



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Estella Hoyos, Consejero

Sr. Fernández Costales, Consejero

Sr. Pérez Solano, Consejero y

Ponente

Sr. Madrid López, Consejero

Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

El Pleno del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunido en Zamora el día 22 de julio de 2010, ha examinado el *expediente relativo a la consulta del Ayuntamiento de Covalada (Soria) sobre si la Ley 1/2010 de 2 de marzo, de declaración del Parque Natural de "Laguna Negra y Circos Glaciares de Urbión" vulnera la autonomía local garantizada constitucionalmente en los artículos 137 y 140 de la Constitución y puede dar lugar al planteamiento del correspondiente conflicto ante el Tribunal Constitucional*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 25 de junio de 2010 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo relativo a la *consulta del Ayuntamiento de Covalada (Soria) sobre si la Ley 1/2010 de 2 de marzo, de declaración del Parque Natural de "Laguna Negra y Circos Glaciares de Urbión" vulnera la autonomía local garantizada constitucionalmente en los artículos 137 y 140 de la Constitución y puede dar lugar al planteamiento del correspondiente conflicto ante el Tribunal Constitucional*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 25 de junio de 2010, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 706/2010, iniciándose el cómputo del



plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado mediante el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre. Turnado por la Sra. Presidenta del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Pérez Solano.

Primero.- El Boletín Oficial de Castilla y León del día 10 de marzo de 2010 publicó la Ley 1/2010, de 2 de marzo, de declaración del Parque Natural de "Laguna Negra y Circos Glaciares de Urbión".

La Ley consta de una exposición de motivos, cuatro artículos (artículo 1º.- "Finalidad", artículo 2º.- "Objetivos", artículo 3º.- "Ámbito territorial" y artículo 4º.- "Régimen de protección, uso y gestión"); cinco disposiciones finales ("Plan Rector de Uso y Gestión", "Composición y constitución de la Junta Rectora", "Nombramiento del Director-Conservador", "Habilitación normativa" y "Entrada en vigor") y un Anexo en el que se establecen los límites del Parque Natural de "Laguna Negra y Circos Glaciares de Urbión".

Segundo.- El 6 de mayo de 2010 tuvo entrada en el registro del Consejo Consultivo de Castilla y León escrito del Ayuntamiento de Covalada (Soria), en el que solicita la emisión de dictamen preceptivo en el expediente por el que se plantea conflicto de competencia en defensa de la autonomía local respecto a la Ley 1/2010, de 2 de marzo, de declaración del Parque Natural de "Laguna Negra y Circos Glaciares de Urbión".

En él se expone: "En virtud del presente escrito y de conformidad con el acuerdo adoptado en la sesión de Pleno ordinaria celebrada el día veinticuatro de febrero de dos mil diez, en el que previo el Informe de la Secretaría sobre el procedimiento legal a seguir, se acordó:

"Plantear el conflicto de competencias en defensa de la Autonomía Local de la Ley Parque Regional de la Laguna Negra y Circos Glaciares de Urbión ante el Tribunal Constitucional.

»Se solicita el preceptivo Dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León, como órgano consultivo de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, conforme a lo preceptuado en el artículo 75 quater de la Ley Orgánica 2/1979, de 2 de octubre, del Tribunal Constitucional, dentro del plazo



establecido al efecto, de solicitar el mismo dentro de los tres meses siguientes al día de la publicación de la Ley que se entienda lesiona la Autonomía Local.

»El planteamiento del conflicto de competencias en defensa de la autonomía local se basa en la no consideración por parte de la Junta de Castilla y León de la autonomía local de los Ayuntamientos respecto a la consideración jurídica inicial de los llamados "bienes de propios" que constituye el Monte Catalogado de los de Utilidad Pública número 125 de Covalada (Soria).

»A los efectos oportunos se detalla la lesión de la autonomía local basando la misma en los siguientes hechos:

»Primero.- La creación del Parque Regional conlleva una serie de limitaciones a la hora de gestionar los aprovechamientos tradicionales de la zona (pastos, aprovechamientos forestales, cinegéticos, micológicos, recreativos, etc...).

»Segundo.- Ante la situación planteada, y al tratarse de un tema trascendente para los ciudadanos del municipio, el Sr. Alcalde- Presidente de la Corporación Municipal de Covalada, pretende conocer la opinión de los vecinos sobre estos extremos, y considera necesario realizar una consulta de opinión sobre el deseo mayoritario de los ciudadanos de ser incluidos o no en el futuro parque regional.

»Efectuada la consulta, el resultado arrojado es por mayoría negativo a la inclusión del término municipal de Covalada en el parque regional".

»Tercero.- Consecuentemente se comunica el acuerdo adoptado en sesión de Pleno ordinaria celebrada el día 29 de julio de 2009, en el que en el punto 18 del orden del día, se adopta el siguiente acuerdo, que a continuación se detalla literalmente: '(...) A la vista de la propuesta de la Consejera de Medio Ambiente de fecha 17 de julio de 2009, en la que nos pide que el Pleno del Ayuntamiento se pronuncie sobre si desea que se complete el proceso de declaración de Espacio Natural en el que se incluye parte del término municipal de Covalada en el futuro espacio natural de la Laguna Negra y Circos Glaciares de Urbión.



»A la vista de que en dicho escrito se explican los 'beneficios' que según la Consejería obtendría este Municipio con su inclusión en el Espacio Natural, pero en el que se omiten los perjuicios que se pudieran derivar de dicha inclusión.

»A la vista de las condiciones desfavorables para este Municipio en el proceso de su inclusión en el que a pesar de aportar la mayor parte del territorio no se considera esta situación. Y de manera reiterativa la Junta de Castilla y León incumple sus compromisos y las leyes del Parlamento Regional (léase la instalación de la casa del Parque en un Municipio que no es el que más vecinos aporta, etc.).

»Consultados que han sido los vecinos del Municipio sobre este asunto pronunciándose mayoritariamente en contra de la inclusión.

»El Pleno de este Ayuntamiento acuerda por cinco votos a favor y cuatro votos en contra, rechazar la propuesta de la Consejera de Medio Ambiente de fecha 17 de junio de 2009 en el sentido de rechazar la inclusión de parte del término municipal de Covalada en el futuro espacio natural de la Laguna Negra y Circos Glaciares de Urbión.

»Cuarto.- Comunicado el acuerdo plenario a la Consejería de Medio Ambiente, por ésta se ha manifestado que a pesar de la negativa del municipio de Covalada expresado en la consulta efectuada y en el acuerdo plenario, tiene intención de continuar con la tramitación de la declaración de Parque Regional.

»A la vista de ello, por el Sr. Alcalde ha solicitado el procedimiento posible legal de impugnación de la futura Ley.

»Como Secretaria del Ayuntamiento y la asesora jurídica de esta Corporación, estudiada la cuestión planteada se propone el siguiente informe-propuesta: (...).

El contenido del informe recoge la legislación aplicable en los conflictos de defensa de la autonomía local, capítulo IV de la Ley Orgánica 2/1979 de 2 de octubre, del Tribunal Constitucional.



»Quinto.- A la vista del informe efectuado, y de que para efectuar lo planteado en su informe por la Secretaria se había de esperar a la tramitación de la Ley con su consiguiente publicación, con fecha 12 de noviembre de 2009 se procedió a remitir el expediente al Procurador del Común de Castilla y León, entendiéndose que a través de su mediación pudiera ser posible evitar la impugnación al entender que se está vulnerando la autonomía local, y que la tramitación de dicha Ley contraviene la voluntad expresa tanto en consulta popular, como en acuerdo de Pleno, de no ser incluida Covaleda en dicho parque.

»Sexto.- Conferido dicho traslado por el Procurador del Común, (...), se acordó admitir la queja a trámite con la finalidad de llevar a cabo las gestiones necesarias de información (...).

»Séptimo.- Interesa a este Ayuntamiento poner en conocimiento del Consejo Consultivo de Castilla y León los detalles que a continuación se relacionan:

»Antecedentes:

»*Primero.*- Análisis cronológico de los hechos acontecidos:

»- Con fecha 11 de marzo de 2005 se recibió escrito en el Ayuntamiento procedente del Director General del Medio Natural por el que se comunicaba que se iba a proceder a iniciar un nuevo Plan de Ordenación del Espacio Natural de Urbión previa modificación de los límites creando un nuevo espacio que denomina de la Laguna Negra y su entorno.

»- Por acuerdo adoptado por el pleno de este Ayuntamiento en sesión ordinaria de fecha 30 de marzo de 2005 se acordó solicitar una reunión para conocer la figura de protección que se quería aplicar por parte de la Junta de Castilla y León y las restricciones de uso que se iban a proponer.

»- Por Orden 53/2006 de 26 de enero de 2006 de la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León, (...), se acordó la iniciación del Plan de los Recursos Naturales de la Laguna Negra y Círculos Glaciares (en adelante PORN).



»- Con fecha 16 de marzo de 2006 se procedió a entregar al Ayuntamiento de Covaleda la propuesta inicial del PORN de la Laguna Negra y Círculos Glaciares de Urbión, Inventario y Parte Dispositiva, dándose un primer plazo de aportación (...).

»- Con fecha 10 de abril de 2006 por el Ayuntamiento de Covaleda se formularon alegaciones a dicha propuesta sobre aprovechamientos de pastos, micológicos, restricciones de aprovechamientos forestales, etc...

»- Por Resolución de la Dirección General del Medio Natural (...) de fecha 10 de mayo de 2008, publicado en el BOCYL de fecha 26 de marzo de 2006 se acordó abrir un período de información pública, audiencia y consulta durante el plazo de un mes (...) remitiéndose ejemplar para su exposición al público al Ayuntamiento de Covaleda, que tuvo entrada con fecha 26 de mayo de 2006.

»- (...), se remitió escrito de la Sociedad Vecinal de Maderas de Covaleda, por el que se instaba al Ayuntamiento a que se adoptara acuerdo de exclusión del PORN de la Laguna Negra y Círculos Glaciares de Urbión acompañando 92 folios con firmas de apoyo a dicha iniciativa por vecinos de la localidad de Covaleda.

»- (...) se remitió escrito del Director General del Medio Natural de conformidad con lo establecido en el artículo 32 de la Ley 8/1993 de Espacios Naturales de Castilla y León, por el que se procedía a la apertura del trámite de audiencia a los Ayuntamientos y Juntas Vecinales afectados.

»*Segundo.*- Contenido del acuerdo que el Ayuntamiento en pleno y por unanimidad adoptó el día 16 de noviembre de 2006 respecto al documento del espacio natural de la Laguna Negra y Círculos Glaciares de Urbión:

»-El Ayuntamiento de Covaleda basaba entre otras sus alegaciones, en el sentido de que al entender que la Ley 8/1991 de Espacios Naturales de Castilla y León en su artículo 32 establece que en los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales: 'La elaboración de la propuesta inicial corresponde a la Consejería con la participación de las Entidades Locales afectadas', cuestión que en este Plan no se ha cumplido ya que el documento



que se ha presentado ha sido redactado exclusivamente por parte de la Consejería sin participación de ningún tipo por parte de las Entidades Locales, fruto de lo cual tenemos en nuestras manos un documento que no se ajusta a las necesidades de la población.

»- Conforme a lo preceptuado en el artículo 26.2º b) de la Ley 8/1991 (...) donde determina el contenido mínimo que deben tener los planes de ordenación de los recursos naturales se establece: 'Definición del estado de conservación de los recursos naturales, los ecosistemas y los paisajes que integran el ámbito territorial en cuestión, formulando un diagnóstico del mismo y una previsión de su evolución futura'.

»- El documento que se presenta de diagnóstico no cumple con lo expresado en la Ley, pues si bien presenta un estudio minucioso de carácter botánico no hace lo mismo con el resto de los recursos, ecosistemas y paisajes, faltan por lo tanto en el diagnóstico temas de carácter clave para entender el funcionamiento de dichos ecosistemas y la realidad existente.

»(...).

»- No planteándose más debate, dentro del período de audiencia a entidades Locales, el Ayuntamiento de Covaleda, como municipio afectado e incluido en el ámbito de actuación, en votación ordinaria a mano alzada por unanimidad acuerda: solicitar la retirada de dicho documento y la no aprobación del PORN de la Laguna Negra y Círculos Glaciares de Urbión.

»Octavo.- El Ayuntamiento de Covaleda está legitimado para promover el conflicto en defensa de la autonomía local, conforme a lo preceptuado en la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, en su capítulo IV, De los conflictos en defensa de la autonomía local, (...)"

Tercero.- Consta en el expediente la siguiente documentación:

- Resumen de las alegaciones presentadas al PORN.
- Carta de la Alcaldesa del Ayuntamiento de Covaleda dirigida a los vecinos.



- Certificación del Acuerdo adoptado por el Pleno del Ayuntamiento en sesión de fecha 16 de noviembre de 2006 por el que se solicita la retirada y no aprobación del PORN de la Laguna Negra y Circos Glaciares del Urbión.

- Alegaciones efectuadas por la Sociedad Civil de Maderas de Covalada.

- Acta del dictamen de la Comisión Informativa de Servicios e Interior del Ayuntamiento de 23 de enero de 2008.

- Certificación de la Secretaría del Ayuntamiento sobre Acuerdo adoptado por el Pleno en sesión de 30 de enero de 2008, por el que se acuerda someter a consulta popular la integración o no de parte del monte n.º 125 en el PORN.

- Acta de la reunión celebrada en Comisión Especial para el desarrollo de la consulta popular de 4 de febrero de 2008.

- Certificación de la Secretaria del Ayuntamiento sobre Acuerdo adoptado por el Pleno en sesión de 5 de febrero de 2008, en el que se fija el 24 de febrero como fecha de la consulta popular.

- Certificado del Registro de la Propiedad de Soria número 2, sobre la inscripción de la finca rústica monte denominado Pinar n.º 125 del Catálogo de los de Utilidad Pública.

- Certificación de la Secretaria del Ayuntamiento sobre Acuerdo adoptado por el Pleno en sesión de 27 de mayo de 2009 sobre la consulta de opinión.

- Certificación de la Secretaria del Ayuntamiento sobre Acuerdo adoptado por el Pleno en sesión de 29 de julio de 2009 por el que se acuerda con cinco votos a favor y cuatro en contra rechazar la propuesta de la Consejera de Medio Ambiente de 17 de junio de 2009 en el sentido de rechazar la inclusión de parte del término municipal de Covalada en el futuro espacio natural de la Laguna Negra y Circos Glaciares de Urbión.



- Comunicación de la Oficina del Procurador del Común de 15 de diciembre de 2009 sobre admisión a trámite de la queja contenida en el escrito presentado por el Ayuntamiento de Covaleda.

- Acta del dictamen de las Comisiones informativas conjuntas del Ayuntamiento, de 18 de febrero de 2009, que acuerdan impugnar la Ley de Parque Natural de "Laguna Negra y Circos Glaciares de Urbión".

- Certificación de la Secretaria del Ayuntamiento sobre Acuerdo adoptado por el Pleno en sesión de 24 de febrero de 2010, por el que se acuerda con cinco votos a favor y cuatro en contra plantear la cuestión de conflicto de competencias de la Ley de Parque Natural de "Laguna Negra y Circos Glaciares de Urbión".

Cuarto.- Mediante Resolución del Presidente del Consejo Consultivo de Castilla y León de 6 de mayo de 2010 se acuerda no admitir a trámite la consulta formulada por el Ayuntamiento de Covaleda, para la emisión de dictamen preceptivo en el expediente por el que se plantea el conflicto de competencia en defensa de la autonomía local respecto a la Ley 1/2010, de 2 de marzo, de declaración del Parque Natural de "Laguna Negra y Circos Glaciares de Urbión" y devolver el expediente original al Ayuntamiento ya que la consulta se planteó directamente ante el Consejo Consultivo y de conformidad con lo estipulado en el artículo 6 de la ley 1/2002 de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, debería haberse hecho a través de la Consejería competente en materia de administración territorial, en la actualidad la Consejería de Interior y Justicia.

Quinto.- El 10 de junio de 2010, con entrada en el registro del Consejo Consultivo de 25 de junio de 2010, se formula por el Consejero de Interior y Justicia solicitud de admisión a trámite y dictamen, si procede, sobre la consulta remitida por el Ayuntamiento de Covaleda (Soria).

En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para que emitiera dictamen.



II CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1ª.- Competencia del Consejo Consultivo de Castilla y León.

El dictamen versa sobre un eventual conflicto en defensa de la autonomía local, a plantear por el municipio de Covalada (Soria), frente a la Ley 1/2010 de 2 de marzo, de declaración del Parque Natural de “Laguna Negra y Circos Glaciares de Urbión”.

La consulta al Consejo Consultivo de Castilla y León se efectúa conforme a lo previsto en el artículo 75.ter.3 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (en adelante, LOTC), en la redacción dada por la Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril.

El artículo 33 del Estatuto de Autonomía prevé que el Consejo Consultivo de Castilla y León es el superior órgano consultivo de la Junta y de la Administración de la Comunidad, y encomienda al legislador autonómico la regulación de su composición y competencias.

La Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo, establece en su artículo 6 que las Corporaciones Locales de Castilla y León solicitarán el dictamen del Consejo Consultivo, a través de la Consejería competente en materia de Administración Territorial, cuando preceptivamente así venga establecido en las leyes, reservando esta competencia para el Pleno, por analogía con lo previsto en el artículo 19.2 del citado texto legal.

2ª.- El cumplimiento de los requisitos exigidos por la LOTC para que pueda plantearse el conflicto.

La LOTC requiere el cumplimiento de determinados requisitos para el planteamiento de los conflictos en defensa de la autonomía local, que afectan unos a su objeto y otros a la existencia de una determinada legitimación y al cumplimiento de ciertos trámites procedimentales:

1.- El primer requisito exigido por la LOTC en su artículo 75.bis.1 es que se trate de “normas del Estado con rango de ley” o de “disposiciones



con rango de ley de las Comunidades Autónomas que lesionen la autonomía local constitucionalmente garantizada”.

En este caso, el objeto del eventual conflicto es la Ley 1/2010, de 2 de marzo, por lo que, en principio, se cumple dicha exigencia. La presunta lesión de la autonomía local se examinará más adelante.

2.- En segundo lugar, el artículo 75.ter.1 de la LOTC determina que están legitimados para plantear los conflictos:

“a) El municipio o provincia que sea destinatario único de la Ley.

»b) 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.

»c) Un número de provincias que supongan al menos la mitad de las existentes en el ámbito territorial de aplicación de la disposición con rango de ley, y representen como mínimo la mitad de la población oficial”.

En el presente caso la ley sobre la que se suscita el conflicto se aplica a tres municipios: Vinuesa, Covalada y Duruelo de la Sierra. Por lo tanto para determinar si un municipio de los afectados por la Ley está legitimado para plantear el conflicto es necesario que cumpla con los requisitos señalados en el artículo 75 ter.1 b) de la LOTC, esto es que suponga al menos un séptimo de los existentes en el ámbito territorial y represente como mínimo un sexto de la población oficial del ámbito territorial correspondiente. Covalada es el municipio que desea plantear el conflicto de competencia en defensa de la autonomía local, y es de los tres municipios afectados el que presenta mayor población al contar con 1.944 habitantes. Se cumple por ello el requisito de tratarse de un número de municipios que suponen al menos un séptimo de los existentes, si bien para determinar si cumple con el requisito de que su población represente como mínimo un sexto de la población oficial del ámbito local correspondiente no basta con señalar su número de habitantes sino concretar la población oficial del citado ámbito, puesto que el artículo 75 quater de la LOTC exige que: “Dentro del mes siguiente a la recepción del dictamen del Consejo de Estado o



del órgano consultivo de la correspondiente Comunidad Autónoma, los municipios o provincias legitimados podrán plantear el conflicto ante el Tribunal Constitucional, acreditando el cumplimiento de los requisitos exigidos en el artículo anterior y alegándose los fundamentos jurídicos en los que se apoya”.

3.- Finalmente, el artículo 75.ter.2 de la LOTC exige, para iniciar la tramitación de los conflictos en defensa de la autonomía local, el acuerdo del órgano plenario de las corporaciones locales con el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de ellas. En los documentos que obran en el expediente se señala en algún caso que el acuerdo se adoptó por el Pleno de la Corporación local con el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de sus miembros, en otros casos se hace referencia al cumplimiento de dicho requisito expresando el número de los votos favorables (5), y en contra (4) pero sin referirse al número legal de miembros del Pleno. Esta circunstancia omitida habrá de acreditarse debidamente para el planteamiento del conflicto ya que, como se señaló anteriormente, el artículo 75 quater de la LOTC exige la acreditación de los requisitos exigidos en el artículo 75 ter.

No obstante hay que dejar constancia que el Acuerdo del Pleno por el que se determina plantear la cuestión de conflicto de competencias de la Ley de Parque Regional de la Laguna Negra y Circos Glaciares de Urbión, se adoptó en la sesión plenaria de 24 de febrero de 2010, antes de que se publicara la ley en el BOCYL, que tuvo lugar el 10 de marzo de 2010. El Acuerdo debería haberse adoptado una vez que la ley estuviera publicada puesto que hasta ese momento no produce efectos. De ello se deduce que en el fondo el objeto de este conflicto no es la Ley en sí sino el Plan de Ordenación de Recursos Naturales, que no tiene carácter de ley, por lo que no se podría plantear el conflicto de constitucionalidad directamente contra él.

3ª.- La solicitud del dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León.

El artículo 75.quater.1 de la LOTC establece que la solicitud de dictamen (al Consejo de Estado u órgano consultivo de la Comunidad Autónoma) deberá formalizarse dentro de los tres meses siguientes al día de la publicación de la ley que se entienda lesiona la autonomía local. La Ley 1/2010 de 2 de marzo, se publica el 10 de marzo y la solicitud de dictamen se efectuó el 6 de mayo de 2010, si bien se planteó directamente ante el Consejo Consultivo, razón por la



cual se acuerda no admitir a trámite la consulta formulada por el Ayuntamiento de Coaleda, y devolver el expediente original al Ayuntamiento, de conformidad con lo estipulado en el artículo 6 de la Ley 1/2002 de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, puesto que la solicitud debería haberse hecho a través de la Consejería competente en materia de administración territorial, en la actualidad la Consejería de Interior y Justicia.

El 10 de junio de 2010, y con entrada en el registro del Consejo Consultivo de 25 de junio de 2010, se formula por el Consejero de Interior y Justicia la solicitud de admisión a trámite y dictamen, si procede, sobre la consulta remitida por el Ayuntamiento de Coaleda (Soria). Si bien ha transcurrido en este caso el plazo de tres meses que señala la Ley, cuando la solicitud de dictamen tiene entrada en el Consejo Consultivo de Castilla y León, de acuerdo con lo ya señalado por el Consejo de Estado (Dictamen 2.956/2002, de 23 de enero de 2003), esta circunstancia no se considera como obstáculo para emitir el presente dictamen sobre el fondo del asunto, y más teniendo en cuenta que se ha actuado conforme al Acuerdo del Consejo Consultivo de 6 de mayo de 2010, remitiendo la consulta a través de la Consejería de Interior y Justicia en el último día en que se cumplía el plazo de tres meses que señala la LOTC .

4ª.- El principio de autonomía local.

El problema de fondo planteado en el asunto que se dictamina es si la Ley 1/2010 de 2 de marzo, de declaración del Parque Natural de "Laguna Negra y Circos Glaciares de Urbión" incide o no en la esfera competencial del Ayuntamiento de Coaleda (Soria) respecto a la consideración jurídica inicial de los llamados "bienes de propios" que constituye el Monte Catalogado de los de Utilidad Pública número 125 de Coaleda (Soria), hasta el punto de vulnerar su autonomía local constitucionalmente garantizada. Éste constituye el canon específico del conflicto en defensa de la autonomía local (arts. 75.bis.1 y 75.quinquies.5 LOTC) que debe aplicarse para enjuiciar las normas impugnadas a fin de declarar si existe o no vulneración de aquélla. Resulta obligado, pues, delimitar el contenido y la extensión de este canon.

El Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de recoger la doctrina en esta materia, en su Sentencia 240/2006, de 20 de julio, al resolver un conflicto en defensa de la autonomía local planteado por la ciudad de Ceuta. Se trata de



la primera ocasión en la que el Alto Tribunal se pronuncia mediante sentencia sobre este proceso constitucional, creado por la Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional. Dicha Sentencia señala en su fundamento de derecho 8º lo siguiente:

“La Ley Orgánica 7/1999 no contiene ningún precepto relativo al parámetro de control que debe aplicarse en los conflictos en defensa de la autonomía local, aun cuando el correspondiente canon o criterio valorativo puede ser deducido de la doctrina jurisprudencial contenida en las resoluciones en las que este Tribunal ha abordado el alcance de la garantía que la Constitución otorga a la autonomía municipal y provincial (arts. 137, 140, 141, 142 CE).

»Para determinar el contenido y la extensión de la `autonomía local constitucionalmente garantizada´, objeto de protección en este proceso (art. 75.bis.1 LOTC), debe partirse de nuestra reiterada doctrina según la cual 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, FJ 4)´ (STC 40/1998, de 19 de febrero, FJ 39). Tal como declaramos en la STC 159/2001, de 5 de julio, FJ 5, se trata de una noción muy similar a la que luego fue acogida por la Carta Europea de la Autonomía Local de 1985 (ratificada por España en 1988), cuyo art. 3 («Concepto de la autonomía local») establece que `por autonomía local se entiende el derecho y la capacidad efectiva de las entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes´.

»Más allá de este límite de contenido mínimo que protege la garantía institucional la autonomía local `es un concepto jurídico de contenido



legal, que permite configuraciones legales diversas, válidas en cuanto respeten aquella garantía institucional. Por tanto en relación con el juicio de constitucionalidad sólo cabe comprobar si el legislador ha respetado esa garantía institucional (STC 170/1989, de 19 de octubre, FJ 9). La misma idea ha sido desarrollada con más precisión en la ya citada STC 159/2001: «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 159/2001, de 5 de julio, FJ 4; reproducido después en las recientes SSTC 51/2004, de 13 de abril, FJ 9, y 252/2005, de 11 de octubre, FJ 4).

»Ahora bien, en nuestra jurisprudencia (SSTC 32/1981, de 28 de julio, FJ 4; 76/1983, de 5 de agosto, FJ 19; 27/1987, de 27 de febrero, FJ 2; 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 2) también hemos afirmado la conexión entre la garantía constitucional de la autonomía local (arts. 137, 141 y 142 CE) y la competencia que ostenta el Estado sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas (art. 149.1.18 CE), de tal forma que debe ser el legislador estatal, con carácter general y para todo tipo de materias, el que fije unos principios o bases relativos a los aspectos institucionales (organizativos y funcionales) y a las competencias locales, con cobertura en el art. 149.1.18 CE, siendo esa la doctrina que ha inspirado el sistema que articula la Ley reguladora de las bases del régimen local.



»De acuerdo con los principios expuestos el Tribunal ha precisado el valor atribuible como canon de enjuiciamiento a las normas dictadas por el legislador estatal (LBRL) y su relación con la garantía constitucional de la autonomía local (art. 137 CE), cuestiones que han sido abordadas en distintas resoluciones (principalmente en las SSTC 27/1987, de 27 de febrero, FJ 4; 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 5; 109/1989, de 21 de mayo (sic), FJ 12; 11/1999, de 11 de febrero; y 159/2001, de 5 de julio, FJ 4). Los pronunciamientos efectuados, sin embargo, no permiten extraer conclusiones definitivas sobre el valor de la Ley de las bases del régimen local como canon de enjuiciamiento, y en todo caso no son trasladables al conflicto en defensa de la autonomía local.

»Tal conclusión se impone, en primer lugar, porque todos ellos han recaído en procesos de declaración de inconstitucionalidad en los cuales se enjuiciaba la conformidad o disconformidad de leyes autonómicas, o de la misma Ley de las bases del régimen local, con la Constitución esencialmente por motivos competenciales. De ahí que el Tribunal haya podido acudir en alguna ocasión a la idea de bloque de constitucionalidad (art. 28.1 LOTC) para decidir si una concreta disposición se adecua o no al orden constitucional de distribución de competencias en materia de régimen local, entendido como régimen jurídico de las Administraciones Locales (STC 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 2), lo cual no equivale a autonomía local (art. 137 CE). Y ello porque los imperativos constitucionales derivados del art. 137 CE, por un lado, y del 149.1.18 CE, por otro, no son coextensos (STC 11/1999, de 11 de febrero, FJ 2).

»En segundo lugar la referida doctrina no es trasladable a este proceso porque, a pesar de reconocer puntualmente la singular y específica naturaleza y posición de [la Ley de las bases del régimen local] en el Ordenamiento jurídico (STC 259/1988, de 22 de diciembre, FJ 2), de la jurisprudencia examinada no se concluye que la Ley reguladora de las bases del régimen local constituya siempre canon de validez de la ley, estatal o autonómica, a la hora de enjuiciar normas que desarrollen aspectos concretos de la autonomía local. De la ley estatal no lo constituye porque la Ley de las bases del régimen local, más allá de la referida naturaleza singular, y de su carácter básico ex art. 149.1.18 CE, no ocupa en nuestro Ordenamiento una posición distinta a las demás leyes ordinarias del Estado, que pueden por tanto establecer disposiciones contrarias a la Ley de las bases del régimen local, las



cuales deberán ser consideradas modificaciones legislativas pero no leyes inconstitucionales. 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, «sólo 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).

»Las anteriores consideraciones permiten concluir que 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). 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. (...).»



Cabe por último, citar la Sentencia del Tribunal Supremo, de 16 de febrero de 1998 -que cita otras como la de 25 de febrero de 1992, 18 de mayo de 1992 y 21 de febrero de 1994-, en la que se declara que “la CE atribuye a los municipios autonomía para la gestión de sus respectivos intereses, lo que desde un punto de vista positivo significa el derecho de las Corporaciones locales a la participación en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación entre intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos - Sentencia del TC 32/1981 de 28 de julio- y desde un punto de vista negativo indica que tal autonomía no se garantiza por la CE, para incidir de forma negativa sobre los intereses generales nacionales o comunitarios distintos de los propios de la entidad local”.

5ª.- La Ley 1/2010, de 2 de marzo y las posibles vulneraciones del principio de autonomía local.

Entrando ya en el examen de la Ley 1/2010, de 2 de marzo, frente a la que se pretende suscitar el conflicto, la consulta efectuada se basa en que la Junta de Castilla y León no tiene en cuenta la autonomía local de los Ayuntamientos respecto a la consideración jurídica inicial de los llamados bienes de propios que constituye el Monte del Catálogo de los de Utilidad Pública número 125 de Covalada (Soria). Considera que la creación del parque regional conlleva una serie de limitaciones a la hora de gestionar los aprovechamientos tradicionales de la zona como pastos, aprovechamientos forestales, cinegéticos, micológicos, recreativos.

Hay que dejar constancia que se deberían de haber indicado los preceptos de la Ley que se considera que infieren en la autonomía local. El artículo 75 quater.2 de la LOTC dispone que para plantear el conflicto ante el Tribunal Constitucional es necesario alegar los fundamentos jurídicos en que se apoya.

El artículo 3 de la Ley 1/2010, de 2 de marzo, establece el ámbito territorial del Parque Natural de la Laguna Negra y Circos Glaciares de Urbión que posee una superficie aproximada de 4.617 Ha., e incluye parcialmente los términos municipales de Vinuesa, Covalada y Duruelo de la Sierra. Incluido en ese territorio se encuentra el Monte catalogado de Utilidad Pública número 125 de Covalada.



El conflicto de constitucionalidad se plantea en relación con el intervencionismo de la Administración Autonómica en el régimen de uso, gestión y aprovechamiento del monte que pasa a formar parte del Parque Natural.

El monte está inscrito como bien de propios a favor del Ayuntamiento de Covalada tal y como consta de la certificación expedida por el Registro de la Propiedad nº 2 de Soria.

El artículo 7.2 de la Ley 3/2009 de 6 de abril de Montes de Castilla y León establece que “Los montes catalogados serán administrados conjuntamente por las entidades públicas propietarias y por la Consejería competente en materia de montes, en los términos consignados en la presente ley”.

A efectos de la citada Ley se entiende por aprovechamientos forestales, la utilización de los productos y recursos naturales renovables que se generan en el monte como consecuencia de los procesos ecológicos que en él se desarrollan. Asimismo tienen la condición de aprovechamientos forestales los maderables y leñosos, incluida la biomasa forestal, los de pastos, la resina, la actividad cinegética, los frutos, los hongos, el corcho, las plantas aromáticas, medicinales y melíferas y los demás productos y servicios con valor de mercado característicos de los montes.

El artículo 43 de la Ley 3/2009 establece los principios generales sobre los aprovechamientos forestales: “1. Los propietarios y demás titulares de derechos sobre los montes tendrán derecho a hacer suyos los aprovechamientos forestales, de conformidad con lo dispuesto en el respectivo título y con sujeción a lo dispuesto en la presente Ley y en la legislación estatal.

»2. La ejecución de los aprovechamientos forestales se realizará en todos los montes, de conformidad con los principios de sostenibilidad, sujeción a instrumento de planeamiento u ordenación forestal, e intervención administrativa, en los términos que se precisan a continuación.

»3. El aprovechamiento de los recursos forestales perseguirá la armonización de su utilización racional con la adecuada conservación y mejora



del monte, de forma e intensidad que permita mantener su biodiversidad, productividad, vitalidad, potencialidad y capacidad de regeneración, para atender, ahora y en el futuro, todas sus funciones relevantes.

»4. Los aprovechamientos de los recursos forestales se realizarán con sujeción a lo dispuesto en la presente Ley y, en particular, con las prescripciones establecidas en el correspondiente PORF, instrumento de ordenación forestal o, en su defecto, normas forestales.

»5. La consejería competente en materia de montes está habilitada para intervenir en la determinación y ejecución de los aprovechamientos en defensa y salvaguarda del interés general.

El artículo 44 establece el intervencionismo de la Administración de la Comunidad Autónoma en los siguientes términos: "1. La consejería competente en materia de montes tiene las facultades administrativas de autorizar los aprovechamientos forestales u oponerse a ellos con sujeción a plazo, en su caso.

»2. En la ejecución de los aprovechamientos, dispone, además, de las facultades de señalamiento, demarcación, inspección y reconocimiento".

Respecto al aprovechamiento de los montes catalogados de utilidad pública, de conformidad con lo establecido en el artículo 46.1, éste se ajustará a las condiciones técnico-facultativas y a las correspondientes condiciones económico-administrativas, en los términos que se determinan a continuación.

Las condiciones técnico-facultativas que regirán la ejecución de los aprovechamientos serán determinadas por la consejería competente en materia de montes y se recogerán en los pliegos de condiciones aprobados por la misma. Se podrán aprobar pliegos de condiciones técnico-facultativas con carácter general para todos los aprovechamientos, y de carácter especial en función del tipo de aprovechamiento o de su localización geográfica.

La entidad pública titular del monte no podrá enajenar los productos por debajo del precio mínimo de enajenación, ni incorporar condiciones económico-



administrativas que sean contrarias a las cláusulas del pliego de condiciones técnico-facultativas. Dichas estipulaciones serán nulas de pleno derecho.

Así pues los aprovechamientos y la determinación de los recursos del monte y actividades relacionadas con él como caza, turismo corresponden a la entidad titular con arreglo a las prescripciones técnico-facultativas señaladas por la Comunidad Autónoma que tal y como dispone el artículo 71.1.8º del Estatuto de Autonomía de Castilla y León tiene competencia de desarrollo normativo y ejecución en materia de "Montes, aprovechamientos y servicios forestales, vías pecuarias, pastos y espacios naturales protegidos".

No obstante, el artículo 48 de la Ley de Montes se refiere a las Ordenanzas Locales y normas consuetudinarias y en su apartado 1 dispone: "Los aprovechamientos en montes catalogados de utilidad pública que se vengán realizando de acuerdo con lo dispuesto en ordenanzas locales o normas consuetudinarias, continuarán ajustándose a ellas en cuanto no se opongan a lo establecido en la legislación vigente, o a los instrumentos de planeamiento u ordenación forestal. En caso de discordancia, las ordenanzas locales deberán modificarse para adaptarse a la legislación o a los instrumentos reseñados".

El artículo 49 establece el Plan Anual de Aprovechamientos Forestales, que se define como un documento de carácter técnico-facultativo que constituye la relación de todos los aprovechamientos forestales que deben efectuarse en el plazo de un año, en el ámbito de cada provincia, bajo el criterio técnico de utilización razonable y sostenible de los recursos forestales, en los montes catalogados de utilidad pública, en los montes propiedad de la Comunidad de Castilla y León y en los contratados con ella. El Plan Anual de Aprovechamientos se elabora y aprueba por la consejería competente en materia de montes y en él se relacionarán los aprovechamientos que previamente hayan sido acordados entre ésta y las entidades públicas propietarias.

Respecto a los aprovechamientos para uso propio de los vecinos y pastos sobrantes el artículo 53 dispone: "1. En los montes catalogados de utilidad pública, los aprovechamientos consuetudinariamente destinados al uso propio de los vecinos tendrán carácter preferente y se adjudicarán al precio mínimo de tasación que determinen la consejería competente en materia de montes y la



entidad propietaria, en cada caso, conforme al artículo 46.5 de esta ley. No tienen la consideración de uso propio los aprovechamientos destinados a la comercialización o a cualquier actividad económica generadora de renta, según los límites que reglamentariamente se establezcan.

»2. En el supuesto de los aprovechamientos de pastos, los no destinados a uso propio de los vecinos serán considerados sobrantes y en su adjudicación serán de aplicación las reglas sobre preferencia establecidas en el artículo 27 de la Ley 1/1999, de 4 de febrero, de Ordenación de los Recursos Agropecuarios Locales y de la Tasa por Aprovechamiento de los Pastos, Hierbas y Rastrojeras.

»3. La entidad propietaria del monte deberá comunicar anualmente a la consejería competente en materia de montes la relación de vecinos que pretendan disfrutar de los aprovechamientos para uso propio y la parte que de los mismos le corresponde a cada uno.

Y el artículo 54 dispone: “La consejería competente en materia de montes regulará el pastoreo en los montes catalogados de utilidad pública, procurando su integración en sistemas equilibrados de aprovechamiento silvopastoral. Podrá establecer, limitar o prohibir cargas, clases de ganado y formas de pastoreo por razones de persistencia y mejora de las masas forestales, para mantener la calidad y diversidad biológica de los pastaderos, o por otras razones de índole ecológica, y establecer sistemas para el reconocimiento del ganado autorizado. En particular, quedarán acotadas al ganado por el tiempo necesario porciones de monte, cuando la estancia del ganado comprometa los regenerados de las especies arbóreas o la conservación de hábitats naturales”.

El artículo 56 de la citada ley se refiere a los aprovechamientos maderables y leñosos y el artículo 60 al uso social y educativo en los montes.

Una vez determinada la competencia en materia de montes catalogados se analiza la competencia en relación con los espacios naturales. El artículo 71.1.8º del Estatuto de Autonomía establece como competencia de desarrollo normativo y de ejecución de la Comunidad el espacio natural protegido.



La Ley 8/1991, de 10 de mayo de Espacios Naturales de la Comunidad de Castilla y León regula el procedimiento a seguir para la tramitación de los instrumentos de planificación de los recursos naturales. El artículo 32 de la citada norma dispone: "La elaboración de la propuesta inicial corresponde a la Consejería con la participación de las Entidades Locales afectadas.

»Se recabarán informes del resto de las Consejerías, que se entenderán como positivos si transcurridos quince días desde su notificación fehaciente, no hubieran sido emitidos

»Serán informados, en caso de existir, por el órgano asesor de cada espacio.

»Estos informes deberán realizarse en el plazo máximo de un mes desde su recepción fehaciente por el órgano informante.

»Informado inicialmente el instrumento de planificación se continuará su tramitación, a cuyos efectos la Dirección General abrirá un período de información pública, de audiencia a los interesados, de consulta a los intereses sociales e institucionales afectados y de las asociaciones que persigan el logro de los objetivos generales de esta Ley por un plazo mínimo de un mes para que puedan ser formuladas alegaciones por cuantas entidades o particulares lo deseen. Para este trámite y como complemento al instrumento de planificación se elaborará un documento resumen con planos, cuyo contenido sea asequible a personas no expertas en la materia.

»El documento explicativo y el plan completo, se expondrán tanto en la Dirección General, como en las distintas Entidades Locales afectadas por el instrumento de planificación, remitiéndose las alegaciones que se formulen a la Consejería. Posteriormente y por un plazo de un mes, se dará trámite de audiencia a los Ayuntamientos y Juntas Vecinales afectados.

»A la vista de las observaciones, alegaciones y sugerencias recibidas, la Dirección General redactará la propuesta de instrumento de planificación que remitirá al Consejo de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Castilla y León que informará la misma, en el plazo de dos meses, señalando



las modificaciones que en los distintos instrumentos urbanísticos se han de producir para el cumplimiento de esta Ley”.

El artículo 26 regula el contenido y objetivos del PORN: “1. Los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales son instrumentos de planificación que tienen como objetivos:

»a) Definir y señalar el estado de conservación de los recursos y ecosistemas en el ámbito territorial de que se trate.

»b) Evaluar la situación socioeconómica de la población asentada y sus perspectivas de futuro.

»c) Determinar las limitaciones que deban establecerse a la vista del estado de conservación.

»d) Señalar los regímenes de protección que procedan.

»e) Promover la aplicación de medidas de conservación, restauración y mejora de los recursos naturales que lo precisen.

»f) Formular los criterios orientadores de las políticas sectoriales y ordenadores de las actividades económicas y sociales, públicas y privadas, para que sean compatibles con las exigencias señaladas.

»g) Determinar la potencialidad de las actividades económicas y sociales compatibles con la conservación del espacio y ayudar al progreso socioeconómico de las poblaciones vinculadas a los espacios naturales.

»2. El contenido mínimo de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales debe ser:

»a) Delimitación del ámbito territorial objeto de ordenación y descripción e interpretación de sus características físicas y biológicas.

»b) Definición del estado de conservación de los recursos naturales, los ecosistemas y los paisajes que integran el ámbito territorial en



cuestión, formulando un diagnóstico del mismo y una previsión de su evolución futura.

»c) Determinación de las limitaciones generales y específicas que respecto de los usos y actividades hayan de establecerse en función de la conservación de los espacios y especies a proteger, con especificación de las distintas zonas, en su caso.

»d) Aplicación, si procede, de alguno de los regímenes de protección establecidos en esta Ley, con expresión de los límites territoriales en cada caso.

»e) Ampliación o en su caso concreción de aquellas actividades, obras o instalaciones públicas o privadas a las que deba aplicárseles el régimen de evaluación previsto en el Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio (RCL 1986, 2113), de Evaluación del Impacto Ambiental y demás normativa de aplicación.

»f) Establecimiento de los criterios de referencia orientadores en la definición y ejecución de las diversas políticas sectoriales que inciden en el ámbito territorial a que se refiere el apartado 1.e de este artículo.

»g) Establecimiento de planes y programas que concreten las medidas que ayuden al progreso socioeconómico de las poblaciones de los espacios, según lo dispuesto en el apartado 1.g de este artículo”.

El escrito remitido por el Ayuntamiento de Covaleda se fundamenta en que la Ley 1/2010, de 2 de marzo de declaración del Parque Natural de la “Laguna Negra y Circos Glaciares de Urbión” no respeta las competencias del municipio en materia de pastos, aprovechamientos forestales, cinegéticos, etc. El régimen de competencias en estas materias ya ha sido determinado en el presente dictamen.

De la citada Ley no se deduce ninguna invasión de competencias, es más, en el artículo 1 se reconocen los derechos y aprovechamientos tradicionales. El artículo 4 regula el régimen de protección, uso y gestión que se remite a la Ley 8/1991 de 10 de mayo, de Espacios Naturales de la Comunidad



de Castilla y León y al Decreto 40/2008 de 29 de mayo, por el que se aprueba el PORN de la "Laguna Negra y Circos Glaciares de Urbión".

En el escrito remitido por el Ayuntamiento se pone de manifiesto su desacuerdo con el PORN, cuya naturaleza jurídica no es la de una ley, sino la de un decreto, por lo que se podrían haber utilizado los medios de impugnación que el ordenamiento jurídico prevé al respecto.

En cuanto a la participación en la elaboración del PORN existe constancia de su intervención a través de las alegaciones presentadas y que se recogen en el expediente remitido al efecto.

La participación concedida a los municipios en la tramitación del proyecto regional -la audiencia de los municipios afectados por un Proyecto- es, en estos casos, suficiente para garantizar el umbral mínimo de participación de las entidades locales en las decisiones que les afecten exigido por la autonomía local garantizada constitucionalmente.

En particular, y por lo que respecta a la participación del Ayuntamiento de Covalada en el procedimiento de elaboración del proyecto, hay que destacar que fue consultado no sólo en el trámite de información pública, que fue acordado el 10 de mayo de 2006, sino que también se le concedió un primer plazo para la presentación de alegaciones con fecha 16 de marzo de 2006 al entregarle la propuesta inicial del PORN de la Laguna Negra y Circos Glaciares de Urbión, como municipio directamente afectado -en el cual manifestó su deseo de ser excluido del proyecto-.

Por lo tanto, los argumentos expuestos llevan a este Consejo a entender que la Ley 1/2010 de 2 de marzo, de declaración del Parque Natural de "Laguna Negra y Circos Glaciares de Urbión" no vulnera la autonomía local del Ayuntamiento de Covalada (Soria).

III CONCLUSIÓN

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y León informa:



**CONSEJO
CONSULTIVO**
DE CASTILLA Y LEÓN

No existen fundamentos jurídicos suficientes para el planteamiento ante el Tribunal Constitucional de un conflicto en defensa de la autonomía local frente a la Ley 1/2010 de 2 de marzo, de declaración del Parque Natural de “Laguna Negra y Circos Glaciares de Urbión”.

No obstante, V.E. resolverá lo que estime más acertado.