

de terminación de los distintos procesos constitucionales (AATC 189/1997, de 3 de junio; 139/1998, de 16 de junio), debiendo ser distinguida de la propia inexistencia originaria del objeto (STC 300/1993, de 20 de octubre, F.J. 3).

Pues bien, las circunstancias particulares del caso que nos ocupa nos lleva a apreciar la desaparición sobrevenida del objeto en lo que se refiere a esta última queja del recurso de amparo. En efecto, la decisión de la Audiencia Nacional de revocar la suspensión del cómputo del plazo máximo de la prisión provisional se produjo por Auto de 3 de mayo de 2000, que ciertamente tuvo lugar tras la admisión de la demanda de amparo, admisión acordada por nuestra providencia de 10 de abril de 2000. Sin embargo, tiene especial relevancia en el presente caso el hecho de que la Audiencia Nacional aplicó la doctrina de la STC 72/2000, tan pronto fue conocida ésta, ya que la misma fue dictada con fecha de 13 de marzo de 2000 y publicada en el «Boletín Oficial del Estado» el 14 de abril de 2000. En consecuencia, ha de concluirse que se restableció el derecho fundamental a la libertad en la vía jurisdiccional ordinaria, conforme a los criterios expuestos en los dos anteriores fundamentos jurídicos. Al haberse reparado la vulneración del art. 17.4 C.E. por el órgano judicial ordinario, la concreta pretensión del demandante ha recibido satisfacción, por lo que carece ya de sentido un concreto pronunciamiento al respecto por parte de este Tribunal Constitucional en el presente recurso (en sentido similar, SSTC 40/1982, de 30 de junio; 151/1990, de 4 de octubre, F.J. 4; 57/1993, de 15 de febrero; 69/1997, de 8 de abril, F.J. 4; ATC 103/1997, de 8 de abril). El recurrente se oponía a la suspensión del cómputo del plazo y la Audiencia Nacional accedió a dejarla sin efecto, de modo que la subsidiariedad del proceso constitucional de amparo hace innecesario que nos pronunciamos sobre una vulneración que ya ha sido reparada.

10. En conclusión, no procede otorgar el amparo. Por un lado, deben ser desestimadas tanto la queja que cuestiona la cobertura legal de la prolongación de la prisión provisional, como la que alega indefensión por haber sido acordada la suspensión del cómputo del plazo inaudita parte. Y por otro lado, procede declarar la desaparición sobrevenida de objeto respecto a la referida suspensión del cómputo del plazo de la prisión provisional, ya que el propio órgano judicial la dejó sin efecto, restableciendo así el derecho fundamental y dando satisfacción a la pretensión del recurrente.

### FALLO

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

Ha decidido

1.º Declarar la desaparición sobrevenida de objeto respecto de la pretensión relativa a la suspensión del cómputo del plazo de la prisión provisional.

2.º Desestimar el recurso de amparo respecto de las restantes quejas.

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

Dada en Madrid, a once de diciembre de dos mil.—Pedro Cruz Villalón.—Manuel Jiménez de Parga y Cabrera.—Pablo García Manzano.—Pablo Cachón Villar.—Fernando Garrido Falla.—María Emilia Casas Baamonde.—Firmado y rubricado.

**1145** *Pleno. Sentencia 306/2000, de 12 de diciembre de 2000. Conflictos positivos de competencia acumulados 2985/94 y 2999/94. Planteados por la Junta de Castilla y León y por la Diputación Regional de Cantabria en relación con el Real Decreto 640/1994, de 8 de abril, por el que se aprueba al plan de ordenación de los recursos naturales de Picos de Europa. Competencias sobre ordenación del territorio, urbanismo, medio ambiente y otras relativas a los parques nacionales. Nulidad parcial. Votos particulares.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Pedro Cruz Villalón, Presidente, don Carles Viver Pi-Sunyer, don Rafael de Mendizábal Allende, don Julio Diego González Campos, don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, don Tomás S. Vives Antón, don Pablo García Manzano, don Pablo Cachón Villar, don Fernando Garrido Falla, don Vicente Conde Martín de Hijas, don Guillermo Jiménez Sánchez y doña María Emilia Casas Baamonde, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

### SENTENCIA

En los conflictos positivos de competencia acumulados núms. 2985/94 y 2999/94, promovidos respectivamente por la Junta de Castilla y León y por la Diputación Regional de Cantabria en relación con el Real Decreto 640/1994, de 8 de abril, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de Picos de Europa. Ha comparecido y formulado alegaciones el Abogado del Estado, en representación del Gobierno de la Nación. Ha sido Ponente el Magistrado don Pablo Cachón Villar, quien expresa el parecer del Tribunal.

#### I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 22 de agosto de 1994, el Letrado de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, en la representación que legalmente ostenta, promovió conflicto positivo de competencia frente al Real Decreto de que se ha hecho mérito en el encabezamiento de esta Sentencia.

A tenor del escrito de planteamiento, los términos del conflicto y su fundamentación jurídica son los siguientes:

a) Entiende la Junta de Castilla y León que la aprobación por el Gobierno de la Nación del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de Picos de Europa supone el desconocimiento de diversas competencias asumidas con carácter exclusivo por dicha Comunidad Autónoma en virtud del art. 26 de su Estatuto de Autonomía. Se mencionan expresamente las siguientes materias: ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, obras públicas dentro de su territorio, pesca fluvial y lacustre, acuicultura y caza, normas adicionales de protección del ecosistema en que se desarrollen dichas actividades; promoción y ordenación del turismo en el ámbito de la Comunidad Autónoma; promoción de la educación física, del deporte y de la adecuada utilización del ocio y fomento del desarrollo económico de la Comunidad.

Siendo el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales un instrumento de ordenación espacial, su aprobación corresponde en el presente supuesto a la Junta de Castilla y León, que aprobó su propio Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de Picos de Europa mediante el Decreto 9/1994, de 20 de enero. Sin dejar

de apuntar la posible colisión entre ambas planificaciones, la Junta de Castilla y León señala que, a la vista de la especial delicadeza que la cuestión plantea, debieran haberse utilizado adecuadamente los mecanismos de cooperación y colaboración.

Lejos de hacerse así, se denuncia que en la elaboración del Plan de Ordenación aprobado por el Real Decreto objeto del presente conflicto se prescindió completamente de la participación de las Comunidades Autónomas, que son las instancias que, en virtud de lo dispuesto en el art. 5 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestre (en adelante, LCEN), ostentan las competencias sobre las que se proyecta este instrumento de planeamiento. La invasión de las competencias autonómicas carece en esta ocasión de toda justificación.

Admite la Junta de Castilla y León que por afectar el Plan de Ordenación a tres Comunidades Autónomas resulta necesaria la coordinación en los términos previstos por el art. 8 LCEN. Pero sostiene que dicho precepto legitima al Gobierno de la Nación exclusivamente para establecer unas directrices de carácter básico, mas no a aprobar un Plan de Ordenación de los Recursos Naturales obviando las competencias de las Comunidades Autónomas.

b) Igualmente, se rechaza que la competencia que el art. 21.4 LCEN reconoce al Estado para declarar Espacios Naturales Protegidos, cuando su territorio abarque más de una Comunidad Autónoma, le autorice a establecer el correspondiente Plan de Ordenación de los Recursos Naturales. A este respecto se insiste en que la función planificadora y de gestión territorial corresponde, en virtud de la LCEN, a las Comunidades Autónomas, sin perjuicio de las facultades coordinadoras que en su caso ostente el Estado.

Sobre este punto insiste la Junta de Castilla y León en que la competencia estatal para la declaración de un Espacio Natural Protegido no implica la competencia para aprobar el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales. De lo contrario se produciría, como en esta ocasión habría sucedido, siempre en opinión de la Junta de Castilla y León, un vaciamiento de las competencias asumidas por el art. 26 del Estatuto de Autonomía de esta Comunidad Autónoma.

Profundizando en esta tesis, la Junta de Castilla y León señala que, en la hipótesis de que alguna de las Comunidades Autónomas afectadas por la extensión territorial del Espacio Natural Protegido no aprobara el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales, podría el Estado hacer uso de la excepción prevista en el art. 15.2 LCEN y aprobar la declaración con carácter previo a la formulación del Plan, que, en todo caso, debería llevarse a cabo en el plazo de un año.

c) Finalmente, se sostiene que la doctrina sentada en el FJ 4 de la STC 329/1993 resulta de aplicación al presente caso, si bien la traslación de los criterios allí establecidos no puede efectuarse de manera mecánica, puesto que la intervención estatal se fundamenta, precisamente, en la afección a varias Comunidades Autónomas. No obstante, entiende la Junta de Castilla y León que el Estado no puede sustituir a dicha Comunidad Autónoma en el ejercicio de sus competencias exclusivas por el hecho de que la declaración de un Espacio Natural Protegido sobrepase su ámbito territorial.

Por lo expuesto suplica se dicte Sentencia por la que se declare que la competencia ejercida por la Administración del Estado en cuanto a la ordenación de los recursos naturales de Picos de Europa corresponde a la Comunidad Autónoma de Castilla y León. Mediante otrosí interesa la Junta de Castilla y León la suspensión de la ejecutividad del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales aprobado por el Real Decreto 40/1994, de 8 de abril.

2. Por providencia de 1 de septiembre de 1994 la Sección Segunda de este Tribunal acordó solicitar a la Junta de Castilla y León que aclarase la contradicción existente entre la certificación expedida por el Secretario de la misma el 4 de agosto de 1994, aportada como documento anexo al escrito de planteamiento del conflicto, en la que se afirma no haber recibido contestación al requerimiento formulado al Gobierno de la Nación para que anulara y dejara sin efecto el Real Decreto 640/1994, de 8 de abril, y lo expuesto en el antecedente cuarto del escrito de planteamiento, donde se asevera que con fecha 3 de agosto de 1994 se registró el acuerdo negativo adoptado por el Consejo de Ministros en sesión celebrada el 29 de julio anterior, remitiendo, en su caso, copia certificada de dicho documento.

3. El 10 de septiembre de 1994 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal Constitucional escrito de la Junta de Castilla y León evacuando el trámite conferido. En dicho escrito se señala que la contradicción advertida obedece al hecho de que el día 4 de agosto de 1994, fecha en que se adoptó el acuerdo de planteamiento del conflicto, la Junta no tenía todavía conocimiento de que un día antes se había recibido el acta del Acuerdo del Consejo de Ministros por el que se rechaza el requerimiento de incompetencia en su día formulado por la Junta de Castilla y León.

4. Por nuevo proveído de 20 de septiembre de 1994 la Sección Segunda acordó la admisión a trámite del conflicto positivo de competencia núm. 2985/1994; dar traslado de la demanda y documentos presentados al Gobierno, por conducto de su Presidente, al objeto de que, en el plazo de veinte días, y bajo la representación procesal que determina el art. 82.2 LOTC, aportara cuantos documentos y alegaciones considerase convenientes; comunicar la incoación del conflicto a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo por si ante la misma estuviera impugnado o se impugnare el Real Decreto 640/1994, de 8 de abril, a los efectos dispuestos en el art. 61.2 LOTC; oír al Abogado del Estado, en la representación del Gobierno, al objeto de que en el plazo de cinco días expusiera lo que considerase oportuno acerca de la suspensión de la efectividad del mencionado Real Decreto y, finalmente, publicar la incoación del conflicto en el «Boletín Oficial del Estado» y en el de Castilla y León.

5. Con fecha 26 de septiembre de 1994 se registró escrito del Abogado del Estado oponiéndose a la petición de suspensión del Real Decreto 640/1994, de 8 de abril, formulada por la Junta de Castilla y León. Por Auto de 4 de octubre de 1994, este Tribunal acordó no acceder a la suspensión del indicado Real Decreto.

6. Paralelamente, mediante escrito registrado en este Tribunal el 29 de agosto de 1994, el Letrado de la Comunidad Autónoma de Cantabria, en la representación que legalmente ostenta, promovió nuevo conflicto positivo de competencia frente al Real Decreto 640/1994, de 8 de abril.

Las alegaciones contenidas en el escrito de planteamiento del conflicto, que seguidamente se sintetizan, coinciden en lo sustancial con las efectuadas por la Junta de Castilla y León en el conflicto positivo de competencia núm. 2985/94.

a) Así, denuncia la Diputación Regional de Cantabria que la aprobación por el Gobierno de la Nación del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de Picos de Europa supone el desconocimiento de diversas competencias asumidas con carácter exclusivo por dicha Comunidad Autónoma en virtud del art. 27 de su Estatuto de Autonomía. Expresamente se mencionan las siguientes materias: ordenación del territorio, urbanismo y

vivienda, obras públicas dentro de su territorio, pesca en aguas interiores, acuicultura, caza y pesca fluvial, promoción y ordenación del turismo en el ámbito de la Comunidad Autónoma, promoción del deporte y de la adecuada utilización del ocio y fomento del desarrollo económico de la Comunidad.

Afirma la Diputación Regional de Cantabria que, siendo el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales un instrumento de ordenación espacial, su aprobación corresponde a la mencionada Comunidad Autónoma. A este respecto, recuerda que la Asamblea Regional de Cantabria aprobó el 30 de marzo de 1990 la Ley de Ordenación Territorial, en cuyo Título III se regula la figura de los Planes de Ordenación del Medio Natural, que tienen por objeto ordenar, proteger y restaurar determinados ámbitos delimitados por razón de sus especiales características naturales, ecológicas, paisajísticas y culturales diferenciadas, al tiempo que se establecen los medios de fomento y las condiciones de aprovechamiento agropecuario, forestal y extractivo y de disfrute de dichos ámbitos compatibles con su protección y conservación.

La Diputación Regional de Cantabria reconoce que no ha elaborado un Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de Picos de Europa. Ello no obstante, sostiene que la ausencia de este instrumento de planeamiento no impide al Estado declarar el Espacio Natural Protegido en virtud del art. 15.2 LCEN, posponiéndose la aprobación del Plan mencionado. Por otro lado, sostiene que el art. 8 LCEN autoriza al Gobierno de la Nación exclusivamente para establecer unas directrices de carácter básico, pero no a aprobar un Plan de Ordenación de los Recursos Naturales obviando las competencias de las Comunidades Autónomas.

b) Asimismo, rechaza la Diputación Regional de Cantabria que la competencia reconocida al Estado por el art. 21.4 LCEN le autorice para aprobar el correspondiente Plan de Ordenación de los Recursos Naturales, insistiendo en que la función planificadora y de gestión territorial corresponde, en virtud de la LCEN, a las Comunidades Autónomas, sin perjuicio de las facultades coordinadoras que en su caso ostente el Estado. Para concluir, se insiste en la aplicabilidad al presente supuesto de la doctrina sentada en la STC 329/1993.

Por lo expuesto suplica la Diputación Regional de Cantabria que se dicte Sentencia por la que se declare que la competencia ejercida por la Administración del Estado en cuanto a la ordenación de los recursos naturales de Picos de Europa corresponde a la Comunidad Autónoma de Cantabria. Mediante otrosí se interesa la suspensión de la ejecutividad del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales aprobado por el Real Decreto 640/1994, de 8 de abril.

7. Por providencia de 20 de septiembre de 1994 la Sección Tercera de este Tribunal acordó la admisión a trámite del conflicto positivo de competencia núm. 2999/94; dar traslado de la demanda y documentos presentados al Gobierno, por conducto de su Presidente, al objeto de que, en el plazo de veinte días, y bajo la representación procesal que determina el art. 82.2 LOTC, aportara cuantos documentos y alegaciones considerase convenientes; comunicar la incoación del conflicto a la Sala Tercera del Tribunal Supremo por si ante la misma estuviera impugnado o se impugnare el Real Decreto 640/1994, de 8 de abril, a los efectos dispuestos en el art. 61.2 LOTC; oír al Abogado del Estado, en la representación del Gobierno, al objeto de que en el plazo de cinco días expusiera lo que considerase oportuno acerca de la suspensión de la efectividad del mencionado Real Decreto y, finalmente, publicar la incoación del conflicto en el «Boletín Oficial del Estado» y en el de Cantabria.

8. Con fecha 26 de septiembre de 1994 se registró escrito del Abogado del Estado, oponiéndose a la petición de suspensión del Real Decreto 640/1994, de 8 de abril, formulada por la Diputación Regional de Cantabria. Mediante Auto de este Tribunal de 4 de octubre de 1994 se denegó la solicitud de suspensión.

9. Por nuevo escrito presentado el 26 de abril de 1994, el Abogado del Estado solicitó que, al concurrir los requisitos exigidos en el art. 83 LOTC, se acumularan los conflictos positivos de competencia números 2985/94 y 2999/94.

10. Mediante providencia de 27 de septiembre de 1994 la Sección Tercera acordó, con suspensión del plazo que se había concedido al Gobierno para formular alegaciones, dar traslado de dicha solicitud a las representaciones procesales de la Diputación Regional de Cantabria y de la Junta de Castilla y León para que en el plazo común de diez días expusieran lo que considerasen conveniente acerca de la acumulación de los conflictos positivos de competencia reseñados.

11. Evacuando el trámite conferido, el 6 de octubre de 1994 tuvo entrada un escrito de la Junta de Castilla y León indicando la concurrencia de los requisitos exigidos por el art. 83 LOTC para proceder a la acumulación de ambos conflictos positivos de competencia. Esta misma opinión fue expresada por la Diputación Regional de Cantabria en escrito presentado el 7 de octubre de 1994.

12. Por Auto de 25 de octubre de 1994 este Tribunal acordó la acumulación del conflicto positivo de competencia registrado con el número 2999/94, planteado por la Diputación Regional de Cantabria, al registrado con el número 1984/94, interpuesto por la Junta de Castilla y León. Asimismo, se concedió al Abogado del Estado un nuevo plazo de veinte días para que aportase las alegaciones que estimara oportunas.

13. El 24 de noviembre de 1994 se registró escrito del Abogado del Estado en el que solicitaba, en consideración a la acumulación acordada, la ampliación del plazo concedido.

Por providencia de 25 de noviembre de 1994 la Sección Segunda accedió a lo solicitado, ampliando el referido plazo en diez días más.

14. Finalmente, el 9 de diciembre de 1994 presento su escrito de alegaciones el Abogado del Estado. En dicho escrito se solicita la desestimación de los conflictos positivos de competencia objeto del presente proceso institucional por las razones que se exponen a continuación.

a) Después de sintetizar los argumentos expuestos por la Junta de Castilla y León y la Diputación Regional de Cantabria en sus escritos de planteamiento de los conflictos 2985/94 y 2999/94 respectivamente, el Abogado del Estado indica que el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de Picos de Europa cumple una doble función. De una parte, persigue la protección y conservación de un ecosistema unitario, de una unidad natural y cultural caracterizada por singulares valores geológicos, botánicos, paisajísticos y culturales y por una sobresaliente riqueza faunística y que se extiende por el territorio de tres Comunidades Autónomas: el Principado de Asturias, Cantabria y Castilla y León. De otra, y según se expresa en el preámbulo del propio Real Decreto 640/1994, responde a la necesidad de establecer el pertinente instrumento de programación y planificación que permita la elaboración del proyecto de Ley de declaración del Parque Nacional de los Picos de Europa.

Este doble objetivo encuentra reflejo en el contenido del Plan. En consonancia con el primero, se diferencian

tres zonas con distintos criterios orientadores de las políticas sectoriales con proyección territorial. Conforme al segundo, se amplían los límites del actual Parque Nacional de la Montaña de Covadonga y se establecen limitaciones específicas para la zona propuesta como Parque Nacional. Por otro lado, se sostiene que el Plan es plenamente respetuoso con las competencias de las Comunidades Autónomas promotoras del conflicto, pues sus determinaciones no excluyen la aplicación de la legislación autonómica.

b) A este respecto, se señala que en los escritos de planteamiento de los dos conflictos positivos de competencia acumulados no se precisan las competencias que las instancias promotoras juzgan vulneradas, limitándose en ambos casos a la cita de preceptos de los respectivos Estatutos de Autonomía con mención expresa de materias muy heterogéneas.

Sentado esto, el Abogado del Estado recuerda que la doctrina constitucional de este Tribunal ha incluido dentro de la materia competencial de medio ambiente, entre otras, las normas relativas a la protección de la naturaleza y los valores naturales y paisajístico de un espacio concreto (STC 36/1994, de 10 de febrero, FJ 3). A mayor abundamiento, en esta misma resolución se ha afirmado que, entre las diversas interpretaciones posibles de las reglas competenciales, este Tribunal únicamente puede respaldar aquellas que razonablemente permitan cumplir el mandato contenido en el art. 45.2 C.E. y alcanzar los objetivos de protección y mejora de la calidad de vida y defensa y restauración del medio ambiente.

Estas pautas interpretativas han llevado en la STC 329/1993 a reconocer al Estado competencias, incluso de carácter ejecutivo, cuando sean necesarias para evitar separaciones que desconozcan la unidad del sistema. Doctrina sustancialmente reiterada en la STC 243/1994, de 21 de julio. A juicio del Abogado del Estado, estos pronunciamientos resultan capitales para determinar la adecuación al sistema constitucional y estatutario de distribución de competencias de un Plan de Ordenación de los Recursos Naturales atinente a un espacio natural, que constituye un ecosistema unitario y cuya protección no puede afrontarse de forma fragmentaria sino sólo desde una perspectiva global y homogénea.

c) Seguidamente, se sostiene que del art. 21.4 LCEN cabe deducir que el Estado ostenta la facultad de establecer planes protectores de los espacios naturales situados en el territorio de varias Comunidades Autónomas. En este sentido, el Abogado del Estado hace hincapié en el carácter instrumental de los Planes de Ordenación de Recursos Naturales respecto de la competencia principal, que es la relativa a la declaración de espacios naturales protegidos. Lo que justifica que la instancia que ostente la competencia de declaración la tenga también para aprobar el instrumento de ordenación exigido por la Ley para efectuar dicha declaración.

La consecución de los objetivos conservacionistas del Plan impugnado exige que su ámbito se extienda a todo el territorio que comprende el ecosistema unitario conocido como Picos de Europa. Las prescripciones del art. 4 LCEN se verían en peligro si cada una de las Comunidades Autónomas afectadas aprobase su propio Plan para la parte de superficie del espacio integrada en su territorio, puesto que esa fragmentación rompería la unidad del ecosistema cuya protección se pretende y podría impedir la consecución de los fines de conservación perseguidos por concurrir diversos intereses autonómicos quizás contrapuestos. Todo ello aconseja la utilización de un instrumento de ordenación unitario.

d) Por otro lado, defiende el Abogado del Estado que la competencia para la declaración de los Parques Nacionales comprende la potestad para aprobar el Plan de Ordenación de los recursos naturales del ámbito terri-

torial al que se extiende dicha declaración. Indica que el art. 22.1 LCEN atribuye al Estado no sólo la competencia para declarar sino también para gestionar los Parques Nacionales. Siendo ello así, no puede concebirse la aprobación del Plan como algo distinto de la declaración y gestión del espacio natural.

Desde esta perspectiva, el Abogado del Estado reitera la necesidad de que un ecosistema unitario sea objeto de un único instrumento de planeamiento territorial, evitándose así una fragmentación del régimen de protección que impediría alcanzar los fines proteccionistas que deben perseguir los poderes públicos con arreglo al art. 45.2 C.E.

A lo expuesto se añaden otras dos razones para justificar la competencia estatal para la aprobación del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de Picos de Europa. La primera de ellas hace referencia a la exigencia legal de que los Parques Nacionales constituyan un auténtica red, lo que exige la centralización de su gestión, único modo de evitar divergencias en los criterios técnicos de protección que puedan influir en las condiciones básicas de igualdad en el disfrute del derecho al medio ambiente y en la igualdad de las vinculaciones y limitaciones dominicales derivadas de la existencia de una red de parques nacionales. En opinión del Abogado del Estado, el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales es el instrumento ordenador llamado a cumplir esa función homogeneizadora de la gestión del Parque Nacional. La segunda razón vincula la aprobación del Plan de Ordenación con el valor simbólico que la atribución al Estado de la gestión de los Parques Nacionales encierra en cuanto pone de manifiesto el preponderante interés general de la Nación. Desde este punto de vista, la atribución al Estado de la competencia discutida se conecta con su conceptualización como decisión básica en materia de protección ambiental.

Finalmente, el Abogado del Estado señala que este Tribunal ha declarado reiteradamente que en el art. 149.1.23 C.E. no se reserva al Estado sólo el establecimiento de preceptos básicos necesitados de ulterior desarrollo, sino que también ha entendido que el Estado puede establecer toda la normativa que considere indispensable para la protección del medio ambiente, sin perjuicio, claro es, de la posibilidad de que las Comunidades Autónomas eleven el nivel protector establecido por las instancias centrales del Estado. El Plan de Ordenación impugnado reflejaría así las decisiones básicas para la protección y conservación del ecosistema unitario conocido como Picos de Europa.

15. Mediante providencia de 12 de diciembre de 2000 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 14 del mismo mes y año.

## II. Fundamentos jurídicos

1. La Junta de Castilla y León y la Diputación Regional de Cantabria formulan sendos conflictos positivos de competencia acumulados en relación con el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de Picos de Europa aprobado por el Real Decreto 640/1994, de 8 de abril. Los actores sostienen que la aprobación del referido Plan habría vulnerado diversas competencias que les atribuyen, con carácter exclusivo, los arts. 26 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León (EACL) y 22 del Estatuto de Autonomía para Cantabria (EACant), respectivamente.

Antes de exponer los términos en que se han planteado estos conflictos, interesa dejar constancia de que durante su tramitación ha tenido lugar la reforma de los textos estatutarios antes citados. De tal modo que el art. 26 EACL ha pasado a ser el art. 32 en virtud del apartado 32 del artículo único de la Ley Orgánica 4/1999, de 8 de enero, de reforma de la Ley Orgánica

4/1983, del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, en tanto que el art. 22 EACant es ahora el 24, según lo dispuesto en el apartado trigésimo del artículo único de la Ley Orgánica 11/1998, de 30 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre, del Estatuto de Autonomía para Cantabria. En consecuencia, las referencias que a partir de ahora se hagan a los preceptos estatutarios invocados por las instancias autonómicas promotoras de los conflictos positivos de competencia objeto de nuestro examen lo serán a los textos vigentes en la actualidad.

2. Debemos comenzar dando cuenta del contenido del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales, objeto del presente proceso constitucional.

El Plan se abre con la identificación de los objetivos generales perseguidos. Estos son el conocimiento y evaluación de los sistemas naturales y culturales de la comarca, así como de los factores de amenaza para diferenciar los regímenes de protección; el aseguramiento de la protección y conservación del medio ambiente; la mejora de la calidad de vida de las poblaciones; la orientación y regulación de los usos y actividades compatibles con la conservación y protección del espacio natural y la conservación del patrimonio arquitectónico y cultural.

A continuación se delimita el ámbito territorial de aplicación del Plan, que se corresponde con el establecido en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 3 de mayo de 1993, y se efectúa un somero diagnóstico del estado de conservación de los recursos a partir de la división del espacio territorial implicado en seis unidades ambientales.

En otro apartado se procede a una zonificación del espacio en tres áreas, la primera de las cuales coincide con la superficie declarada Parque Nacional de la Montaña de Covadonga por la Ley de 22 de julio de 1918, en tanto que la segunda se corresponde con la ampliación proyectada del espacio natural protegido hasta integrar el nuevo Parque Nacional de Picos de Europa, y la tercera es una continuidad natural y cultural de las anteriores, que, por su mayor grado de humanización, requiere una consideración diferenciada. En lo que hace al régimen de protección, y siempre partiendo de la aludida zonificación, el Plan hace referencia a la ampliación del Parque Nacional de la Montaña de Covadonga al área cuyos límites engloben las dos primeras zonas, previéndose el establecimiento de un área de influencia socioeconómica, constituida por la totalidad de los concejos que aporten territorio al Parque Nacional propuesto y la coordinación del Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Nacional proyectado con los de los espacios naturales vecinos, en aras a lograr una más eficaz protección de los recursos naturales.

Seguidamente se establecen las determinaciones genéricas y específicas. Por lo que hace a las primeras, se declaran de aplicación las contenidas en la legislación básica estatal y las previstas en la legislación autonómica correspondiente y, para el caso de los espacios naturales ya declarados, las establecidas en sus respectivos instrumentos de planificación. Las limitaciones específicas hacen referencia, entre otros extremos, a la práctica de actividades recreativas y extractivas y aprovechamientos hidrológicos y madereros. A continuación se definen, por referencia a las normas europeas, estatales y autonómicas aplicables en el territorio afectado, las actividades sometidas al procedimiento de evaluación de impacto ambiental.

Igualmente, se definen los objetivos y criterios orientadores de las políticas sectoriales, que inciden sobre las actividades agrícolas, ganaderas y forestales, las infraestructuras, las actividades turísticas y recreativas, así como las industriales y extractivas, y las de conservación de la naturaleza, la urbanización y ordenación del territorio, los residuos y la educación ambiental.

Por último, en el Plan de Ordenación se contiene, en Anexo, una propuesta de delimitación del área que había de ser objeto de declaración como Parque Nacional. Hemos de reseñar que esa declaración del Parque Nacional de los Picos de Europa se llevó a cabo en la Ley 16/1995, de 30 de mayo. Según resulta de la delimitación del nuevo Parque Nacional contenida en su Ley de creación, y conforme se ha avanzado con anterioridad, el mismo se extiende sobre el territorio de las Comunidades Autónomas de Asturias, Cantabria y Castilla y León.

3. Los órganos autonómicos promotores de los conflictos positivos de competencia objeto de esta resolución coinciden sustancialmente en los motivos de impugnación del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales aprobado por el Real Decreto 640/1994. En atención a esa coincidencia, y sin perjuicio de dejar constancia de las diferencias allí donde existan, parece conveniente exponer de manera conjunta las posturas defendidas por la Junta de Castilla y León y la Diputación Regional de Cantabria.

Sustancialmente, los actores achacan al Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de Picos de Europa el desconocimiento de un conjunto de competencias que tienen estatutariamente atribuidas. En este sentido, la Junta de Castilla y León menciona expresamente las siguientes: ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, obras públicas de interés para la Comunidad que se realicen dentro de su territorio, pesca fluvial y lacustre, acuicultura y caza, protección de los ecosistemas en que se desarrollen dichas actividades; promoción del turismo y su ordenación en el ámbito de la Comunidad Autónoma; promoción de la educación física, del deporte y de la adecuada utilización del ocio y fomento del desarrollo económico de la Comunidad (art. 32 EACL). A su vez, la Diputación Regional de Cantabria invoca sus competencias exclusivas sobre ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, obras públicas de interés para la Comunidad que se realicen dentro de su territorio, pesca en aguas interiores, acuicultura, caza y pesca fluvial, turismo, promoción del deporte y de la adecuada utilización del ocio y fomento del desarrollo económico de la Comunidad (art. 24 EACant).

En opinión de los actores, siendo el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales un instrumento de ordenación espacial, su aprobación debe corresponder, en todo caso, a las instancias autonómicas. Sin perjuicio de lo cual admiten que, al incidir esa ordenación sobre el territorio de tres Comunidades Autónomas, pueda resultar conveniente el uso de técnicas de coordinación, como sería la aprobación por el Gobierno de la Nación de las correspondientes Directrices de Ordenación de los Recursos Naturales (art. 8 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestre, en adelante LCEN), pero rechazan que esa deseable coordinación deba saldarse con la aprobación por la propia Administración del Estado de un Plan de Ordenación de los Recursos Naturales obviando las competencias de las Comunidades Autónomas. Tanto más cuanto que, en el caso concreto de Castilla y León, esta Comunidad Autónoma ya había aprobado su propio Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de Picos de Europa (Decreto de la Junta de Castilla y León 9/1994, de 20 de enero), como paso previo a la creación de un Parque Regional.

Rechazan asimismo que de la competencia reconocida al Estado para la declaración de los espacios naturales protegidos (art. 21.4 LCEN, actualmente derogado) pueda deducirse la atribución a aquél de la facultad de aprobación del correspondiente Plan de Ordenación de los Recursos Naturales. A este respecto, y sin perjuicio de insistir en que la función planificadora y de gestión

territorial corresponde a las Comunidades Autónomas, manifiestan las instancias promotoras de ambos conflictos que, aun en la hipótesis de que alguna de las Comunidades Autónomas en cuyo territorio pretenda situarse el Parque Nacional no procediera a la aprobación del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales, ello no sería óbice para que el Estado llevara a cabo la oportuna declaración de acuerdo con el art. 15.2 LCEN.

4. Los argumentos ahora sintetizados son contestados por el Abogado del Estado, quien señala que debe partirse inexorablemente de la doble función que cumple el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de Picos de Europa. De un lado, con él se trata de proteger y conservar una unidad natural y cultural, cuya superficie se extiende por el territorio de tres Comunidades Autónomas, y que reúne unos singulares valores geológicos, botánicos, paisajísticos y culturales, así como una sobresaliente riqueza faunística. A tal fin, se procede a una definición de los criterios orientadores de las políticas sectoriales con proyección territorial a partir de la zonificación del espacio sobre el que actúa el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales. De otro lado, este Plan establece el pertinente instrumento de programación y planificación que permita la elaboración del proyecto de Ley de declaración del Parque Nacional de los Picos de Europa. Para ello, el Plan procede a ampliar los límites del Parque Nacional de la Montaña de Covadonga, definiendo las limitaciones específicas para las zonas que debe abarcar el nuevo Parque Nacional de Picos de Europa. Tales limitaciones, siempre en opinión del Abogado del Estado, son plenamente respetuosas con las competencias de las Comunidades Autónomas promotoras de los conflictos, toda vez que las determinaciones del Plan no excluyen la aplicación de la legislación autonómica.

Para el Abogado del Estado, el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales ahora discutido se encuadra sin mayores dificultades dentro del título competencial que el Estado retiene ex art. 149.1.23 C.E., puesto que, conforme a la doctrina contenida en las SSTC 329/1993, de 12 de noviembre, y 243/1994, de 21 de julio, la aprobación de dicho Plan por la Administración del Estado se justifica por el carácter unitario del ecosistema que se trata de preservar, preservación que no puede garantizarse con instrumentos fragmentarios. Sobre este particular, advierte que las prescripciones del art. 4 LCEN se verían en peligro si cada una de las Comunidades Autónomas afectadas aprobase su propio Plan para la parte de superficie del espacio integrada en su territorio, puesto que esa fragmentación rompería la unidad del ecosistema cuya protección se pretende, lo que podría poner en peligro la adecuada consecución de los fines conservacionistas perseguidos.

Por otro lado, defiende que del texto de la LCEN, en especial de su entonces vigente art. 21.4, se infiere que la instancia territorial competente para declarar un espacio natural protegido lo es también para la aprobación de un instrumento de planeamiento como es el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales, cuya existencia misma responde al propósito de garantizar la efectividad de la declaración protectora. Por otro lado, recuerda que el art. 22.1 del mismo texto legal, hoy modificado, atribuye al Estado no sólo la competencia para declarar, sino también para gestionar los Parques Nacionales, siendo así que no puede concebirse la aprobación del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales como algo desligado de las funciones declarativa y gestora del espacio natural. El Plan impugnado reflejaría las decisiones básicas de protección y conservación del ecosistema unitario conocido como Picos de Europa, cuyo carácter supraautonómico justifica la intervención del Estado.

Finalmente, arguye el Abogado del Estado que la exigencia legal de que los Parques Nacionales constituyan una auténtica red integrada implica su gestión centralizada, por ser ésta la única forma de garantizar las condiciones básicas de igualdad en el disfrute del derecho al medio ambiente, así como respecto de las vinculaciones y limitaciones dominicales derivadas de la existencia de una red de parques nacionales. Asimismo, señala que la gestión estatal de los Parques Nacionales encierra un valor simbólico, en cuanto pone de manifiesto la preponderancia del interés general de la Nación, por lo que puede calificarse como una decisión básica en materia ambiental.

5. Una vez expuestas las posiciones defendidas por las partes intervinientes en este proceso constitucional y antes de seguir adelante en nuestro análisis, es preciso identificar con claridad los títulos en torno a los cuales se han trabado los conflictos positivos de competencia.

A este respecto, el Abogado del Estado achaca a los órganos autonómicos promotores de los conflictos una falta de concreción en la identificación de sus competencias propias que resultarían vulneradas con la aprobación, por el Gobierno de la Nación, del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de Picos de Europa. Para el Abogado del Estado, los actores se han limitado a mencionar algunas de las competencias exclusivas enumeradas en los actuales arts. 32 EACL y 24 EACant sin precisar con claridad cuál de entre todas ellas habría sido efectivamente lesionada.

Ciertamente, en los escritos de planteamiento de los dos conflictos positivos de competencia ahora acumulados se contiene la enumeración de diversas competencias exclusivas a que alude el Abogado del Estado. Ahora bien, en esa mención de una pluralidad de títulos competenciales autonómicos no ha de verse tanto una falta de rigor o precisión achacable a los órganos autonómicos promotores de los presentes conflictos, cuanto la lógica consecuencia de la amplitud de contenidos que presenta el Plan de Ordenación concretamente impugnado y el carácter transversal de la materia de medio ambiente, que afecta a una pluralidad de títulos, carácter al que después se hará referencia.

Lo anterior no impide entender, a partir de las reiteradas referencias a la genérica incidencia que sobre la ordenación de los usos del territorio presentan los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, y de la expresa calificación de dichos Planes como instrumento de ordenación espacial, que tanto la Junta de Castilla y León como la Diputación Regional de Cantabria centran su controversia con el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales impugnado, principalmente, a partir del título relativo a la ordenación del territorio (arts. 32.1.2 EACL y 24.3 EACant). Por lo demás, la decisión de destacar dicho título ha de reputarse coherente con el hecho de que esta competencia tiene por objeto la actividad consistente en la delimitación de los diversos usos a que puede destinarse el suelo o espacio físico territorial y el equilibrio entre las distintas partes del territorio mismo [SSTC 77/1984, de 3 de julio, FJ 2; 149/1991, de 4 de julio, FJ 1 b); 36/1994, de 10 de febrero, FJ 3; 28/1997, de 13 de febrero, FJ 5, y 149/1998, de 2 de julio, FJ 3] y habilita a su titular para la formulación de una política global del territorio coordinadora de las diferentes acciones públicas y privadas con impacto territorial (STC 40/1998, de 19 de febrero, FJ 30).

Igualmente, a los títulos competenciales expresamente mencionados por los órganos autonómicos ha de añadirse, además, el relativo al desarrollo legislativo y ejecución en materia de «protección del medio ambiente y de los ecosistemas» (arts. 34.1.5 EACL y 25.7 EACant.).

Esta adición es el lógico resultado de la reforma de los textos estatutarios operada por las Leyes Orgánicas 11/1998, de 30 de diciembre, para el caso de la Comunidad Autónoma Cantabria y 4/1999, de 24 de marzo, para Castilla y León, toda vez que el canon de control de que debemos hacer uso al resolver los presentes conflictos positivos de competencia es el vigente en el momento de efectuarse el juicio y dictarse Sentencia (por todas, SSTC 118/1998, de 4 de junio, FJ 5, y 195/1998, de 1 de octubre, FJ 3).

Por otro lado, y aunque en el Real Decreto 640/1994 no se menciona expresamente la regla competencial que facultaría al Gobierno de la Nación para proceder a la aprobación del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de Picos de Europa, del escrito de alegaciones formulado por el Abogado del Estado cabe deducir con toda claridad que se entiende que dicha regla es la contenida en el art. 149.1.23 C.E. De tal modo que la referencia efectuada al establecimiento de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de los ciudadanos en el disfrute del derecho al medio ambiente, así como en las vinculaciones y limitaciones resultantes de la existencia de una red de parques nacionales, reviste exclusivamente la condición de argumento *ex abundantia* esgrimido en defensa de la competencia de la Administración del Estado para la aprobación del aludido Plan de Ordenación de los Recursos Naturales. Por consiguiente, no es posible inferir que se haya tratado de fundamentar la conformidad a la Constitución de la actuación estatal en el título competencial enunciado en el art. 149.1.1 C.E. Tanto menos cuanto que no se afirma en ningún momento que con la aprobación del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales se persiga la regulación de esas condiciones básicas de igualdad en el disfrute de los derechos constitucionales implicados, sino tan sólo que la gestión centralizada —concepto que incluiría la potestad aprobatoria del Plan— sería el único medio para evitar divergencias en los criterios técnicos de protección que pudieran influir negativamente en esas condiciones básicas. Consecuentemente, con la utilización de este argumento el Abogado del Estado no hace otra cosa que advertir de un riesgo, por lo demás estrictamente potencial o hipotético, cuya conjuración no puede llevarse a cabo ignorando el sistema constitucional y estatutario de distribución de competencias.

6. Sentado esto, debemos reiterar una vez más el carácter complejo y polifacético que presentan las cuestiones atinentes al medio ambiente (STC 102/1995, de 26 de junio, FJ 3). Desde la perspectiva que ahora interesa, dicho carácter se traduce en la transversalidad de las competencias sobre medio ambiente en su configuración constitucional en cuanto que, como dice la expresada STC 102/1995, el medio ambiente incide «en otras materias incluidas también, cada una a su manera, en el esquema constitucional de competencias (art. 148.1.1, 3, 7, 8, 10 y 11 C.E.)». Por ello lo ambiental es un factor a considerar en las demás políticas públicas sectoriales con incidencia sobre los diversos recursos naturales integrantes del medio ambiente (SSTC 102/1995, FJ 6 y, en relación con la concreta técnica de evaluación de impacto ambiental, STC 13/1998, de 22 de enero, FJ 7). En paralelo con esta doctrina cabe mencionar ahora el art. 6 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (TCE), que impone la integración de las exigencias ambientales en la definición de las políticas y acciones de la Comunidad Europea.

Sin perjuicio de esa incardinación de lo ambiental en el conjunto de las políticas públicas, por lo que espe-

cíficamente se refiere a los aspectos competenciales, hemos hecho hincapié en que dentro de la competencia de protección ambiental han de encuadrarse exclusivamente aquellas actividades encaminadas directamente a la preservación, conservación o mejora de los recursos naturales (STC 102/1995, FJ 3), habida cuenta de que éstos son soportes físicos de una pluralidad de actuaciones públicas y privadas en relación con las cuales la Constitución y los Estatutos de Autonomía han deslindado diferentes títulos competenciales (por todas, SSTC 144/1985, de 25 de octubre, FJ 2; 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 13; 243/1993, de 15 de julio, FJ 3; 102/1995, FJ 3, y 40/1998, de 19 de febrero, FJ 29).

Dentro de este marco general, el art. 149.1.23 C.E. atribuye al Estado la competencia para dictar «legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección». Pues bien, conforme a la doctrina de este Tribunal, esa competencia habilita al Estado, en primer lugar, para proceder a un encuadramiento de una política global de protección ambiental, habida cuenta del alcance no sólo nacional sino internacional que tiene la regulación de esta materia y de la exigencia de la indispensable solidaridad colectiva consagrada en el art. 45.2 C.E. (STC 64/1982, de 4 de noviembre, FJ 4). Bien entendido que la legislación básica del Estado no cumple sólo una función de uniformidad relativa, sino también de *ordenación mediante mínimos* que deben ser respetados en todo caso, pero que pueden permitir que las Comunidades Autónomas en la materia establezcan niveles de protección más altos, que no entrarían, por ese solo hecho, en contradicción con la normativa básica del Estado. El sentido del precepto constitucional es el de que las bases estatales son de carácter mínimo y, por tanto, los niveles de protección que el Estado establezca en desarrollo del mismo pueden ser elevados o mejorados por la normativa autonómica (SSTC 170/1989, de 19 de octubre, FJ 2; 102/1995, FJ 9; 156/1995, de 26 de octubre, FJ 4, y 15/1998, de 22 de enero, FJ 13). Esa legislación básica a que se refiere el art. 149.1.23 C.E. estará integrada por las normas de rango legal, e incluso reglamentario, siempre que estas últimas resulten imprescindibles y se justifiquen por su contenido técnico o por su carácter coyuntural o estacionario (SSTC 149/1991, FJ 3.D.c, y 102/1995, FJ 8).

7. Para completar esta apretada síntesis de nuestra doctrina relevante para la resolución de los presentes conflictos positivos de competencia, cabe señalar una vez más que la planificación de los recursos naturales, cuyo instrumento más destacado en el sistema de la LCEN son los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, es una ordenación del espacio y de su contenido que guarda relación con la ordenación del suelo y la planificación urbanística (STC 102/1995, FJ 13), inspirada por los principios mencionados en el art. 2 de la citada LCEN; a saber: el mantenimiento de los procesos ecológicos esenciales y de los sistemas vitales básicos, la preservación de la diversidad genética, la utilización ordenada de los recursos, garantizando el aprovechamiento sostenido de las especies y de los ecosistemas, su restauración y mejora y, en fin, la preservación de la variedad, singularidad y belleza de los ecosistemas naturales y del paisaje. Esa íntima trabazón de lo ambiental con la estricta planificación territorial que se observa en la configuración de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales que efectúa la legislación básica estatal, explica que la atribución de la potestad para su elaboración y aprobación corresponda a las Comunidades Autónomas «cuando tengan asumidos el desarrollo legislativo y la ejecución» (STC 102/1995, *ibidem*). Aun cuando en aquella ocasión no

se precisara más, cabe añadir ahora que ese desarrollo legislativo y ejecución han de entenderse referidos a la legislación básica de protección ambiental dictada por el Estado ex art. 149.1.23 C.E.

El planeamiento ecológico regulado en el Título II LCEN se conecta con la competencia de ordenación territorial en lo que hace a la función genérica de ordenación del espacio [SSTC 77/1984, FJ 2; 149/1991, FJ 1 b); 36/1994, FJ 3; 28/1997, FJ 5, y 149/1998, FJ 3]. A este respecto cabe reseñar que el carácter indicativo de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales respecto de cualesquiera otras actuaciones, planes o programas sectoriales (art. 5.3 LCEN) se explica adecuadamente por conexión con la competencia de ordenación territorial, cuyas determinaciones no pueden menoscabar los ámbitos de competencias reservados al Estado ex art. 149.1 C.E. con incidencia espacial o territorial, pero que, correlativamente, tampoco pueden ser ignoradas por las distintas Administraciones públicas [SSTC 149/1991, FJ 1 b); 40/1998, FJ 30, y 149/1998, FJ 3]. A su vez, la posición supraordenada de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales respecto de otros instrumentos de ordenación territorial o física (art. 5.2 LCEN) es lógica consecuencia de la finalidad ambientalista a la que sirven (STC 102/1995, FJ 13).

En resumen, el carácter transversal de la competencia para el establecimiento de la legislación básica sobre protección del medio ambiente (art. 149.1.23 C.E.) permite al Estado introducir un mandato de planificación de los recursos naturales, con el contenido y las finalidades a que se ha hecho referencia, incidiendo con ello sobre las competencias autonómicas de ordenación del territorio y de desarrollo y ejecución de la legislación ambiental, asumidas ambas por las Comunidades Autónomas promotoras de los actuales conflictos positivos de competencia. En efecto, como igualmente subrayamos en la STC 102/1995 (FJ 13), el mandato de planificar, tal y como aparece configurado en el art. 4 LCEN, «se acomoda sin esfuerzo alguno al concepto de lo básico, y en su ámbito encuentra su sede propia la determinación de los objetivos así como del contenido mínimo de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales». Sin embargo, el título competencial retenido por el Estado ex art. 149.1.23 C.E. no habilita a éste para aprobar por sí mismo los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales.

De lo expuesto debemos concluir que no corresponde a la competencia del Estado la elaboración y aprobación de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, tal y como están configurados en la legislación vigente, ya que el grado de detalle que este tipo de instrumentos de planificación ha de incorporar (pues en ellos se plasma necesariamente la selección de una de las diversas alternativas posibles) no se compadece con el concepto de lo básico.

8. La expresada conclusión no se ve alterada por el hecho de que el ámbito de aplicación de un determinado Plan de Ordenación de los Recursos Naturales exceda de los límites territoriales de una Comunidad Autónoma. Reiteradamente hemos declarado que la supraterritorialidad no representa, por sí sola, un criterio atributivo de competencias, pues esta circunstancia sólo puede suponer legítimamente un traslado de la competencia cuando la actividad pública concernida no sea susceptible de fraccionamiento y, aun en este caso, cuando dicha actuación no pueda llevarse a cabo mediante mecanismos de cooperación o coordinación por requerir un grado de homogeneidad que sólo pueda asegurarse mediante su atribución a un único titular, que forzosamente ha de ser el Estado, o, en fin, cuando sea necesario recurrir a un ente con capacidad para integrar intereses contrapuestos de diversas Comunidades Autónomas (en-

tre otras, SSTC 329/1993, de 12 de noviembre, FJ 4; 243/1993, de 21 de julio, FJ 6; 102/1995, FJ 8; 190/2000, de 13 de julio, FJ 10, y 223/2000, de 21 de septiembre, FJ 11).

9. La conclusión ahora alcanzada no supone, sin embargo, afirmar que el Estado carezca por entero de competencias en la materia. Así, de una parte, en virtud del art. 149.1.23 C.E., se halla habilitado para fijar las bases en la materia, en particular mediante la formulación de las correspondientes Directrices para la Ordenación de los Recursos Naturales (art. 8 LCEN). De otra, y según se acaba de apuntar al sintetizar la doctrina constitucional sobre la supraterritorialidad, al Estado corresponde igualmente garantizar la coordinación de las medidas adoptadas para la declaración de un Espacio Natural Protegido cuya extensión rebase los límites de una Comunidad Autónoma. Finalmente, y toda vez que el Estado se halla facultado para proceder a la creación de los Parques Nacionales, debemos afirmar que no invaden las competencias autonómicas los actos preparatorios del ejercicio de dicha facultad.

Consecuentemente, como quiera que algunos de los contenidos del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de Picos de Europa aprobado por el Real Decreto 640/1994 pueden reconducirse a esa esfera de intervención estatal en la materia, conforme con el sistema constitucional y estatutario de distribución de competencias, ha de estimarse procedente el mantenimiento de los mismos. En efecto, el hecho de que tales contenidos se presenten formalmente como parte de un Plan de Ordenación de los Recursos Naturales para cuya formulación, como ya hemos indicado, el Estado carece en principio de competencias, no impide examinarlos separadamente, ya que el contenido constitucional de la materia de medio ambiente no puede ser definido por categorías legales, en este caso por el contenido de los Planes de Ordenación de Recursos Naturales.

10. De este modo, si bien en el momento de aprobarse el Plan ahora discutido el Estado no había aprobado todavía las Directrices de Ordenación a las que habían de ajustarse los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales en el caso de los Parques Nacionales, función que en la actualidad cumple el Plan Director de la Red de Parques Nacionales, aprobado por el Real Decreto 1803/1999, de 26 de noviembre, ninguna duda puede existir acerca de la plena acomodación al concepto de lo básico de los objetivos enumerados en el denominado apartado 0. Es claro que, siendo básico el mínimo común normativo de las medidas que hayan de adoptarse (por todas, STC 50/1999, de 6 de abril, FJ 3 y las resoluciones allí mencionadas), los objetivos del Plan participan de esa naturaleza básica, pues, en caso contrario, se produciría una divergencia de finalidades en las zonas afectadas por el Plan, que desnaturalizaría su esencia misma.

También debemos afirmar el carácter básico del apartado 6, en el que se identifican las actividades sujetas a evaluación de impacto ambiental, estableciéndose como criterio el sometimiento a la legislación más restrictiva en la materia. Esta opción responde al propósito de garantizar la preservación de los valores ambientales determinantes de la futura creación del Parque Nacional y trata de asegurar que las diversas instancias competentes dispongan de la adecuada información acerca de la incidencia de un determinado proyecto sobre dichos valores, sin alterar en modo alguno el orden constitucional de competencias (SSTC 13/1998, en especial FF JJ 4 y 8, y 90/2000, de 30 de marzo, FJ 4).

En relación con las denominadas actuaciones preparatorias, debemos recordar que la aprobación del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales ahora discutido

se sitúa, según se indica expresamente en el preámbulo del indicado Real Decreto, en el proceso de elaboración del proyecto de Ley de creación del Parque Nacional de Picos de Europa. Pues bien, afirmada la plena conformidad al orden constitucional de competencias que pueda corresponder al Estado -y más concretamente, a las Cortes Generales- en cuanto titular del interés general de la Nación, la declaración de estos concretos Espacios Naturales Protegidos, habida cuenta de su carácter selectivo y primario, que determina el sometimiento a un régimen jurídico especial de protección más intensa (STC 102/1995, FJ 21), hemos de concluir que no vulneran las competencias autonómicas en la materia aquellos contenidos del Plan que revisten la condición de actos preparatorios de dicha declaración. Así sucede tanto con el diagnóstico que sobre el estado de conservación de los recursos se contiene en el apartado 2 del Plan, puesto que sin su realización no sería posible apreciar la concurrencia de los presupuestos que habilitan el ejercicio de la competencia estatal, en los términos del art. 22.1 LCEN, como con la definición de los límites del área que, en Anexo, se propone para su declaración como Parque Nacional.

Por último, también corresponde al Estado la demarcación del ámbito del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales que se realiza en su apartado 1, en cuanto se corresponde con las denominadas zonas A y B del apartado 3. Ambos contenidos persiguen el establecimiento del perímetro afectado por el especial régimen a que habrá de someterse el Parque Nacional proyectado y que condiciona el ejercicio de las competencias autonómicas sobre el mismo, lo que responde a un propósito coordinador, pues, dado el alcance supraterritorial del espacio objeto de ordenación y sobre el que se pretende asentar un Espacio Natural Protegido, se trata de evitar la aparición de contradicciones y disfunciones que, caso de materializarse, dificultarían la efectividad misma de la declaración proyectada [STC 42/1983, de 20 de mayo, FJ 3 c)].

Según hemos afirmado en esta misma resolución, la coordinación presupone la existencia de competencias de las Comunidades Autónomas en la materia. En este caso, esas competencias serían, como ya hemos indicado con anterioridad, las relativas a la ordenación del territorio y al desarrollo legislativo y ejecución de la legislación básica de protección ambiental. Pues bien, debemos reseñar que tales competencias, en particular la atinente a la ordenación territorial, no obstante quedar condicionadas por la definición del perímetro afectado por la futura creación del Parque, no resultan invadidas, puesto que dicho condicionamiento no impide a las instancias autonómicas la planificación de los usos del espacio que es el contenido nuclear de dicha competencia [SSTC 77/1984, de 3 de julio, FJ 2; 149/1991, de 4 de julio, FJ 1 b); 36/1994, de 10 de febrero, FJ 3; 28/1997, de 13 de febrero, FJ 5, y 149/1998, de 2 de julio, FJ 3]. Ciertamente, las concretas especificaciones de la planificación espacial deberán tener como finalidad la adecuada preservación de los valores ambientales de la zona que ha de sujetarse a un régimen especial de protección.

Así, no resulta ocioso señalar que, en primer lugar, las limitaciones a las facultades de ordenación del espacio en la zona A vienen directamente impuestas por la previa existencia en la misma del Parque Nacional de la Montaña de Covadonga, cuyo régimen especial de protección, como ya hemos indicado, era el resultante de la Ley de 22 de julio de 1918. Por otro lado, la zona B se corresponde, junto con la zona A, con los límites del entonces proyectado Parque Nacional de Picos de Europa, a cuya creación han de coadyuvar las planificaciones diseñadas por las Comunidades Autónomas.

Distinto es el caso de la denominada zona C, integrada por aquellos «terrenos que constituyen una continuidad natural y cultural de las anteriores pero que, por su mayor grado de humanización requieren una consideración diferenciada». Pues bien, esa consideración diferenciada ha de incluir necesariamente la determinación misma de los terrenos a los que afecta, función que habrá de corresponder a las Comunidades Autónomas a partir de las competencias que ostentan sobre ordenación del territorio y desarrollo legislativo y ejecución de la normativa básica de protección ambiental. Serán éstas las instancias competentes para planificar los usos del espacio, asegurando que las actividades que se desarrollen en esta zona no repercutan negativamente sobre los valores ecológicos que, ubicados en el interior del nuevo Parque Nacional de Picos de Europa, han merecido un régimen especial de protección. Es claro, por otro lado, que este condicionamiento teleológico resulta del carácter transversal de la competencia ambiental y no impone la adopción de medidas concretas para su materialización.

11. Distinta valoración merecen el establecimiento del régimen de protección del área (apartado 4), de las limitaciones generales y específicas (apartado 5) y de los criterios orientadores de las políticas sectoriales (apartado 7) puesto que la definición de estas determinaciones se lleva a cabo con un grado tal de minuciosidad que no puede predicarse su condición de básicas al impedirse a las Comunidades Autónomas disponer de un margen de actuación que les permita, mediante el ejercicio de su competencia de desarrollo legislativo, establecer las medidas complementarias que satisfagan sus peculiares intereses (SSTC 147/1991, de 4 de julio, FJ 5, y 50/1999, FJ 3).

Así, en el apartado 4, dedicado al régimen de protección, se procede a la ampliación del perímetro del Parque Nacional de la Montaña de Covadonga hasta incluir los límites previstos para el Parque Nacional de Picos de Europa. Con independencia de que al procederse de este modo el Plan incurre en una evidente extralimitación, pues ignora las facultades que a las Cortes Generales atribuye el vigente art. 22.2 LCEN, así como el anterior art. 22.1 de la misma Ley, importa destacar ahora que esta extensión conlleva la aplicación de las limitaciones específicas recogidas en el apartado 5.2 que, entre otros extremos, implican una extensión de las competencias de la Administración del Parque y la correlativa reducción de las correspondientes a las Administraciones autonómicas.

De otro lado, en lo que se refiere a los criterios orientadores de las políticas sectoriales, debemos reseñar en primer lugar que algunos de ellos no resultan encuadrables en el título competencial que legitima la intervención estatal. Es el caso, por mencionar únicamente los ejemplos más destacados, del fomento de las mejoras agrícolas y ganaderas tendentes a una mejora productiva del sector, de la construcción de circunvalaciones o variantes en los núcleos específicamente urbanos, del apoyo institucional a la constitución de mancomunidades o consorcios para la implantación y explotación de infraestructuras y servicios de abastecimiento y saneamiento de aguas, o, en fin, de buena parte de los criterios atinentes a la política de urbanización y ordenación del territorio. Son todas ellas medidas que, según hemos avanzado, no pueden incardinarse en la competencia que para el establecimiento de la legislación básica de protección ambiental ostenta el Estado ex art. 149.1.23 C.E., sino que encuentran su asiento natural en competencias de titularidad autonómica.

En relación con los criterios que tienen por finalidad específica la preservación de los valores ambientales de la zona, y con independencia de que algunos de ellos

parece que encontrarían un acomodo más adecuado en el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque, al que en alguna ocasión se remite expresamente el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales, su lectura pone de manifiesto el grado de detalle y exhaustividad a que se descende, lo que impide, según hemos avanzado, su inserción dentro de la esfera de lo básico. Ciertamente, no faltan criterios formulados con un mayor grado de generalidad y abstracción, pero ello no autoriza a proceder en nuestro enjuiciamiento a una fragmentación de la unidad en que se insertan. En consecuencia, no es posible espigar entre tales criterios para identificar aquellos que, abstractamente considerados, pudieran revestir carácter básico, puesto que no son desligables de la unidad en que se engloban.

Hecha esta advertencia, y siempre a título de ejemplo, baste mencionar como manifestaciones especialmente destacadas de esa exhaustividad a que nos hemos referido los condicionantes establecidos para las actividades turísticas y recreativas, que llegan al extremo de imponer contenidos preceptivos al planeamiento urbanístico municipal o a determinar el sentido de las medidas de fomento. Cabe mencionar asimismo los criterios orientadores de las actividades de conservación de la naturaleza, particularmente en lo que atañe a la regeneración de la cubierta vegetal. O, en fin, a la educación ambiental, que determina la confección de una red de itinerarios autoguiados, cuyo objetivo será facilitar a los visitantes de la zona el conocimiento de los Picos de Europa de manera integrada, para lo cual se prevé que las sendas habrán de discurrir por los diferentes ecosistemas existentes en el área.

## FALLO

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

Ha decidido

Estimar parcialmente los conflictos positivos de competencia acumulados núms. 2985/94 y 2999/94, promovidos respectivamente por la Junta de Castilla y León y la Diputación Regional de Cantabria, frente al Gobierno de la Nación, y en consecuencia:

1.º Declarar que los apartados 4, 5 y 7, así como el apartado 3, en cuanto delimita la zona C, y el apartado 1, en cuanto en él se halla comprendida dicha zona C, todo ellos del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de Picos de Europa, aprobado por el Real Decreto 640/1994, de 8 de abril, han invadido las competencias de las Comunidades Autónomas de Castilla y León y de Cantabria.

2.º Anular los mencionados apartados del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de Picos de Europa.

3.º Desestimar los conflictos positivos de competencia en todo lo demás.

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

Madrid, a catorce de diciembre de dos mil.—Pedro Cruz Villalón.—Carles Viver Pi-Sunyer. Rafael de Mendizábal Allende.—Julio Diego González Campos.—Manuel Jiménez de Parga y Cabrera.—Tomás S. Vives Antón.—Pablo García Manzano.—Pablo Cachón Villar.—Fernando Garrido Falla.—Vicente Conde Martín de Hijas.—Guillermo Jiménez Sánchez.—María Emilia Casas Baamonde.—Firmado y rubricado.

*Voto particular que formula el Magistrado don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera a la Sentencia dictada en los conflictos positivos de competencia núms. 2985/94 y 2999/94, al que prestan su adhesión los Magistrados don Rafael de Mendizábal Allende y don Fernando Garrido Falla*

No creo que se haya producido la invasión de competencias que se aprecia en la Sentencia. Por el contrario, encaja perfectamente en el Ordenamiento constitucional el Real Decreto 640/1994, de 8 de abril, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de Picos de Europa. Los conflictos promovidos por la Junta de Castilla y León y por la Diputación Regional de Cantabria debieron ser desestimados.

Con el fin de fundamentar mi opinión discrepante, siempre respetuosa con el parecer de la mayoría, resumo a continuación las razones que expuse en el Pleno.

1. Caracterización de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN).

Los PORN son genéricamente un instrumento de ordenación del territorio. Esto no se cuestiona. Pero los PORN tienen unas finalidades propias que los singularizan. No cabe aplicar a los PORN la regla 3 del art. 148.1 C.E., como si fueran una materia cuya competencia pueda ser asumida, sin más, por las Comunidades Autónomas.

Sobre la Sentencia planea, a mi juicio, una consideración de los PORN como meros instrumentos de ordenación territorial. Y al no tener en cuenta lo que los distingue de los otros instrumentos, se marcha en los fundamentos jurídicos por una ruta equivocada, alcanzándose conclusiones erróneas en el fallo.

1.1 Mi tesis es que la función que confiere singularidad a los PORN es la protección ambiental. Podría alegarse que todos los instrumentos de ordenación del territorio han de servir a este objetivo. Sin embargo, los PORN lo tienen como finalidad específica y propia. Se establece así en la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestre (LCEN): la «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» (art. 4.4.c), para lo que es esencial, entre otros aspectos, la «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» (art. 4.4.b).

En definitiva, los PORN son, como cabe deducir de su propia denominación, instrumentos de ordenación de los recursos naturales, no de un territorio delimitado; lo que ellos planifican son los recursos y ecosistemas en un ámbito territorial determinado precisamente para hacer realidad los fines del artículo 2 LCEN, de acuerdo con lo establecido en el artículo 4 de la misma Ley. Esto significa que los PORN tienen como fines propios: a) el mantenimiento de los procesos ecológicos esenciales y de los sistemas vitales básicos; b) la preservación de la diversidad genética; c) la utilización ordenada de los recursos, garantizando el aprovechamiento sostenido de las especies y de los ecosistemas, su restauración y mejora; [y] d) la preservación de la variedad, singularidad y belleza de los ecosistemas naturales y del paisaje.

Objetivo de los PORN son, como se afirma en el citado artículo 4.1 LCEN, «adecuar la gestión de los recursos

naturales, y en especial de los espacios naturales y de las especies a proteger, a los principios inspiradores señalados en el artículo 2 de la presente Ley». Así pues, se pone de manifiesto la estrecha relación que la LCEN establece entre los PORN y los espacios naturales protegidos. Una relación tan estrecha que el artículo 15.1 LCEN «exige» la «previa elaboración y aprobación del correspondiente PORN de la zona», cuya declaración como Parque o Reserva Natural se pretenda. Esta exigencia no es aleatoria en el doble sentido de que: a) la declaración de un Espacio Natural Protegido como Parque o Reserva Natural ha de fundamentarse en un instrumento de planificación con los fines descritos, y b) que el PORN encuentra en la declaración del espacio ordenado como Espacio Natural de Parque o Reserva Natural la técnica jurídica que hace posible la realización de los objetivos del PORN así como la cobertura jurídica a las limitaciones jurídicas que, normalmente, en el PORN sólo se apuntan o indican.

La vinculación estrecha de los PORN con los Espacios Naturales Protegidos es la prueba inequívoca de que los PORN no son un mero instrumento de ordenación del territorio; son instrumentos de ordenación de un ámbito espacial para su protección por lo que sirve de fundamento a la declaración de ese espacio como Espacio Natural Protegido (al menos en cuanto a las figuras de Parque y de Reserva Natural).

Esta finalidad propia de los PORN —más allá de la ordenación de un territorio— se precisa en el apartado O del Anexo del Decreto 640/1994, sometido a nuestro enjuiciamiento: «Los objetivos generales de este Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de los Picos de Europa (PORNPE) son los siguientes:

1. Conocer y evaluar los sistemas naturales y culturales de la comarca, con objeto de identificar sus máximos valores, así como los factores de amenaza que la afectan para diferenciar los regímenes de protección que le sean de aplicación.
2. Asegurar la protección y conservación del medio ambiente, tanto en lo relativo al mantenimiento y recuperación de los procesos ecológicos fundamentales como a la preservación de la variedad, singularidad y belleza de los ecosistemas naturales y del paisaje.
3. Mejorar la calidad de vida de las poblaciones de los Picos de Europa, fomentando los usos y actividades tradicionales.
4. Orientar y regular los usos y actividades, estableciendo a tal efecto criterios y directrices que los hagan compatibles con la conservación y protección del espacio natural.
5. Conservar el patrimonio arquitectónico y cultural».

1.2 Las Comunidades recurrentes (Castilla y León, y Cantabria), tienen establecido que los PORN son instrumentos de planificación de los recursos naturales con una finalidad de protección ambiental. Se trata de un objetivo tan específico que en su legislación no cabe confusión respecto de la tarea general de ordenación del territorio.

En la Ley de Castilla y León 8 /1991, de 10 de mayo, sobre Espacios Naturales de la Comunidad de Castilla y León, se incluyen los PORN como instrumento de planificación precisa y exclusivamente de los espacios naturales protegidos, o sea, de los espacios que han sido declarados como merecedores de una especial protección por sus valores ambientales. El art. 28 es elocuente al respecto.

Como consecuencia de esta caracterización de los PORN en la legislación de la Comunidad de Castilla y León, en el artículo 1 del PORN de Ojo Guareña (Burgos),

aprobado por Decreto 60/1996 (Castilla y León), de 14 de marzo, se establece, en lo que a la naturaleza del Plan se refiere: «El presente Plan es el instrumento de planificación de los recursos naturales del Espacio Natural de Ojo Guareña, conforme a lo previsto en la Ley 8/1991, de 10 de mayo, de Espacios Naturales de la Comunidad de Castilla y León.» Y se añade, en el artículo 2, en lo que respecta a la finalidad del PORN, que «el presente Plan de Ordenación tiene como finalidad establecer las medidas necesarias para asegurar la protección, conservación, mejora y utilización racional del Espacio Natural de Ojo Guareña.»

En los mismos términos los demás PORN aprobados por la Comunidad Autónoma: Decreto 58/1996 (Castilla y León), de 14 de marzo, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de Monte Santiago (Burgos); Decreto 57/1996 (Castilla y León), de 14 de marzo, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de Valle de Iruelas (Ávila); Decreto 36/1995 (Castilla y León), de 23 de febrero, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la Sierra de Gredos; Decreto 142/1998 (Castilla y León), de 16 de julio, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de La Fuentona (Soria); Decreto 140/1998 (Castilla y León), de 16 de julio, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de Fuentes Carrionas y Fuente Cobre-Montaña Palentina (Palencia); Decreto 143/1998 (Castilla y León), de 16 de julio, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Sabinar de Calatañazor (Soria); Decreto 141/1998 (Castilla y León), de 16 de julio, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de Las Batuecas-Sierra de Francia (Salamanca).

La conclusión a la que hemos llegado (singularidad de los PORN respecto de los demás instrumentos de ordenación del territorio) se ve confirmada por lo dispuesto en la Ley de Castilla y León 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de la Comunidad de Castilla y León. Esta Ley incluye a los PORN entre los «Instrumentos de Ordenación del Territorio» (art. 5). Sin embargo, en el artículo 26.1 de la misma Ley se afirma lo siguiente: «Los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, sin perjuicio de su carácter de instrumentos de ordenación del territorio, se regularán por lo establecido en la normativa específica sobre conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestre.» Y se añade, en el segundo apartado de este mismo artículo: «Los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales serán vinculantes en su ámbito de aplicación para los planes, programas de actuación y proyectos de las Administraciones públicas de Castilla y León y de los particulares, y, en particular, prevalecerán sobre cualesquiera otros instrumentos de ordenación del territorio o de planificación sectorial en su materia especial, en la forma establecida en su normativa específica.»

No cabe duda, por lo tanto, que en la Legislación de la Comunidad de Castilla y León, los PORN son un instrumento específico de ordenación de un espacio territorial determinado al servicio de unos fines especiales: los que corresponden a la protección ambiental. Se regula, en consecuencia, por una legislación propia.

La otra Comunidad recurrente, la Comunidad Autónoma de Cantabria, carece de legislación específica para la conservación de espacios naturales. Sin embargo, cuenta con una Ley de ordenación del territorio, en concreto la Ley de Cantabria 7/1990, de 30 de marzo, de Ordenación Territorial de Cantabria. En el artículo 4 de esta Ley se incluyen, entre los instrumentos de ordenación del territorio «los Planes de Ordenación del Medio Natural». Según el escrito de la representación de la Comunidad, que consta en los antecedentes del presente proceso, estos Planes son los PORN de la legislación

básica del Estado. Pero esta afirmación no se sostiene ni en lo dispuesto en la misma Ley ni en la práctica de la Comunidad. Los Planes de Ordenación del Medio Natural no son Planes de Ordenación de los Recursos Naturales a los que se refiere, con el carácter de legislación básica, la LCEN.

En la Ley de Cantabria 7/1990, los Planes de Ordenación del Medio Natural son Instrumentos de Ordenación del Medio Natural, como así se denominan, pero con una finalidad distinta de la finalidad de los PORN. Los Planes de Ordenación del Medio Natural «tienen por objeto ordenar, proteger y recuperar determinados ámbitos delimitados por ellos mismos en razón a sus especiales características naturales, ecológicas, paisajísticas y culturales diferenciadas estableciendo las medidas de fomento y las condiciones de aprovechamiento agropecuario, forestal y extractivo y de disfrute recreativo de dichos ámbitos compatibles con su protección y conservación» (art. 27). Sin embargo, ni su contenido (art. 29) ni sus efectos respecto de la planificación municipal (art. 30) son los propios de los PORN. Estamos, realmente, ante un instrumento de planificación territorial en el sentido técnico-jurídico que no es identificable con los PORN; su finalidad es la simple ordenación del territorio, según se detalla en el artículo 1 de la Ley: «Se entiende por Ordenación del Territorio, a los efectos de la presente Ley, el conjunto de criterios expresamente formulados, normas y planes que regulen las actividades y asentamientos sobre el territorio, con el objetivo de conseguir una adecuada relación entre territorio, población, actividades, servicios e infraestructuras.»

La práctica seguida por la Comunidad Autónoma confirma el alcance real de esta Ley 7/1990. El único PORN que ha aprobado la Diputación Regional de Cantabria tiene su fundamento legal, no en esa Ley de Cantabria 7/1990, sino en la LCEN.

El PORN de las marismas de Santoña, Victoria y Joyel, aprobado por Decreto 34/1997 (Cantabria), de 5 de mayo, plan de ordenación de los recursos naturales, incluye en su «memoria de ordenación» que el «fundamento legal» de sus determinaciones está en la LCEN: «El presente Plan de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN) de las Marismas de Santoña, Victoria y Joyel se redacta en cumplimiento de lo dispuesto en el Título II de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestre.» Se añade, en cuanto a su finalidad, que «este Plan tiene por finalidad planificar la gestión de los recursos naturales del ámbito afectado, según los objetivos especificados en el artículo 4 de la citada Ley 4/1989, y que se exponen a continuación...» Y se remata la relación de objetivos del modo siguiente: «Para la consecución de los fines y objetivos de conservación, protección y mejora de los recursos naturales, la flora y la fauna silvestre, en el ámbito territorial del PORN, se podrán establecer limitaciones generales y específicas sobre los usos permitidos, con especificación de las distintas categorías de zonificación.»

## 2. Competencia del Estado para aprobar los PORN.

2.1 En la Sentencia de la mayoría del Pleno no queda claro, o yo no lo he sabido entender, cuáles son las competencias del Estado en relación con los PORN. En el FJ 7, y después de afirmar que «el carácter transversal de la competencia para el establecimiento de la legislación básica sobre protección del medio ambiente (art. 149.1.23 C.E.) permite al Estado introducir un mandato de planificación de los recursos naturales», se sostiene de modo rotundo: «Sin embargo, el título competencial retenido por el Estado ex art. 149.1.23 C.E. no habilita a éste para aprobar por sí mismo los Planes de Orde-

nación de los Recursos Naturales». Pero el FJ 9 comienza así: «La conclusión ahora alcanzada no supone, sin embargo, afirmar que el Estado carezca por entero de competencias en la materia».

Si el Estado no está habilitado constitucionalmente para aprobar un PORN, ¿cómo posee algunas competencias en la materia? El confucionismo que me crea la lectura de la Sentencia se incrementa al llegar a unas líneas posteriores del mismo FJ 9: «Consecuentemente, como quiera que algunos de los contenidos del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de Picos de Europa aprobado por el Real Decreto 640/1994 pueden reconducirse a esa esfera de intervención estatal en la materia, conforme con el sistema constitucional y estatutario de distribución de competencias, ha de estimarse procedente el mantenimiento de los mismos». O sea, que unos principios y normas para cuyo establecimiento el Estado no tiene competencia, se mantienen en el sistema constitucional y estatutario de distribución de competencias.

Con el máximo respeto he de decir, modestamente, que no lo entiendo.

Las confusiones de la Sentencia son el fruto inevitable de su pecado original: considerar que los PORN son unos meros instrumentos de ordenación del territorio, olvidándose de las finalidades y objetivos de ellos, que los singularizan.

2.2 La tesis que defendí en el Pleno es que el Estado posee competencia para aprobar los PORN. Esta competencia puede y debe estimarse por las siguientes razones:

En primer lugar, la singularidad de los PORN respecto de los instrumentos de ordenación del territorio conduce a considerar que su regulación cae en el ámbito material al que se refiere el artículo 149.1.23 C.E., o sea, la legislación básica sobre protección del medio ambiente. Esta competencia habilita al Estado para establecer la legislación básica; los espacios naturales protegidos no son específicamente objeto de distribución de competencias. Como se razonó en la STC 102/1995, el título competencial que consideramos faculta al Estado para establecer la regulación de los instrumentos de planificación de los recursos naturales, tales como los PORN.

En segundo lugar, la competencia en materia de legislación básica permite al Estado, en supuestos ciertamente excepcionales, adoptar medidas de ejecución cuando estas medidas son esenciales o fundamentales para garantizar la satisfacción de los intereses que precisamente han justificado la atribución al Estado de las competencias para establecer la legislación básica en una materia determinada. En el caso que ahora nos ocupa, el Estado ha de tener la competencia para aprobar los PORN precisamente por su conexión con una competencia que nadie le ha negado y que el Tribunal reconoció en la citada STC 102/1995: la declaración de un espacio como «Parque Nacional»; en el presente supuesto la declaración de ese espacio como Parque Nacional tiene una proyección espacial sobre varias Comunidades Autónomas.

Como se dispone en el artículo 22.1 LCEN: «Son Parques Nacionales aquellos espacios naturales de alto valor ecológico y cultural, que siendo susceptibles de ser declarados parques, se declare su conservación de interés general de la Nación. Este interés se apreciará en razón de que el espacio sea representativo del patrimonio natural y de que incluya alguno de los principales sistemas naturales españoles que se dictan en el anexo de la presente Ley.»

Por lo tanto, si es de interés general de la Nación la conservación de ciertos espacios naturales y, por esta razón, su declaración lo es por Ley del Estado y su gestión

es una gestión conjunta entre el Estado y las Comunidades Autónomas, este mismo interés general de la Nación, pero también el de las Comunidades Autónomas, exigen que se acredite suficientemente que el espacio cuya declaración como Parque Nacional se pretende «sea representativo del patrimonio natural y de que incluya alguno de los principales sistemas naturales españoles», como postula el citado artículo 22 LCEN. La única manera de acreditar la concurrencia de las razones materiales que justifican el ejercicio de la competencia del Estado es mediante la previa aprobación del PORN correspondiente.

El artículo 15.1 LCEN, dispone que «la declaración de los Parques y Reservas exigirá la previa elaboración y aprobación del correspondiente PORN.» Esta exigencia obedece a que los PORN ha de incluir entre las determinaciones que integran su contenido necesario: «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, en su caso, de alguno de los regímenes de protección establecidos en los títulos III y IV; e) 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, de Evaluación de Impacto Ambiental; [y] f) establecimiento de criterios de referencia orientadores en la formulación y ejecución de las diversas políticas sectoriales que inciden en el ámbito territorial a que se refiere el apartado 4.3 e)» [art. 4 LCEN].

Por lo tanto, los PORN son el instrumento que sirve de basamento científico, técnico y político de la decisión de las Cortes Generales de declarar un espacio natural como Parque Nacional. Como se afirma en la Exposición de Motivos del Real Decreto 640/1994, de 8 de abril por el que se aprueba el PORN de Picos de Europa, «en cumplimiento de ambos preceptos [arts. 4 y 15 LCEN que, respectivamente, establecen la figura de los PORN y la exigencia de la previa elaboración y aprobación del PORN a la declaración de los parques] se ha procedido a la elaboración del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de Picos de Europa, con el fin de poder disponer del pertinente instrumento de programación y planificación que permita elaborar, a su vez, el proyecto de Ley de declaración del Parque Nacional de los Picos de Europa, para que sea sometido a la consideración de las Cortes Generales».

Los PORN han de servir de apoyo de la decisión de las Cortes Generales, adquiriendo relevancia las circunstancias que han enmarcado la aprobación por el Estado del PORN de los Picos de Europa. No se debe olvidar que el espacio en el que están presente los valores ambientales que justifican la declaración de un espacio como Parque Nacional, valores que hace que el «espacio sea representativo del patrimonio natural y de que incluya alguno de los principales sistemas naturales españoles» (art. 22.1 LCEN), es un espacio que se extiende sobre el territorio de varias Comunidades Autónomas. La unidad de la naturaleza y de los valores naturales presentes aconsejan la protección como tal unidad, incompatible con el fraccionamiento de la competencia y de la gestión del espacio. Ahora bien, si la decisión de las Cortes Generales para declarar un espacio como Parque Nacional ha de estar convenientemente acredi-

tada con la previa aprobación del PORN, más ha de estarlo cuando el Parque abarca un espacio que se extiende sobre el territorio de varias Comunidades Autónomas, las cuales acaso no estén en condiciones de apreciar la unidad supraterritorial del ecosistema a proteger.

En suma, la relación entre el PORN y la Ley de declaración de un espacio como Parque Nacional es tan estrecha, vale decir, como la que existe entre los fundamentos de una resolución y la decisión contenida en ella; ésta carecería de razonabilidad sin el apoyo de aquéllos. Tan es así que la posibilidad de la declaración de un espacio como protegido se reduce a un supuesto «excepcional», según expresamente se establece en el artículo 15.2 LCEN. Por lo tanto, si la decisión de las Cortes Generales para declarar un espacio como Parque Nacional ha de basarse en razones de interés general de la Nación (art. 22.1 LCEN, tanto en el texto de 1989, como en el reformado de 1997), el PORN correspondiente es el que acredita la existencia de tales razones. La apreciación de esas razones no puede corresponder a la Comunidad Autónoma. ¿Y a qué Comunidad Autónoma atender cuando el Parque se extiende por el territorio de tres, como ocurre en este caso? La consideración y valoración de las razones corresponde al sujeto que tiene encomendada constitucional y legalmente la tutela del interés general de la Nación: el Estado.

3. Las cuatro invasiones de la competencia autonómica, según la Sentencia.

Tiene mucho alcance el fallo, por afectar a componentes esenciales del PORN. Veamos los cuatro extremos en los que el Pleno consideró que se había producido una invasión, por parte del Estado, de las competencias de las Comunidades Autónomas.

3.1 En el FJ 11 se intenta apoyar la invasión efectuada en el apartado 4 del PORN con una argumentación que no me ha convencido. Parece sostenerse, en efecto, que el PORN se ha extralimitado respecto de sus funciones y las que corresponden al Legislador. Pero al razonar así se ignora que el PORN no delimita el ámbito del Parque, ya que esto le corresponde a la Ley de creación del Parque; el PORN no amplía, por consiguiente, el ámbito del Parque. No se puede olvidar que el PORN es normalmente un instrumento previo a la aprobación del Parque, a fin de analizar y evaluar las razones que aconsejan la creación del Parque, según unos límites que propone el PORN pero que establece la Ley con efectos jurídicos vinculantes. Se afirma en la Sentencia que «esta extensión conlleva la aplicación de las limitaciones específicas recogidas en el apartado 5.2 que, entre otros extremos, implican una extensión de las competencias de la Administración del Parque y la correlativa reducción de las correspondientes a las Administraciones autonómicas». Pero precisamente éstas son las consecuencias de la creación de cualquier Parque Nacional. La creación del Parque no supone una «reducción» de las competencias autonómicas, sino que las competencias de protección que corresponden a la Administración General del Estado (que no a la Administración del Parque) han de coexistir armónicamente con las de la Administración autonómica, dado que a aquélla le corresponde la garantía del interés general de la Nación que está presente en el ecosistema del ámbito espacial declarado Parque. En todo caso, los efectos destacados en la Sentencia no son los del PORN sino los de la Ley de creación del Parque.

3.2 La invasión llevada a cabo por el apartado 5 del PORN no es suficientemente razonada. Parece deducirse que la supuesta extensión del ámbito del Parque, que lleva a cabo el PORN (error técnico como hemos puesto de manifiesto), supone una reducción de las com-

petencias autonómicas. Sin embargo, ni existe tal reducción ni tal reducción es obra del PORN sino de la Ley de creación del Parque. Por otro lado, basta la lectura de este apartado para reparar que se trata de las limitaciones usuales en un instrumento de este tipo; además, son limitaciones establecidas por la legislación básica del Estado y por la legislación autonómica, como expresamente se dice en el PORN.

Basta la lectura de las limitaciones para comprobar que, en unos casos, nos encontramos con prohibiciones establecidas en la Legislación básica, así la prohibición de introducción de especies de la flora y de la fauna no autóctona [art. 27 b) LCEN], y las demás se basan en lo establecido en el artículo 13.2 de la indicada Ley que dice que «en los Parques se podrá limitar el aprovechamiento de los recursos naturales, prohibiéndose en todo caso los incompatibles con las finalidades que hayan justificado su creación». Además, en el apartado 3 del citado artículo 13 se añade: «En los Parques se facilitará la entrada de visitantes con las limitaciones: precisas para garantizar la protección de aquéllos». Por último, las demás limitaciones, o no son directamente impuestas sino que se remiten a lo que se establecerá, o son prohibiciones elementales dirigidas a garantizar la conservación del espacio natural. En todo caso, la Ley de creación del Parque será la que precisará las limitaciones o servirá de base para su efectivo establecimiento.

3.3 La fijación, en el apartado 7 del PORN, de unos criterios orientadores de las políticas sectoriales, es, según la Sentencia, otra invasión de la competencia de las Comunidades Autónomas. Se utilizan dos argumentos: a) ciertos criterios no se encuadran en el título competencial del Estado, y b) otros son demasiado detallados.

Tampoco me convencen las alegadas razones. Me parece que la Sentencia no ha tenido en cuenta la naturaleza jurídica de esos criterios. El artículo 4.3 e) LCEN establece, respecto del planteamiento de los recursos naturales y, en particular, de los PORN, que uno de sus objetivos es «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 [se refiere a las exigencias de protección]» y uno de los mínimos de su contenido es el «establecimiento de criterios de referencia orientadores en la formulación y ejecución de las diversas políticas sectoriales que inciden en el ámbito territorial» [art. 4.4 f)]. Por lo tanto, los indicados criterios son criterios de orientación que tiene una eficacia jurídica limitada y, en todo caso, meramente indicativa.

Por si alguna duda se abrigara al respecto, el art. 5.3 LCEN contiene la pertinente precisión: «Asimismo, los citados Planes [se refiere a los PORN] tendrán carácter indicativo respecto de cualesquiera otras actuaciones, planes o programas sectoriales y sus determinaciones se aplicarán subsidiariamente...» Como se ha establecido en alguna Ley autonómica, como la Ley de la Comunidad Valenciana 11/1994, de Espacios Naturales protegidos, se distingue entre las disposiciones de ordenación que son «obligatori[as] y ejecutiv[as] en todo lo que afecte a la conservación, protección o mejora de la flora, la fauna, los ecosistemas, el paisaje o los recursos naturales» (art. 35.1) y las demás disposiciones que no tienen ese carácter; estas otras, sin dejar de cumplir con los fines a los que deben cumplir todos los PORN (art. 4.3 LCEN), no se traducen en ordenación de actividades, sino en orientar políticas para que su diseño y ejecución sea coherente con los objetivos de los PORN, es decir, se trata de orientar para coordinar la política ambiental plasmada en los PORN con las demás políticas. En este

contexto se explica que estas determinaciones tengan una eficacia «indicativa», tal y como se establece en el artículo 5.3 LCEN.

Así pues, los criterios de orientación son criterios meramente indicativos sin fuerza jurídica obligatoria. No cabe apreciar invasión de competencia. La Sentencia se acerca equivocadamente, a mi entender, a lo que es y significa la ordenación de un espacio natural para la conservación del ecosistema. La protección ambiental no es la protección inmovilista de la realidad natural, como si de un zoológico se tratase. La protección es desarrollo sostenible, según el artículo 2 del Tratado de la Comunidad Europea, o sea, hay que compatibilizar la utilización racional de los recursos naturales (art. 45.2 C.E.) con la conservación de los recursos para las generaciones futuras. Proteger también lleva a establecer criterios que hagan posible la utilización con la protección, como exige la Constitución Española. Por esta razón, la finalidad a la que debe servir el PORN -según dispone el art. 4 LCEN- es adecuar la gestión de los recursos naturales, y en especial de los espacios naturales y de las especies a proteger, a los principios inspiradores de tal Ley; principios entre los que se incluyen el de la «utilización ordenada de los recursos naturales, garantizando el aprovechamiento sostenido de las especies y de los ecosistemas, su restauración y mejora» [art. 2.1 c) LCEN]. El PORN queda obligado, en consecuencia, a incluir criterios orientadores de la planificación y de la ordenación; los PORN contienen los criterios que, libremente seguidos por la Administración competente, permitirá que todas las competencias con proyección sobre el territorio garanticen la utilización racional de los recursos naturales que proclama el artículo 45.2 C.E.

3.4 A la denominada zona C, finalmente, dedica la Sentencia el último párrafo del FJ 10. Se da una explicación que no compartimos. La inclusión de la zona C dentro de los límites del PORN tiene como finalidad crear una zona colchón del Parque para amortiguar la presión sobre el espacio protegido. Ahora bien, su ordenación es competencia autonómica y local porque está fuera del Parque Nacional; pero se incluye en el PORN a los efectos de coordinar sus determinaciones con las que las Comunidades Autónomas y las entidades locales pueden establecer. Con esta interpretación la referencia a la zona C es conforme con el reparto constitucional de competencias.

Reitero, en suma, que no se han invadido las competencias de las Comunidades Autónomas de Castilla y León y de Cantabria. El Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de Picos de Europa, aprobado por el Real Decreto 640/1994, encaja perfectamente en el Ordenamiento constitucional. Se trata de un instrumento de ordenación de los recursos naturales para su protección mediante la posterior declaración del espacio natural como Parque Nacional. Los conflictos debieron desestimarse.

Lamento tener que discrepar del parecer de la mayoría del Pleno, cuyas opiniones siempre respeto y pondero, examinándolas con cuidado.

Firmo este Voto en Madrid, a dieciocho de diciembre de dos mil.—Manuel Jiménez de Parga y Cabrera.—Rafael de Mendizábal Allende.—Fernando Garrido Falla.—Firmado y rubricado.

*Voto particular concurrente que formula el Magistrado Excmo. Sr. don Tomás S. Vives Antón a la Sentencia recaída en los conflictos positivos de competencia, núms. 2985/94 y 2999/94, acumulados*

Al final del FJ 7 concluimos que «no corresponde a la competencia del Estado la elaboración y aprobación de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales».

Consecuentemente, lo que en el FJ 9 consideramos posible es que algunos de los contenidos de un determinado Plan de Ordenación de dichos recursos «puedan reconducirse» a la esfera de intervención estatal en la materia; pero, desde luego, no el Plan en sí mismo.

Pues bien, al afirmar «la plena acomodación al concepto de lo básico de los objetivos enumerados en el apartado 0» de la Norma impugnada, deberíamos haber hecho abstracción de la concreta configuración por dicho apartado de tales objetivos como objetivos del concreto Plan de Ordenación que es objeto de este conflicto. Porque podemos y, en mi opinión, debemos estimarlos conformes a la Constitución en cuanto objetivos genéricos; pero hubiéramos debido prescindir de su referencia al Plan, pues si se incardinaban en él quedarían fuera de la competencia del Estado.

Por lo expuesto, compartiendo el fallo de la Sentencia reseñada, disiento de la argumentación que se contiene en el FJ 10, en tanto omite hacer abstracción de la concreta referencia al Plan que se contiene en el precepto examinado.

Madrid a dieciocho de diciembre de dos mil.—Tomás Vives Antón.—Firmado y rubricado.

**1146** *Sala Segunda. Sentencia 307/2000, de 18 de diciembre de 2000. Recurso de amparo 4311/95. Promovido por don Jesús Calvo Calvo frente a la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León que desestimó su demanda respecto de dos liquidaciones en concepto de recargo único del 50 por 100 por ingreso espontáneo fuera de plazo correspondiente a 1991. Vulneración del derecho a la defensa en el procedimiento administrativo sancionador: STC 276/2000 (recargo tributario que constituye sanción impuesta de plano). Voto particular.*

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por don Carles Viver Pi-Sunyer, Presidente, don Rafael de Mendizábal Allende, don Julio Diego González Campos, don Tomás S. Vives Antón, don Vicente Conde Martín de Hijas, y don Guillermo Jiménez Sánchez, Magistrados, ha pronunciado

#### EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

#### SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 4311/95, promovido por don Jesús Calvo Calvo, representado por la Procuradora de los Tribunales don Jesús Guerrero Laverat y asistido de Letrado don Francisco Javier de Asís Garrote, contra la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de 16 de noviembre de 1995. Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha comparecido el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Carles Viver Pi-Sunyer, quien expresa el parecer de la Sala.

#### I. Antecedentes

1. Por escrito registrado en este Tribunal el 19 de diciembre de 1995, don Jesús Guerrero Laverat, Procurador de los Tribunales, en nombre y representación de don Jesús Calvo Calvo, interpone recurso de amparo

contra la Sentencia mencionada en el encabezamiento de esta Sentencia.

2. Los hechos en los que se fundamenta la demanda son, sucintamente expuestos, los siguientes:

a) El 5 de marzo de 1993 don Jesús Calvo Calvo presentó declaración complementaria del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) correspondiente al ejercicio 1991.

b) Como consecuencia del retraso en la presentación e ingreso de la declaración-liquidación, el 15 de abril de 1993, el Jefe de la Dependencia de Gestión de la Delegación de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria de Soria, en aplicación del art. 61.2 de la Ley General Tributaria (LGT) en la redacción dada por la Disposición adicional 14.2, de la Ley 18/1991, de 6 de junio, giró al ahora recurrente en amparo la liquidación por ingreso fuera de plazo sin requerimiento de un recargo del 50 por 100 de la cuota tributaria.

c) El 10 de mayo de 1993 el demandante interpuso recurso de reposición contra dicha Resolución. Este recurso fue desestimado por Resolución de 21 de mayo de 1993. El 14 de junio de 1993 el recurrente interpuso contra la referida Resolución reclamación económico-administrativa ante el Tribunal Económico-Administrativo Regional de Castilla y León. Dicha reclamación fue desestimada por Resolución de 30 de noviembre de 1994.

d) Contra estas Resoluciones se interpuso recurso contencioso-administrativo, que fue desestimado por Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (con sede en Burgos) de 16 de noviembre de 1995.

3. El recurrente aduce que la Sentencia impugnada es contraria al art. 24.1 CE. En primer lugar alega que la referida Sentencia no ha dado respuesta a una de las cuestiones planteadas en la demanda presentada en el recurso contencioso-administrativo. En concreto señala que en dicha demanda se sostenía que en virtud del principio de no retroactividad debía haberse aplicado el art. 61.2 LGT en la redacción dada por la Ley 46/1985 y no la redacción que otorgó a este precepto la Ley 18/1991. Aducía el recurrente que como esta última norma entró en vigor el 1 de enero 1992 no debía aplicarse a un impuesto devengado en diciembre de 1991 y por ello consideraba que, al imponerle el recargo del 50 por 100 por ella previsto, se había aplicado esta norma de forma retroactiva lo que, a su juicio, era contrario a Derecho. Por otra parte, señala que la Sala de lo Contencioso-Administrativo no puede fundamentar la desestimación de su pretensión acudiendo al argumento de que no le resulta aplicable la regularización fiscal que preveía el apartado primero de la Disposición adicional 14 de la Ley 18/1991, ya que la demanda no se fundamentó en ese motivo.

En segundo lugar, el recurrente alega que el recargo del 50 por 100 aplicado tiene naturaleza sancionadora. En su opinión, este recargo no es una medida compensatoria como los intereses de demora, pues no se calcula en función del tiempo transcurrido, sino que es una sanción que, al haberse impuesto de plano, debería haberse anulado por la Sentencia impugnada, tal y como hicieron otros Tribunales Superiores de Justicia de Valencia y Madrid en casos semejantes. Es más, en su opinión, al no haber anulado la Sala de lo Contencioso-Administrativo el recargo le ha otorgado un trato diferente ante la Ley por estar domiciliado en Soria y no en Madrid o Valencia.

Por último, el demandante de amparo manifiesta su discrepancia con la Sentencia impugnada al no considerar ajustadas a Derecho las razones por las que la