ecologistas en Acción-Coda (número 80/2002) se complementan, debemos advertir, ya de entrada, que es el conjunto formado por todos ellos lo que este Tribunal tiene a la vista y valora al dictar esta sentencia y las otras dos, de esta misma fecha, en las que se resuelven los dos recursos que acaban de ser citados.

SEGUNDO.- Aquella norma competencial ha sido declarada inconstitucional por la sentencia del Tribunal Constitucional 194/2004, de 10 de noviembre; pero lo ha sido, tal y como se lee en el fallo, "con los efectos que se indican en el fundamento jurídico 24", esto es: sin que lleve aparejada su inmediata declaración de nulidad, "la cual se difiere hasta el momento en el que las Comunidades Autónomas regulen las modalidades de gestión de los parques nacionales de su competencia" (pronunciamientos, ambos, que dicho Tribunal ha reiterado en sus dos recientes sentencias números 35 y 36 de 2005, ambas de fecha 17 de febrero ). Tal nulidad diferida, que escinde la inconstitucionalidad y la nulidad pese a lo dispuesto en los *artículos 164.2 de la Constitución* y *39.1 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre* , del Tribunal Constitucional, se adopta "ya que la declaración de inconstitucionalidad de algunos de los preceptos enjuiciados podría producir graves perjuicios a los recursos naturales de los parques nacionales si dicha

declaración de inconstitucionalidad conllevara la nulidad inmediata de los preceptos correspondientes", y nos obliga, ahora, en esta sentencia, a plantearnos como primera cuestión la que por la vía del *artículo 33.2 de la Ley de la Jurisdicción* suscitamos a las partes en la providencia de 9 de marzo pasado; esto es: la trascendencia que esa escisión haya de tener sobre las pretensiones deducidas en estos recursos contencioso-administrativos.

TERCERO.- Sobre esa concreta cuestión, basta afirmar aquí que la hipotética invalidez del *Real Decreto 384/2002* no podrá venir determinada por la consideración de que el Gobierno, al aprobarlo, rebasó las competencias que el bloque de la constitucionalidad atribuye al Estado en las materias de "medio ambiente" y "espacios naturales protegidos", invadiendo las que en ellas corresponden a las Comunidades Autónomas, pues aquel artículo 19.3 sigue, por mor de aquella escisión, surtiendo los efectos jurídicos inherentes a la norma que proclama. Un hipotético fallo estimatorio, total o parcial, de los recursos contencioso-administrativos que ahora resolvemos podrá sustentarse en otras causas, pero no en esa.

En consecuencia, no podemos fundar nuestra decisión en el motivo de impugnación del Ayuntamiento de Amieva referido a que las prescripciones de los apartados "4.Gestión", "5.Regulación de usos y actividades" y "6.Normativa de protección", todos ellos del PRUG aprobado por aquel Real Decreto, vulneran el régimen constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, por no poder ser consideradas como básicas y corresponder su aprobación a éstas.

CUARTO.- En un orden lógico, debemos analizar ahora los motivos de impugnación de carácter estrictamente formal, referidos por tanto a la observancia, o no, del procedimiento al que debió someterse la elaboración y aprobación de la disposición general impugnada. De ellos, hay unos en los que resulta obvia su carencia de fundamento. Abordando su estudio en el orden que nos parece más oportuno, son estos los siguientes:

A) La supuesta omisión total del procedimiento debido. Se afirma, en efecto, que el PRUG somete al uso público los bienes de dominio público (comunales y montes de utilidad pública) y los patrimoniales, al tiempo que prohíbe o limita derechos, usos y aprovechamientos consolidados de carácter patrimonial; y que, por ello, hubiera debido tramitarse un procedimiento de desafectación previa para los primeros, a fin de cambiar su titularidad jurídica, que pasa a ser, se dice, de la Administración del Parque, y uno o unos de expropiación forzosa para ambos tipos de bienes.

Pero no es así. De un lado, porque el estudio del PRUG y de las alegaciones que sobre este particular hacen las partes, no pone de relieve que aquél conlleve como consecuencia que determinados bienes demaniales dejen de quedar afectos al destino público al que lo estaban; ni tan siquiera pone de relieve un cambio o alteración de su titularidad dominical; ni aun la supresión, para los que puedan ser comunales, de su aprovechamiento y disfrute en régimen de explotación colectiva y comunal. Y, de otro, porque lo que aquel estudio pone de relieve es (en principio y sin perjuicio de decisiones futuras que hayan de adoptarse a la vista del grado e intensidad de la afectación que finalmente pueda resultar sobre concretos y singulares bienes y derechos) una afectación que queda extramuros de la garantía expropiatoria, pues el PRUG, ni conlleva privaciones singulares de bienes o derechos, propiamente dichas, ni conlleva tampoco privaciones generales, esto es, para una o unas clases de bienes, que alcancen un nivel de intensidad fuera de lo común. La afectación se queda en el nivel de la mera delimitación general y abstracta de las facultades; en la redefinición del régimen jurídico de una o unas clases de bienes, que pasa, así, a ser la expresiva del contenido normal del derecho que se tiene sobre ellos y que es impuesta por la función social, ecológica y de interés general que tales bienes han de cumplir ( *artículos 33.2, 45.2 y 128.1 de la Constitución* ). Afectación que respeta el contenido esencial de los derechos concernidos, sin eliminar su utilidad económica efectiva y sin transformar al titular en un simple gestor del interés público; que respeta también el principio de proporcionalidad, o lo que es igual, un justo equilibrio entre el interés general y el interés privado; así como el principio de reserva de ley, que aquí, en la determinación del contenido del derecho de propiedad, no es de carácter absoluto y sí sólo relativo, permitiendo, por tanto, que las normas secundarias o subordinadas complementen y desarrollen una previa regulación legal en la que se contengan las bases o directrices de esa determinación; regulación legal que es la contenida, sustancialmente, en las *leyes 4/1989, de 27 de marzo, sobre Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, y 16/1995, de 30 de mayo, de Declaración del Parque Nacional de los Picos de Europa* .

B) La supuesta ausencia de participación pública. Se afirma, en efecto, que en el expediente no consta participación pública alguna en la elaboración del PRUG.

No es así tampoco. De un lado, se contienen en dicho expediente las actas de las numerosas sesiones que celebraron los Órganos de Gestión y Participación Social del Parque Nacional de los Picos de

Europa; esto es, su Comisión Mixta de Gestión, integrada por el mismo número de representantes de la Administración General del Estado y del conjunto de las Comunidades Autónomas interesadas ( *artículo 23.1 y 2 de la Ley 4/1989* ), que celebró sesiones los días 6 de noviembre de 1998, 24 de febrero y 30 de noviembre de 1999, 12 de julio y 16 de octubre de 2000 y 14 de febrero y 11 de julio de 2001; y su Patronato, que es, precisamente ( *artículo 23.bis.1 de dicha Ley 4/1989* ), un órgano de participación de la sociedad en el Parque, en el que (mismo artículo) están representadas las Administraciones públicas y aquellas instituciones, asociaciones y organizaciones relacionadas con el Parque, que las celebró los días 9 de febrero, 22 de julio y 27 de noviembre de 1998, 29 de septiembre de 1999, 3 de octubre, 7 de noviembre y 19 de diciembre de 2000 y 31 de julio y 21 de agosto de 2001. Y, de otro, puede constatarse en aquel expediente (ver, sobre todo, en la documentación encuadrada que contiene la propuesta del PRUG, los documentos 4.4 del tomo 2, 4.5 de los tomos 3 y 4, y 4.7 y 4.8 del tomo 5) la intervención de Ayuntamientos, Juntas Vecinales, Federaciones, Asociaciones, Sociedades, Coordinadoras, Colectivos, Grupos, Clubes, personas individuales, etc., etc., hasta un total, salvo error u omisión, de 171 alegantes. Todo lo cual, en suma, dota de pleno fundamento a la afirmación que el Consejo de Estado hizo en su dictamen en el sentido de que en la elaboración del PRUG ha mediado un grado de participación colectiva que resulta loable.

C) La supuesta omisión de algún informe y dictamen. Se dice, en efecto, que falta el informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio proponente y el dictamen de la Comisión Permanente del Consejo de Estado; lo cual no es así, pues aquél se emitió con fecha 24 de enero de 2002 (ver, en el expediente administrativo remitido para el recurso número 66 de 2002, sus folios 95 y siguientes) y éste el día 11 de abril del mismo año (así, en ese mismo expediente, sus folios 2 y siguientes).

D) La supuesta ausencia del acuerdo del Consejo de Ministros. Queja que no podemos aceptar, pues se lee en el preámbulo del Real Decreto impugnado, sin que haya razón alguna para dudar de la veracidad de la afirmación, que se aprobó a propuesta del Ministro de Medio Ambiente y previa deliberación del Consejo de Ministros en su reunión del día 26 de abril de 2002. Y

E) La extemporaneidad de la aprobación del PRUG. Queja a la que no podemos anudar ninguna trascendencia invalidante, pues aunque el PRUG se ha aprobado después de que hubiera transcurrido el plazo de un año que para ello preveía la *Disposición adicional segunda de la Ley 16/1995*, no deja de regir aquí la regla general de que la realización de actuaciones administrativas fuera del tiempo establecido para ellas sólo implicará la anulabilidad cuando así lo imponga la naturaleza del término o plazo, lo cual ni se alega ni es el caso. En efecto, el ordenamiento jurídico quiere la pronta aprobación de un Plan tan necesario como aquél; pero quiere, sobre todo o más que nada, su aprobación.

QUINTO.- Pese a que no es tan obvia la carencia de fundamento de los restantes defectos formales, es lo cierto, sin embargo, que tampoco cabe ligar a ellos una consecuencia invalidante de la disposición general impugnada:

A) Por lo que hace a la omisión del informe del Ministerio de Administraciones Públicas, que el *artículo 24.3 de la Ley 50/1997* exige para el caso de que la norma reglamentaria pudiera afectar a la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, porque la finalidad perseguida con dicho informe queda preservada desde el momento en que el PRUG ha de ser informado, como así ha ocurrido, por el Patronato del Parque Nacional de los Picos de Europa y por su Comisión Mixta de Gestión, ya que estos son órganos, los dos, en los que se integran representantes de la Administración General del Estado y de las Comunidades Autónomas interesadas. Las numerosas sesiones celebradas por dichos órganos, antes citadas, y el acuerdo favorable al texto del PRUG adoptado en el seno de uno y otro, avalan suficientemente la razón que acaba de exponerse. Y

B) Por lo que hace a la omisión del informe de la Comisión Nacional de Protección de la Naturaleza, porque el estudio del *artículo 2 del Real Decreto 2488/1994, de 23 de diciembre*, en el que se establecen las funciones de dicha Comisión, pone de relieve, de un lado, que el informe que se dice omitido no es requerido con carácter preceptivo y, de otro, que ni tan siquiera es requerido al detallar las funciones atribuidas en relación, específicamente, con los espacios naturales protegidos.

SEXTO.- Siguiendo el orden que nos parece más lógico, debemos analizar ahora los motivos de impugnación de carácter sustantivo, empezando por aquél en el que se afirma que una gran parte de las prescripciones establecidas en el PRUG vulneran la garantía institucional de la autonomía local.

Sobre este particular, debemos recordar que -a diferencia de lo que ocurre con las Comunidades Autónomas, que ven delimitadas sus funciones y competencias directamente por la Constitución y por sus

Estatutos de Autonomía- para los Entes Locales el contenido concreto de unas y otras no deja de quedar a disposición del legislador ordinario; o lo que es igual, la autonomía local lo es "en el marco de la Ley", de suerte que la concreta configuración institucional de los Entes Locales se defiende a ese legislador ordinario, al que no se fija más límite que el del reducto indisponible o núcleo esencial de la institución. Es esto lo que ya se desprende del *artículo 25.2 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local*, que al indicar las materias en las que el Municipio ha de ejercer en todo caso competencias, se cuida de precisar que las ejercerá "en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas". Y es eso lo que se lee en la sentencia del Tribunal Constitucional número 32/1981, de 28 de julio, en la que se añade que la garantía institucional no asegura un contenido concreto o un ámbito competencial determinado y fijado de una vez por todas, sino la preservación de una institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar. O en la número 109/1998, de 21 de mayo, en la que se lee, con referencia al ente local que es la provincia, que no toda incidencia en la esfera competencial de la entidad local debe reputarse lesiva de la mencionada garantía institucional, toda vez que ésta no se concibe como una garantía absoluta que impida toda suerte de afectación de la esfera de competencias legalmente asignadas, sino únicamente aquellas que menoscaben o vulneren el núcleo esencial e indisponible de la autonomía provincial, sin el cual ésta no presentaría los caracteres que la hacen reconocible como institución.

Siendo esto así, nos vemos obligados a rechazar también el motivo de impugnación que ahora analizamos, pues para su acogimiento no basta con alegar, como se hace en los escritos de demanda, que las prescripciones del PRUG inciden en materias sobre las que el Municipio tiene competencias, o que inciden trasladando a Administraciones distintas de la local decisiones que afectan a esos ámbitos materiales. Lo que hubiera debido alegarse, y no se hace, es que esa incidencia lo es con tal extensión e intensidad, cualitativas y/o cuantitativas, que comporta que el haz funcional y competencial de las instituciones locales afectadas queda reducido a unos términos que hacen que éstas no puedan ya ser reconocidas como tales. No es esto, desde luego, lo que se desprende del estudio del PRUG, ni del estudio de las concretas prescripciones del mismo a las que las actoras se refieren.

Además, y para no dejar sin respuesta otro de los aspectos a los que se alude en el motivo de impugnación, cual es el referido a la reserva de ley en la delimitación y determinación de aquel haz funcional y competencial -reserva que, de nuevo, no tiene aquí un carácter absoluto y sí sólo relativo, en los términos que expusimos en el párrafo segundo de la letra A) del fundamento de derecho cuarto-, tampoco se desprende de aquel estudio que las prescripciones del PRUG rebasen lo que es desarrollo y complemento de lo dispuesto en las leyes ya citadas 4/1989 y 16/1995.

Claro es, en fin, que por los propios argumentos que expone el Abogado del Estado, en el cuarto otrosí del escrito de contestación a la demanda formulada por la Junta Vecinal del Real Concejo de Valdeón, no procede atender a la petición deducida por ésta en el cuarto otrosí de su demanda.

SÉPTIMO.- La misma conclusión se alcanza al fijar la atención del estudio en el aspecto concernido por el motivo de impugnación que imputa a las prescripciones del PRUG el efecto o la consecuencia de estrangular el desarrollo económico de los pueblos incluidos en el perímetro del Parque Nacional. Se trata de una alegación que no descansa en la previa definición de cuales puedan ser las cortapisas que nuestro ordenamiento jurídico considere como contrarias o incompatibles con el objetivo, tutelado por él, de favorecer un ordenado desarrollo económico; y que no descansa, ni tan siquiera, en un análisis que pusiera de relieve que alguna o algunas de aquellas prescripciones cercenan cualquier opción o modelo de desarrollo económico sin ser necesarias para la recuperación y conservación de tan importante espacio natural. Es, por tanto, una alegación que un Tribunal de Justicia no puede acoger.

OCTAVO.- Tampoco podemos acoger el motivo de impugnación que combate la inclusión de núcleos habitados en el perímetro del Parque Nacional, pues aun siendo cierto que ello es algo que se contempla como excepcional al definir las características que ha de reunir un espacio para que pueda ser declarado parque nacional [apartado 2, punto 2, letra e) del Plan Director de la Red de Parques Nacionales aprobado por el *Real Decreto 1803/1999*], no lo es menos que el *artículo 2.1 de la Ley 16/1995*, remitiéndose a lo descrito en su anexo I, delimitó el ámbito territorial del Parque Nacional de los Picos de Europa, sin que nada se nos diga acerca de que el PRUG haya vulnerado por aquella inclusión esa delimitación legal; ni lo es tampoco que dicha Ley, de modo bien expresivo, se refiere en sus artículos 3.3 y 9.5 a las poblaciones del Parque, y en el 4.3 a los núcleos urbanos incluidos en él.

NOVENO.- La circunstancia de que el PRUG preste, como se dice en uno de los escritos de demanda, una atención especial a los residentes locales, y que por estos entienda tanto las personas que viven habitualmente en su interior como aquellas otras que desarrollan dentro del parque su actividad

económica principal, tiene una lógica razón de ser, cual es la de alcanzar, o servir de medio para alcanzar, el objeto, ya anunciado en el *artículo 1.2.d) de la Ley 16/1995*, de promover un desarrollo social, económico y cultural sostenible para las personas y comunidades asociadas al ámbito territorial del Parque. No podemos, pues, aceptar las quejas de que aquella especial atención, o de que aquella definición del concepto de residente local, sean irrazonables; ni aceptar, en suma, que con ello se vulnere el principio de igualdad consagrado en el *artículo 14 de la Constitución*.

DÉCIMO.- Si los Planes Rectores de Uso y Gestión de los Parques Nacionales han de ajustarse a las directrices establecidas en el Plan Director de la Red de Parques Nacionales (*artículo 19.4 de la Ley 4/1989*), y si éste establece que la caza y la pesca, como actividades recreativas o como aprovechamiento de animales silvestres, son, con carácter general, incompatibles con los objetivos y finalidades de un parque nacional por las repercusiones que tienen sobre los procesos naturales y por su impacto sobre el uso público [apartado 3.5.b) de ese Plan Director], claro es que no podemos aceptar el argumento de que el PRUG aquí impugnado sea nulo por razón de que sus previsiones sobre supresión de la caza y pesca sólo hubieran podido adoptarse tras la constatación científica y técnica de la incompatibilidad de estas actividades con los objetivos medioambientales perseguidos. La incompatibilidad, como regla general, ya está establecida en una directriz a la que el PRUG había de ajustarse.

UNDÉCIMO.- Las decisiones a adoptar sobre la actividad cinegética fueron ampliamente debatidas en el proceso de elaboración del PRUG, tal y como ponen de relieve aquellas actas de las sesiones del Patronato y de la Comisión Mixta de Gestión. Así, a título de ejemplo y por resaltar una que hace directa alusión a una parte del territorio del Parque que es la concernida en el motivo de impugnación que empezamos a analizar, se lee en la del Patronato de fecha 9 de febrero de 1998 que el Director en funciones del Parque Nacional se refirió a distintos informes jurídicos al respecto y a las conversaciones mantenidas sobre el particular con las Comunidades Autónomas interesadas, dando cuenta de que la de Castilla y León realiza un plan cinegético con el carácter de control de población, según están autorizados por la Dirección de Parques Nacionales, por haberse entendido la situación especial de esta Comunidad.

Interpretándolo desde aquí, el estudio del apartado 4.1º.D).e) del PRUG pone de relieve, ante todo, que en él está presente la consideración de que la actual estructura poblacional de la fauna del sector al que se refiere (en los términos municipales de Oseja de Sajambre y Posada de Valdeón, que son los dos únicos, de los incluidos en el perímetro del Parque Nacional, que pertenecen a la citada Comunidad Autónoma de Castilla y León) no es aún la que posibilita su libre evolución en estado natural sin intervención cinegética. Y pone de relieve, también, la pretensión de que el tránsito al objetivo final previsto, cual es llegar a esa estructura poblacional que posibilite la libre evolución en estado natural sin intervención cinegética, se logre a lo largo de la vigencia del presente plan.

A la vista de ello, y con los datos, alegaciones y argumentos que las partes han traído al debate procesal, no cabe tener por cierto que aquel apartado 4.1º.D).e), o el 6.1º.b) que le complementa, carezcan de toda razón de ser, hasta el punto de ser arbitrarios. Ni que sean discriminatorios, por tratar de manera diferente situaciones que sean iguales. Ni, en fin, que vulnere normas de rango superior, pues la directriz a la que hicimos referencia en el fundamento de derecho anterior, contenida en el apartado 3.5.b) del Plan Director de la Red de Parques Nacionales, establece que la incompatibilidad de la caza y pesca con los objetivos y finalidades de un parque nacional es sólo de carácter general, permitiendo que, bien por necesidades de control de poblaciones, bien con carácter excepcional, se autorice, en condiciones estrictamente controladas, y cuando no exista otra solución satisfactoria, el empleo de artes cinegéticas o piscícolas siempre y cuando se hayan utilizado tradicionalmente y no produzcan efectos negativos en el medio ambiente. Añadamos, además, que el PRUG expresa con claridad bastante que su objetivo no es mantener la excepción a aquella regla general, sino procurar la adecuación progresiva de la situación a la establecida de forma genérica en el Plan Director de la Red de Parques Nacionales.

DUODÉCIMO.- El estudio de los apartados a los que acabamos de referirnos y del PRUG en su conjunto, no permite descubrir que las previsiones de éste se erijan en obstáculo para el reconocimiento, en su caso y momento y si así procediera, de las indemnizaciones que compensen la supresión de eventuales derechos cinegéticos consolidados, cualquiera que sea el territorio del Parque en que tales derechos se ejercitaran. Lo que se expone sobre ese supuesto obstáculo en los escritos de demanda no es razón, por tanto, para declarar la nulidad de aquél.

DECIMOTERCERO.- Hemos dejado para el final un motivo de impugnación, presente con unos u otros matices en los tres escritos de demanda, que no tiene un fácil acomodo entre los de naturaleza estrictamente formal, ni tampoco en los de naturaleza sustantiva. Nos referimos a aquél que echa en falta la aprobación de un régimen económico y de compensaciones.

Para su análisis es necesario recordar algunas de las previsiones contenidas en las Leyes 4/1989 y 16/1995. En concreto, las siguientes:

\*El artículo 18.2 de la primera, en el que se dispone que "con el fin de contribuir al mantenimiento de los espacios naturales protegidos, y compensar socioeconómicamente a las poblaciones afectadas, en sus disposiciones reguladoras podrán establecerse Áreas de Influencia Socioeconómica, con especificación del régimen económico y compensación adecuada al tipo de limitaciones. Estas Áreas estarán integradas por el conjunto de los términos municipales donde se encuentre ubicado el espacio natural de que se trate y su Zona Periférica de Protección".

\*Su artículo 11, conforme al cual, "las normas reguladoras de los espacios naturales protegidos determinarán los instrumentos jurídicos, financieros y materiales que se consideren precisos para cumplir eficazmente los fines perseguidos con su declaración".

\*El artículo 3 de la segunda, que bajo el epígrafe Área de influencia socioeconómica dispone: "1. La totalidad de los términos municipales implicados por la declaración del Parque Nacional de los Picos de Europa, que se relacionan en el anexo II de la presente Ley, constituyen su área de influencia socioeconómica a los efectos de lo previsto en el artículo 18.2 de la referida Ley 4/1989 .

2. El régimen económico y de compensaciones será aprobado por el Gobierno simultáneamente o con anterioridad al Plan Rector de Uso y Gestión. La tramitación incluirá necesariamente un período de información pública.

3. Las Administraciones públicas complementarán dicho régimen económico mediante un Plan de desarrollo sostenible comarcal para las poblaciones del Parque y su área de influencia socioeconómica, a través del cual se canalizarán las inversiones, subvenciones e incentivos necesarios para garantizar que el Parque Nacional cumple su cometido como motor de desarrollo".

\*Su Disposición adicional segunda, a cuyo tenor, "en el plazo de un año, se procederá a la aprobación del Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Nacional y del régimen económico y de compensaciones de su área de influencia socioeconómica". Y

\*Su Disposición adicional cuarta, conforme a la cual, "en el plazo de un año, contado a partir de la aprobación del Plan Rector de Uso y Gestión, se procederá a la elaboración y aprobación del Plan de desarrollo sostenible al área de influencia socio-económica".

DECIMOCUARTO.- El estudio de esos preceptos permite afirmar que la Ley 4/1989 -de modo congruente con su carácter de norma general, aplicable a todos los espacios naturales protegidos- prevé como una mera posibilidad la del establecimiento de Áreas de Influencia Socioeconómica, mientras que la Ley 16/1995 -de modo igualmente congruente con una norma que contempla ya las singularidades de un espacio natural concreto- decide tal establecimiento, lo constituye y lo ordena. Permite afirmar, también, que semejante establecimiento comporta de modo necesario, ya en la previsión misma de la Ley 4/1989 , la especificación del régimen económico y compensación adecuada al tipo de limitaciones. E igualmente permite afirmar que la ley de declaración del Parque Nacional de los Picos de Europa, Ley 16/1995 , no se contentó sólo con establecer aquel Área, sino que exigió, además, que su consecuencia, constituida por la especificación de dicho régimen, se aprobara antes o al mismo tiempo que el Plan Rector de Uso y Gestión, pues tal exigencia está clara en los términos imperativos con que se expresa su artículo 3.2 y se reitera, ya de modo innecesario, revelando por ello la importancia que el legislador atribuía a ese dato temporal, en su Disposición adicional segunda.

DECIMOQUINTO.- Hay, además, datos suficientemente indicativos de que la aprobación del régimen económico y de compensaciones dentro del plazo querido por estas normas no es algo indiferente, sino todo lo contrario. De un lado, el dato normativo referido a que los Planes Rectores de Uso y Gestión de los Parques Nacionales, y también el de los Picos de Europa, tendrán una vigencia máxima de seis años ( artículo 19.6 de la Ley 4/1989 y Disposición adicional única del Real Decreto aquí impugnado). De otro, el también normativo de que aquel régimen había de complementarse mediante un Plan de desarrollo sostenible, a aprobar en el plazo de un año desde la aprobación del PRUG (así, en los preceptos antes transcritos). Y, por último, la excepcionalidad que supone la presencia de núcleos habitados en el interior del Parque Nacional de los Picos de Europa, que demanda de modo lógico, de modo urgente, aquel régimen.

DECIMOSEXTO.- El dictamen del Consejo de Estado no dio por buena la falta de aprobación en tiempo del repetido régimen económico y de compensaciones. Dio por supuesto, aunque advirtiendo que



nada dice el expediente sobre la cuestión, ni sobre el Plan de desarrollo sostenible, que tal aprobación se produciría.

DECIMOSÉPTIMO.- Finalmente, no es dudoso que el régimen económico y de compensaciones que se echa en falta es, por la razón para la que se prevé, un instrumento distinto, diferenciado de aquél que sí obra en el expediente y que recoge "la estimación económica de las prioridades de inversiones de la Administración del Parque Nacional contempladas en el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Nacional de los Picos de Europa". Obsérvese, además, que este otro instrumento debe formar parte del contenido mismo de los Planes Rectores de Uso y Gestión de los Parques Nacionales [ *artículo 19.4.d) de la Ley 4/1989* ] y que se prevé en preceptos distintos a los transcritos en el anterior fundamento de derecho decimotercero [en concreto, en el que acaba de ser citado; en el *9.2.e) de la Ley 16/1995* y en el apartado 4.4.c).7º del Plan Director de la Red de Parques Nacionales].

DECIMOCTAVO.- La falta de aprobación en tiempo de aquel régimen económico y de compensaciones no es motivo de nulidad del PRUG, pues las normas que hemos transcrito, así como las contenidas en los *artículos 19.4 de la Ley 4/1989* y *9.2 de la Ley 16/1995*, ponen de relieve que aquél no es un documento que necesariamente deba formar parte del contenido de éste, ni un documento que el PRUG hubiera de valorar para decidir cuales hubieran de ser sus propias previsiones. Al contrario, ponen de relieve que es el régimen el que debe valorar las previsiones del PRUG, con el fin de que su especificación sea la adecuada al tipo de limitaciones a establecer en éste.

DECIMONOVENO.- Pero sí es un motivo determinante de la ineficacia del PRUG, pues lo que aquellas normas legales quieren es que éste empiece a desplegar su eficacia, entre en vigor, una vez que aquel régimen esté aprobado. La consecuencia nada deseable a la que nos vemos obligados es, por tanto, la de declarar la nulidad de la *Disposición final única del Real Decreto 384/2002*, en la que se dispone que "este Real Decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial del Estado" (publicación que tuvo lugar en el Boletín del 18 de mayo de 2002), pues esa entrada en vigor requiere no sólo su publicación en el BOE, sino además y también la aprobación previa o simultánea de aquel régimen económico y de compensaciones.

VIGÉSIMO.- Digamos, por último, que los déficit de previsiones económicas y financieras que las actoras echan en falta quedarán cubiertos, en buena lógica, con la aprobación del repetido régimen económico y de compensaciones; razón por la cual no deviene necesario ningún pronunciamiento distinto al antes anunciado.

VIGÉSIMOPRIMERO.- De conformidad con lo dispuesto en el *artículo 139.1 de la Ley de la Jurisdicción*, no procede hacer una especial imposición de las costas causadas.

Por lo expuesto, en nombre de su Majestad el Rey, y en ejercicio de la potestad de juzgar que emanada del pueblo español, nos confiere la Constitución,

## FALLAMOS

QUE ESTIMANDO EN PARTE los recursos contencioso- administrativos interpuestos por el Ayuntamiento de Amieva, la Junta Vecinal del Real Concejo de Valdeón y la Asociación de Propietarios y Afectados por el Parque Nacional de Picos de Europa (Asape), debemos declarar y declaramos la nulidad de la *Disposición final única del Real Decreto 384/2002, de 26 de abril*, por la razón de que la entrada en vigor de este Real Decreto requería la previa o simultánea aprobación del régimen económico y de compensaciones del área de influencia socioeconómica del Parque Nacional de los Picos de Europa; desestimando, como desestimamos, las demás pretensiones deducidas. Sin hacer especial imposición de las costas procesales causadas.

Publíquese el fallo de esta sentencia, así como el tenor de la Disposición final única anulada, en el Boletín Oficial del Estado.

Así por esta nuestra sentencia, que deberá insertarse por el Consejo General del Poder Judicial en la publicación oficial de jurisprudencia de este Tribunal Supremo, definitivamente juzgando, , lo pronunciamos, mandamos y firmamos . Mariano de Oro-Pulido López.- Pedro José Yagüe Gil.- Jesús Ernesto Péces Morate.- Segundo Menéndez Pérez.- Rafael Fernández Valverde.- D. Enrique Cancer Lalanne. Firmado. Rubricado. PUBLICACIÓN.- Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por el Magistrado Ponente de esta Sala Excmo. Sr. D. Segundo Menéndez Pérez, todo lo cual yo, el Secretario, certifico.