



Roj: **STS 4743/2017 - ECLI:ES:TS:2017:4743**

Id Cendoj: **28079130052017100478**

Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **5**

Fecha: **27/12/2017**

Nº de Recurso: **5058/2016**

Nº de Resolución: **2078/2017**

Procedimiento: **Contencioso**

Ponente: **RAFAEL FERNANDEZ VALVERDE**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

## **TRIBUNAL SUPREMO**

**Sala de lo Contencioso-Administrativo**

**Sección Quinta**

**Sentencia núm. 2.078/2017**

Fecha de sentencia: 27/12/2017

Tipo de procedimiento: REC.ORDINARIO(c/d)

Número del procedimiento: 5058/2016

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 12/12/2017

Ponente: Excmo. Sr. D. Rafael Fernandez Valverde

Procedencia: MINISTERIO DE AGRICULTURA, ALIMENTACIÓN Y MEDIO AMBIENTE.

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Jesús Pera Bajo

Transcrito por: Ppt

Nota:

REC.ORDINARIO(c/d) núm.: 5058/2016

Ponente: Excmo. Sr. D. Rafael Fernandez Valverde

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Jesús Pera Bajo

## **TRIBUNAL SUPREMO**

**Sala de lo Contencioso-Administrativo**

**Sección Quinta**

**Sentencia núm. 2078/2017**

Excmos. Sres.

D. Jose Manuel Sieira Miguez, presidente

D. Rafael Fernandez Valverde

D. Octavio Juan Herrero Pina

D. Juan Carlos Trillo Alonso



D. Wenceslao Francisco Olea Godoy

D. Cesar Tolosa Tribiño

En Madrid, a 27 de diciembre de 2017.

Esta Sala ha visto el Recurso Contencioso-administrativo 5058/2016, interpuesto por el procurador D. Marcos Juan Calleja García, en nombre y representación del Ayuntamiento de Posada de Valdeón, el Ayuntamiento de Oseja de Sajambre, la Junta Vecinal del Real Concejo de Valdeón, la Junta Vecinal de San Marina de Valdeón y la Junta Vecinal de Caín, contra el Real Decreto 389/2016, de 22 de octubre (BOE nº 257, de 24 de octubre), por el que se aprueba el Plan Director de la Red de Parques Nacionales.

La asistencia jurídica de los recurrentes ha estado a cargo del letrado D. Ramón Entrena Cuesta.

Ha intervenido como parte demandada la Administración General del Estado, representada y asistida por la Abogada del Estado D<sup>a</sup>. Marta García de la Calzada.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Rafael Fernandez Valverde.

## ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO.-** Mediante escrito presentado el 20 de diciembre de 2016, el Ayuntamiento de Posada de Valdeón, el Ayuntamiento de Oseja de Sajambre, la Junta Vecinal del Real Concejo de Valdeón, la Junta Vecinal de San Marina de Valdeón y la Junta Vecinal de Caín interpusieron, ante esta Sala Tercera del Tribunal Supremo, recurso contencioso-administrativo frente al Real Decreto 389/2016, de 22 de octubre, por el que fue aprobado el Plan Director de la Red de Parques Nacionales.

**SEGUNDO.-** Mediante diligencia de ordenación de 11 de enero de 2017 se acordó formar las correspondientes actuaciones, tener por interpuesto recurso contencioso-administrativo contra el Real Decreto 389/2016, de 22 de octubre, y admitir el mismo a trámite, teniendo por personado al procurador D. Marcos Juan Calleja García, en nombre y representación del Ayuntamiento de Posada de Valdeón, el Ayuntamiento de Oseja de Sajambre, la Junta Vecinal del Real Concejo de Valdeón, la Junta Vecinal de San Marina de Valdeón y la Junta Vecinal de Caín, en concepto de recurrentes, y requiriéndose al Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, a fin de que, en el improrrogable plazo de veinte días, remitiese el expediente administrativo correspondiente a la resolución impugnada, y practicase los emplazamientos a que se refiere el artículo 49 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LRJCA), ordenándose, igualmente, la publicación de oficio del anuncio de la interposición del recurso contencioso-administrativo en el Boletín Oficial del Estado, lo cual fue llevado a cabo en el de fecha 4 de febrero de 2017 (BOE núm. 30).

**TERCERO.-** Por diligencia de ordenación de fecha 14 de marzo de 2017, se tuvo por recibido el expediente administrativo y por personada a la Administración demandada, ordenándose la entrega de dicho expediente a la parte recurrente al objeto de que formalizase la demanda en el plazo de veinte días.

**CUARTO.-** Con fecha 18 de abril de 2016 se presentó escrito de formalización de demanda por parte de la parte recurrente, en cuyo escrito, después de relatar los hechos que se consideraban relevantes en orden a la impugnación del Real Decreto recurrido, argumentó jurídicamente respecto a su nulidad por razones jurídico-materiales, tanto del Real Decreto, como norma jurídica, como de alguna de las Directivas del Plan Director que aprobaba, abordando la evolución histórica de la legislación de Parques Nacionales, exponiendo el ordenamiento jerarquizado de cualquier Parque Nacional, excluido el régimen de compensaciones que viene impuesto exclusivamente para Picos de Europa por la Ley especial de su creación, y cuya situación también relata.

La demanda concluía solicitando en su suplico que se estime el recurso, declarándose la nulidad del Real Decreto impugnado, con expresa imposición de las costas a la Administración demandada y codemandados que se opusieren a la misma.

Mediante otrosíes fijaba la cuantía del recurso como indeterminada y solicitaba el trámite de conclusiones.

**QUINTO.-** Por diligencia de ordenación de fecha 3 de mayo de 2017 se dio traslado por veinte días a la Abogada del Estado para contestación a la demanda, presentando su escrito el 5 de junio siguiente, en el que da por reproducidos los hechos que obran en el expediente administrativo y, tras la fundamentación jurídica que consideró oportuna, concluyó su escrito suplicando que se dicte sentencia desestimando la demanda, confirmando las disposiciones impugnadas del Real Decreto 389/2016, de 22 de octubre, con condena en costas a la parte actora.



**SEXTO.-** El 6 de junio de 2017 se dicta decreto por la Sra. Letrada de la Administración de Justicia fijando la cuantía como indeterminada, al amparo de lo establecido en el artículo 42.2 de la LRJCA al tratarse de una disposición de carácter general.

**SÉPTIMO.-** Por diligencia de ordenación de 19 de junio de 2017 se da traslado por diez días a la representación procesal de la parte demandante para que presente escrito de conclusiones, al no estimarse necesaria la celebración de vista y no haberse solicitado el recibimiento a prueba, siendo presentadas por los recurrentes el 4 de julio de 2017, solicitando en el suplico de dicho escrito que es estime el recurso, declarándose la nulidad del Real Decreto impugnado, con imposición de costas a la Administración demandada.

**OCTAVO.-** El 5 de julio de 2017 se extiende diligencia de ordenación, dando traslado por diez días a la Abogada del Estado para que formule sus conclusiones, que presentó por escrito el 13 de julio siguiente solicitando que se resuelva conforme a lo postulado en la contestación a la demanda.

**NOVENO.-** Por providencia de 11 de octubre de 2017 se señaló para votación y fallo el día 12 de diciembre de 2017, fecha en la que, efectivamente, tuvo lugar.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.-** Mediante Real Decreto 389/2016, de 22 de octubre (BOE nº 257, de 24 de octubre), fue aprobado el Plan Director de la Red de Parques Nacionales.

Los recurrentes articularon dos impugnaciones diferentes:

- a) Por una parte impugnaron el Real Decreto, por cuanto había sido aprobado por el Gobierno en funciones.
- b) Y, por otra, impugnaron determinadas concretas Directrices del Plan Director aprobado por el Real Decreto, por considerar que las mismas establecían limitaciones que excedían de la atribución competencial prevista en el artículo 19 de la Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales .

**SEGUNDO.-** En relación, en primer lugar, con la aprobación del Real Decreto impugnado por parte de un "Gobierno en funciones", la demanda acredita la expresada situación, que se iniciaría con el Real Decreto 977/2015, de 26 de octubre (BOE del día 27), por el que se disolvieron el Congreso de los Diputados y el Senado y se convocaron elecciones generales, y cuya situación no concluiría hasta la publicación del Real Decreto 417/2016, de 3 de noviembre, por el que serían nombrados los Ministros del nuevo Gobierno, tras haber sido precisa una segunda convocatoria electoral mediante Real Decreto 184/2016, de 3 de mayo.

En consecuencia, aprobado el Real Decreto impugnado en la sesión del Consejo de Ministros de 21 de octubre de 2016 (al margen de que su fecha sea la del 22, BOE del 24), el Gobierno se encontraba en funciones. La demanda pone de manifiesto que "el citado Real Decreto no contiene ni siquiera un intento de justificación de una hipotética urgencia del mismo: ni en su preámbulo o exposición de motivos ni en su parte dispositiva", añadiendo que tampoco se alude a la hipotética urgencia en ninguno de los documentos que integran el expediente.

Alega la parte recurrente que concurre causa de nulidad de pleno derecho, por haber sido aprobado el Real Decreto en la expresada situación de "en funciones" del Gobierno --prevista en el artículo 101.2 de la Constitución --, careciendo de competencia para la misma y sin ni siquiera intentar justificarla. La recurrente hace referencia a la doctrina establecida en la STS del Pleno de la Sala Tercera de 2 de diciembre de 2005 (RC 161/2004), en la que, según se expresa, se sigue la doctrina ya establecida en la STS (Sección Sexta) de 20 de septiembre de 2005 (RC 123/2004). Y, concluye señalando que la actuación del Gobierno, con la aprobación y publicación del Real Decreto impugnado "sobrepasa el alcance de la actuación permitida por el artículo 21.3 de la Ley 50/1997, de Organización, Competencia y Funcionamiento del Gobierno" (LOFAGE), que disponía:

"El Gobierno en funciones facilitará el normal desarrollo del proceso de formación del nuevo Gobierno y el traspaso de poderes al mismo y limitará su gestión al despacho ordinario de los asuntos públicos, absteniéndose de adoptar, salvo casos de urgencia debidamente acreditados o por razones de interés general cuya acreditación exprese así lo justifique, cualesquiera otras medidas".

**TERCERO.-** Como pone de manifiesto la Abogada del Estado, en el precepto que hemos reproducido se contienen tres conceptos jurídicos indeterminados cuya interpretación se hace precisa para determinar el ámbito competencial del "Gobierno en funciones", cuales son los de el "despacho ordinario de asuntos", la "urgencia" y el "interés general", poniendo de manifiesto que en la demanda no existe alegación alguna que lleve a concluir que el Real Decreto impugnado no se incluya en el primero de los conceptos reseñados: "despacho ordinario de asuntos", en los términos en que este concepto ha sido interpretado por las SSTS citadas. Por otra parte, las circunstancias de "urgencia" y las razones de "interés general" se concretaron en el Informe



(752/2016, de 3 de octubre) emitido por el Servicio Jurídico del Estado, que concluía señalando la posibilidad de aprobar a norma impugnada por razón de la urgencia deducida de los artículos 13 y 22 de la Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales ; Informa que forma parte del expediente.

Para la resolución del conflicto planteado, debemos partir de la doctrina establecida por esta Sala sobre el concepto de "Gobierno en funciones" que, fundamentalmente, se contiene en la STS del Pleno de la Sala Tercera de 2 de diciembre de 2005 (RC 161/2004 ), de la que podemos extraer los siguientes pronunciamientos, relacionados con el artículo 101 de la Constitución y con los extremos del artículo 21.3 de la LOFAGE a los que nos hemos referido:

a) La sentencia hace referencia a la obligación que el precepto constitucional impone al "Gobierno en funciones" de continuar hasta la toma de posesión de Gobierno siguiente:

"Debemos empezar por esta última previsión porque nos sitúa ante una exigencia constitucional bien explícita: el Gobierno cesante debe seguir gobernando hasta que sea sustituido efectivamente por el nuevo. La Constitución es tajante, ordena al Gobierno que continúe ejerciendo sus funciones tras su cese y no excluye expresamente ninguna de entre las que quiere que sigan siendo ejercidas. Se comprende sin dificultad que España no puede quedarse sin Gobierno ni siquiera unas horas. También que el hecho de que no se establezcan constitucionalmente límites explícitos a la actuación del Gobierno en funciones no quiere decir que no existan pues la propia naturaleza de esta figura, cesante y transitoria, conlleva su falta de aptitud para ejercer la plenitud de las atribuciones gubernamentales. Sin embargo, el silencio del artículo 101 del texto fundamental sobre las eventuales restricciones del cometido del Gobierno en funciones después de haber impuesto su existencia e, incluso, el hecho de que no se remita a tal efecto a la Ley, a diferencia de lo que hace en otras hipótesis, nos han de advertir sobre el sumo cuidado con el que ha de afrontarse la tarea de definir qué es lo que no puede hacer".

b) La sentencia, a continuación, analiza el precepto constitucional, haciendo especial referencia a las causas determinantes de que el Gobierno pase a estar en funciones, con especial referencia, como consecuencia de lo anterior, al tiempo de duración de dicha situación. Destacamos como la STS contempló el supuesto previsto en el artículo 99.5 de la Constitución , señalando que, entonces, todavía no se había producido, pero que, justamente, es la situación que ahora nos ocupa: esto es, un Gobierno en funciones como consecuencia del transcurso del plazo de dos meses, a partir de la primera votación de investidura, sin que ningún candidato hubiere obtenido la confianza del Congreso:

"De la regulación constitucional cabe extraer otros datos que debemos tener presentes a la hora de interpretar la Ley pues configuran el contexto en el que se encuentra el Gobierno en funciones. Tal es el caso de su duración en el tiempo. Son varios los supuestos que determinan el cese del Gobierno según el artículo 101.1 de la Constitución : la celebración de elecciones generales, la pérdida de la confianza parlamentaria en los casos previstos por la Constitución, la dimisión y el fallecimiento de su Presidente. El interregno que se abre como consecuencia de la verificación de estas circunstancias solamente será breve, en principio, cuando prospere una moción de censura porque su aprobación, al mismo tiempo que supone la retirada de la confianza a un Presidente del Gobierno, comporta la investidura del que figuraba como candidato alternativo en ella, de manera que en pocos días puede producirse la toma de posesión del nuevo Gobierno.

En cambio, en las demás hipótesis, la interinidad que producen puede extenderse a lo largo de varias semanas e, incluso, de varios meses si procediera la disolución de las Cortes Generales prevista en el artículo 99.5 de la Constitución . Esta posibilidad no se ha dado hasta ahora, pero la experiencia autonómica, a partir de normas, en general, muy parecidas a las del artículo 99, ofrece ejemplos en los que se ha prolongado considerablemente un Consejo Ejecutivo en funciones.

En consecuencia, el Gobierno puede permanecer en funciones un período de tiempo significativo".

c) La sentencia, a continuación, en tercer lugar, y partiendo de las diferentes causas de la situación, rechaza que el "Gobierno en funciones" no se encuentre sujeto al control parlamentario:

"Resulta, igualmente, de la distinta naturaleza de las causas de cese del Gobierno que su condición de "en funciones" no tiene que ir acompañada, necesariamente, de la inexistencia de control parlamentario, ni de un cambio de mayoría política en el Congreso de los Diputados. En cuanto, a lo primero, y con independencia de que las Diputaciones Permanentes de las cámaras velan por sus poderes también cuando han sido disueltas y hasta que se constituyan las surgidas de las elecciones ( artículo 78 de la Constitución ), es lo cierto que si, el cese del Gobierno se ha producido por causa diferente de la celebración de las elecciones generales, permanecen en el goce de sus atribuciones constitucionales el Congreso de los Diputados y el Senado. Por lo que hace a lo segundo, del sufragio de los españoles puede surgir una nueva mayoría, distinta de la que sostenía al Gobierno cesante, como ocurrió en el caso que tenemos ante nosotros, pero también puede verse confirmada la anterior.



Obvio es decir que, cualquiera que sea la circunstancia que conlleve el cese del Gobierno y su entrada en funciones, permanece en toda su extensión e intensidad el control judicial de su actuación".

d) Entrado en el ámbito de las posibles limitaciones --o confines-- de actuación, la sentencia expone:

"La Constitución, ciertamente, no establece de modo expreso límites o restricciones a la actuación del Gobierno en funciones. No obstante, nos facilita el criterio para distinguir cuáles son los confines dentro de los que debe moverse, fuera de los casos en que la urgencia determine la necesidad de su intervención, pues la habilitación para resolver sobre estos últimos va implícita en la propia imposición de su existencia. El criterio al que nos referimos es el que resulta de la función constitucional del Gobierno. De la que ha de desempeñar el que está en plenitud de sus facultades tras haber completado el proceso de su formación. Esa función no es otra que la dirección de la política interior y exterior y, en estrecha relación con ella, la defensa del Estado. Esos son los cometidos con los que el artículo 97 de la Constitución singulariza la función gubernamental y para cuya realización atribuye al órgano Gobierno la dirección de la Administración Civil y Militar y le encomienda la función ejecutiva y la potestad reglamentaria".

Pues bien, tras señalar que "mientras persista la relación de confianza entre el Congreso de los Diputados y, a través de su Presidente, el Gobierno, a este corresponde la dirección política de España", la sentencia añade:

"Pues bien, si esto es lo que debe hacer el Gobierno que se forma, es, al mismo tiempo, lo que no puede hacer el Gobierno en funciones porque el cese ha interrumpido la relación de confianza que le habilita para ejercer tal dirección y le ha convertido en un órgano cuya composición debe variar necesariamente en el curso de un proceso constitucionalmente regulado, de una duración necesariamente limitada en el tiempo, del que surgirá una nueva relación de confianza y un nuevo Gobierno.

Así, pues, el Gobierno en funciones ha de continuar ejerciendo sus tareas sin introducir nuevas directrices políticas ni, desde luego, condicionar, comprometer o impedir las que deba trazar el que lo sustituya. El cese priva a este Gobierno de la capacidad de dirección de la política interior y exterior a través de cualquiera de los actos válidos a ese fin, de manera que será preciso examinar, caso por caso, cuando surja controversia al respecto, si el discutido tiene o no esa idoneidad en función de la decisión de que se trate, de sus consecuencias y de las circunstancias en que se deba tomar".

e) Partiendo de lo anterior, la sentencia que reseñamos se enfrenta con el concepto de "despacho ordinario de asuntos" que se contiene en el artículo 21.3 de la LOFAGE, señalando al respecto que:

"De cuanto acabamos de decir en el fundamento anterior se deduce que ese despacho no es el que no comporta valoraciones políticas o no implica ejercicio de la discrecionalidad. Tampoco el que versa sobre decisiones no legislativas, sino el que no se traduce en actos de orientación política.

De este modo entendida, o sea interpretada conforme a la Constitución, se despejan las dudas que pudiera ofrecer la conformidad con el texto constitucional de las normas legales que sujetan a límites la actuación del Gobierno en funciones cuando aquél no ha dispuesto expresamente ninguno. Por lo demás, situados en esta perspectiva, es posible apreciar que el mismo legislador asume esa interpretación porque en el apartado quinto del artículo 21 se preocupa por prohibir al Gobierno en funciones aprobar el proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado (a) y presentar proyectos de ley al Congreso de los Diputados o, en su caso, al Senado (b). Es decir, la Ley prohíbe al Gobierno en funciones utilizar los principales instrumentos de orientación política, pues los Presupuestos Generales del Estado no son sino la traducción en términos de ingresos y gastos de la dirección política que el Gobierno quiere llevar a la práctica en el ejercicio de que se trate. Y las leyes que, según el Preámbulo de la Constitución, son la expresión de la voluntad popular y proceden casi exclusivamente de la iniciativa gubernamental, introducen en el ordenamiento jurídico las normas que responden a las orientaciones que prevalecen en el electorado y, por tanto, en las Cortes Generales. Por eso, son uno de los cauces típicos de expresión de la orientación política decidida por el Gobierno y asumida por las Cortes Generales.

A parecidos resultados conduce, por lo demás, el apartado sexto de este artículo 21 de la Ley 50/1997, que deja en suspenso las delegaciones legislativas mientras el Gobierno esté en funciones por haberse celebrado elecciones generales. Además, este apartado es relevante porque introduce en la regulación legal una diferencia de régimen jurídico en atención a la causa determinante de la entrada en funciones del Gobierno. Circunstancia esta que refuerza las consideraciones antes realizadas sobre la necesidad de examinar caso por caso y asunto por asunto los que han de considerarse incluidos en el despacho ordinario y los que, por quedar fuera de él, no pueden ser abordados por el Gobierno en funciones de no existir urgencia o demandarlo el interés general contemplado en el artículo 21.3 de este texto legal. La aprobación del proyecto de Presupuestos Generales del Estado, el ejercicio de la iniciativa legislativa y la emanación de los decretos legislativos no son los únicos actos de orientación política prohibidos al Gobierno en funciones. La misma Ley 50/1997, en el apartado cuarto de su artículo 21, veda al Presidente en funciones proponer al Rey la disolución de una o de



ambas cámaras de las Cortes Generales, presentar la cuestión de confianza o proponer al Rey la convocatoria de un referéndum consultivo, todos ellos actos de clara orientación política. Esto significa que la línea divisoria entre lo que el Gobierno en funciones puede y no puede hacer no pasa por la distinción entre actos legislativos y no legislativos, sino por la que hemos señalado entre actos que no conllevan dirección política y los que la expresan.

Por tanto, la misma Ley 50/1997 responde a los criterios que, a juicio del Pleno de la Sala, presiden la concepción constitucional del Gobierno en funciones. Criterios que, por lo demás, se confirman viendo las cosas desde otra perspectiva. En efecto, asumir la tesis del recurrente supondría situar al Gobierno de España en una posición de precariedad tal que podría impedir o dificultar que ejerciera los cometidos que la Constitución le ordena realizar, pues en pocos actos gubernamentales están ausentes las motivaciones políticas o un margen de apreciación.

En definitiva, el despacho ordinario de los asuntos públicos comprende todos aquellos cuya resolución no implique el establecimiento de nuevas orientaciones políticas ni signifique condicionamiento, compromiso o impedimento para las que deba fijar el nuevo Gobierno. Y esa cualidad que excluye a un asunto del despacho ordinario ha de apreciarse, caso por caso, atendiendo a su naturaleza, a las consecuencias de la decisión a adoptar y al concreto contexto en que deba producirse".

**CUARTO.-** Pues bien, llegados a este punto, hemos de señalar que la actuación gubernamental, llevada a cabo con la aprobación del Real Decreto impugnado, encaja jurídicamente en el ámbito del artículo 21 de la LOFAGE, debiendo, pues, rechazarse las alegaciones de la parte recurrente en relación con este particular.

A tales efectos, nuestros criterios jurisprudenciales, en la STS que acabamos de sintetizar, fueron los siguiente, en relación con el concepto de "despacho ordinario de asuntos":

- a) La existencia de un "Gobierno en funciones" constituye una exigencia constitucional, por cuanto el Gobierno cesante debe seguir gobernando hasta que sea sustituido efectivamente por el nuevo, si bien su actuación está sometida a limitaciones.
- b) Ausencia, en la actuación del "Gobierno en funciones", de establecimiento de nuevas orientaciones políticas.
- c) Imposibilidad de condicionamiento, compromiso o impedimento para las orientaciones políticas que pueda fijar el nuevo Gobierno.
- d) Examen caso por caso, de los supuestos, atendiendo a la naturaleza, a las consecuencias y al contexto en que la actuación se produzca.

Analizando el supuesto de autos, esto es, el caso concreto, son varias las circunstancias específicas del presente supuesto que debemos tomar en consideración:

1º. La larga duración en el tiempo del "Gobierno en funciones".

La STS que nos sirve de fundamento, como hemos destacado —con una encomiable previsión del futuro por parte del ponente— contempló el supuesto previsto en el artículo 99.5 de la Constitución, señalando que, entonces, aun no se había producido, pero que poco ha tardado en producirse por cuanto, justamente, es la situación que ahora nos ocupa: esto es, un Gobierno en funciones como consecuencia del transcurso del plazo de dos meses, a partir de la primera votación de investidura, sin que ningún candidato hubiere obtenido la confianza del Congreso. Efectivamente, la situación del "Gobierno en funciones" se iniciaría con el Real Decreto 977/2015, de 26 de octubre (BOE del día 27), por el que se disolvieron el Congreso de los Diputados y el Senado y se convocaron elecciones generales, y tal situación no concluiría hasta la publicación del Real Decreto 417/2016, de 3 de noviembre, por el que serían nombrados los Ministros del nuevo Gobierno, tras haber sido precisa una segunda convocatoria electoral mediante Real Decreto 184/2016, de 3 de mayo.

Esto es, más de un año de "Gobierno en funciones". Esta es la realidad, que, sin embargo, debemos situar en el siguiente contexto normativo:

- a) El objeto de la impugnación en la instancia es, obviamente, una norma reglamentaria, que se produce en el ámbito de una habilitación legal sometida a un plazo determinado. Efectivamente, el Real Decreto impugnado fue publicado en el BOE del 24 de octubre de 2016, viniendo a sustituir al anterior Plan Director, que reguló por —primera vez— el Real Decreto 1803/1999; y fue aprobado por el Gobierno, mediante el Real Decreto impugnado, con la finalidad fin de adaptarlo a las previsiones de la nueva Ley 30/2014, de Parques Nacionales (LPN) y para cumplir de esta forma con la prescripción contenida en la citada LPN, que otorgó un plazo de dos años al Gobierno para que aprobase un nuevo Plan Director (plazo que expiraba el 5 de diciembre de 2016, de conformidad con su Disposición adicional segunda). A ello debemos añadir que, una vez aprobado el Plan Director, al mismo deberían adaptarse, a su vez, en un plazo de dos años, los Planes



Rectores de Uso y Gestión (PRUG) de cada uno de los parques nacionales vigentes (de conformidad con lo establecido en la Disposición adicional tercera), añadiéndose que, respecto a los parques nacionales ya declarados que no contaban con PRUG, la LPN otorga un plazo de tres años desde su entrada en vigor para que las administraciones competentes procedieran a su aprobación (de conformidad con la establecido en la Disposición transitoria segunda).

Debemos, por ello, destacar que este ámbito temporal establecido por una norma con rango de ley —al que quedaba algo más de un mes para su conclusión— tiene incidencia, sin duda, en la actuación del Gobierno en funciones, si, además, tomamos en consideración que, con el desarrollo de la potestad reglamentaria, lo que se procedía era al cumplimiento de un previo mandato legal.

A ello debemos añadir que, el cumplimiento de este plazo, abría el posterior plazo, igualmente establecido en la LPN, para la adaptación a la misma, o aprobación *ex novo*, de los PRUG, instrumento ya con incidencia directa e inmediata en las relaciones con los propietarios de los terrenos incluidos en el ámbito de los parques. A este Plan Director de la Red de Parque Nacionales ya hizo referencia el Tribunal Constitucional ( STC 194/2004 , FJ 20.d, resolviendo un conflicto positivo de competencias promovido por la Junta de Andalucía, en relación con el anterior Plan Director), señalando lo siguiente:

"... el Plan director de la red de parques nacionales es una figura de nuevo cuño, introducida por la Ley 41/1997, y que se configura como el más elevado instrumento planificador de todos los parques nacionales existentes en el territorio nacional. Es por ello claro que, en principio, cabe otorgar carácter básico a un instrumento como éste, que tiene una finalidad conservacionista de primera magnitud (...). Teniendo en cuenta todo ello, alcanzamos la conclusión de que el carácter básico de un instrumento planificador como el Plan director, con el carácter de directrices, debe ser confirmado, dejando a salvo las impugnaciones que pudieran merecer, en su caso, los aspectos concretos de su contenido".

#### 2º. Ausencia de nuevas orientaciones políticas.

De conformidad con lo anterior, esto es, partiendo del carácter básico del Plan Director debemos, igualmente, señalar que, sería, en todo caso, la norma legal que el Real Decreto desarrollaba la determinante de una nueva orientación política en la gestión de los parques nacionales. Es decir, estamos en presencia de una figura normativa "intermedia" de carácter necesario para el cumplimiento —mediante la posterior aprobación de los concretos PRUG de cada parque— de los mandatos legales establecidos previamente en la norma con rango de ley. Dicho de otra forma, que el Plan Director es el instrumento que posibilita la auténtica "orientación política" contenida en la Ley, pero sin establecerlos, pues los amplios términos en que se redactan las Directrices que en el Plan se contienen admiten las más variadas orientaciones concretas, cuya fijación mediante los PRUG posibilitará la revisión jurisdiccional, sin indefensión para los concretos afectados. En consecuencia, si desde las anteriores consideraciones generales pasamos al examen de las características del acuerdo impugnado, forzoso será concluir que a través de él no se produjo ninguna directriz política que condicionara, comprometiera o impidiera las que debiera tomar el nuevo Gobierno surgido de las elecciones generales, que, entre otros extremos, podía proceder a la derogación de la norma reglamentaria que nos ocupa.

3º. Exponente de lo anterior es que es que en la fecha en la que se aprueba el Real Decreto impugnado (Consejo de Ministros de 21 de octubre) debía existir constancia política de la continuidad del Presidente del Gobierno, que seguiría en funciones hasta la sesión del Congreso de los Diputados celebrada el siguiente día 29 de octubre, en la que alcanzaría por mayoría simple en segunda votación, confianza del Congreso de los Diputados, de acuerdo con lo establecido en el apartado tres del artículo 99 de la Constitución .

Por ello, en dicha situación, el Real Decreto impugnado puede situarse en el marco del concepto de "despacho ordinario" del "Gobierno en funciones", debiendo añadirse que poca utilidad práctica tendría —en supuestos como el de autos— alcanzar una conclusión contraria y proceder a la estimación del recurso, dada la continuidad del Gobierno que sustituyó al que se encontraba en funciones.

4º. A mayor abundamiento, la decisión del Gobierno aprobando el Real Decreto fue adoptada previo Informe de la Abogacía del Estado (752/2016, de 3 de octubre) en el que se hacía referencia a los supuestos contemplados en los artículos 13 y 22, en los que se regulan los supuestos de "Declaración de estado de emergencia por catástrofe medioambiental" y de "Intervención en casos de gestión desfavorable". En ambos casos la previa aprobación del Plan Director (artículo 19.1.h de la LPN) constituye un elemento fundamental: Para el primer supuesto, el artículo 13.2 dispone que "Los criterios para determinar la existencia de un grave peligro para la integridad y la seguridad de un parque nacional, así como los efectos de la declaración del estado de emergencia y las principales acciones a ejecutar se recogerán en el Plan Director de la Red de Parques Nacionales"; y, en relación con los supuestos de gestión desfavorable, el 22.3, añade "El Plan Director de la Red de Parques Nacionales establecerá los requisitos necesarios que han de concurrir, con carácter de mínimos, para determinar un estado de conservación desfavorable".



5º. Por último, debemos recordar que, justamente en esta materia, el Tribunal Constitucional moduló los efectos de la STS 194/2004, de 10 de noviembre, por la que, entre otros extremos, declaró la inconstitucionalidad de determinados artículos de la Ley 41/1997, de 5 de noviembre, por la que se modifica la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres, exponiendo lo siguiente en su Fundamento Jurídico 24:

"Por último, es necesario que precisemos el alcance del fallo de esta Sentencia, ya que la declaración de inconstitucionalidad de algunos de los preceptos enjuiciados podría producir graves perjuicios a los recursos naturales de los parques nacionales si dicha declaración de inconstitucionalidad conlleva la nulidad inmediata de los preceptos correspondientes.

En este sentido, hay que partir de nuestra doctrina, según la cual "en los procesos constitucionales como el presente en los que se dirimen conflictos competenciales entre el Estado y una Comunidad Autónoma, el objeto primordial de la Sentencia radica en la determinación de la titularidad de la competencia controvertida. Por ello, una vez alcanzada esta conclusión fundamental, deben evitarse al máximo los posibles perjuicios que esta declaración puede producir en el entramado de bienes, intereses y derechos afectados por la legislación que ha resultado objeto de la controversia ... Desde la perspectiva constitucional no pueden resultar indiferentes los efectos perjudiciales que, de forma transitoria pero no menos irreparable, pudiera tener su decisión sobre esta zona protegida" ( STC 195/1998, de 1 de octubre, FJ 5; doctrina reiterada en STC 97/2002, de 25 de abril, FJ 11).

En este caso, procederemos igual que en la STC 195/1998, en cuyo fundamento jurídico 5 señalamos también que la inmediata nulidad de los preceptos declarados inconstitucionales "podría provocar una desprotección medioambiental de la zona con graves perjuicios y perturbaciones a los intereses generales en juego y con afectación de situaciones y actuaciones jurídicas consolidadas", de manera que la declaración de inconstitucionalidad de algunos preceptos no lleva aparejada su inmediata declaración de nulidad, la cual se difiere hasta el momento en el que las Comunidades Autónomas regulen las modalidades de gestión de los parques nacionales de su competencia".

En consecuencia, desde esta primera perspectiva se impone la desestimación del recurso contencioso-administrativo, al haber actuado el Gobierno en funciones en el marco de la legalidad.

**QUINTO.-** Por lo que hace referencia al enjuiciamiento del contenido del Plan Director aprobado por el Real Decreto impugnado, los recurrentes señalan, en síntesis, que --aun siendo el actual menos intrusivo que el anterior Plan-- el mismo excede del ámbito competencial del Estado por cuanto rebasa las competencias atribuidas por el artículo 19 de la Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales, vulnerando, igualmente, el principio de autonomía municipal y capacidad de organización y autogobierno al limitar e imponer comportamientos y actuaciones que son de la exclusiva competencia de los municipios --en el sentido matizado por el Tribunal Constitucional-- y de las Comunidades Autónomas.

En concreto, la demanda plantea la aplicabilidad del Plan Director a los núcleos urbanos (con referencia a los plazos previstos en el artículo 9.2 y Disposición Final 2ª de la anterior Ley 5/2007, de la Red de Parques Nacionales, así como en el 6.2 de la vigente Ley 30/2014; y con cita del precedente contenido en el artículo 4.3 de la Ley 16/1995), llegando a la conclusión de que la *ratio legis* de la Ley de Declaración del Parque era preservar los suelos rústicos no urbanizables, con sometimiento de las competencias urbanísticas al PRUG, como norma prevalente, pero respetando la autonomía municipal en el resto de competencias; aspecto que hoy se ratifica con el contenido de la Directriz 3.1 del Plan Director, señalando que sólo las actividades que el Plan identifique con posibilidades de afectación a su conservación se hallarán sujetas a las posibles autorizaciones o limitaciones impuestas por las Directrices 3.2.5.1, m) y n), debiendo ser, en salvaguarda de la seguridad jurídica, una norma y no una Administración quien determine las actividades sujetas a autorización, desarrollando así un marco normativo imprescindible.

En apoyo de la citada autonomía local, la parte recurrente hace referencia a los artículos 137 y 140 de la Constitución, así como a los artículos 137 y 140 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las bases de régimen local, y a la Carta Europea de Autonomía Local, ratificada por España el 20 de enero de 1988; autonomía local que, reconoce la recurrente, no es absoluta, sino que puede ser modulada en función de otros intereses sectoriales y que, como dijera el Tribunal Constitucional, cuanta con una garantía institucional que "no asegura un contenido concreto o un ámbito competencial determinado y fijado de una vez por todas, sino la preservación de una institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar".

La demanda, como decíamos, centra, pues, la cuestión suscitada en la vulneración, o no, por parte del Plan Director, del ámbito competencial previsto en el artículo 19 de la Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques



Nacionales , por cuanto desbordaría la competencia esencial e incidiría en la autonomía municipal y en la competencias autonómicas de la Junta de Castilla y León.

El citado precepto dice así:

"1. El Plan Director de la Red de Parques Nacionales es el más elevado instrumento de planificación y ordenación de estos espacios de carácter básico e incluirá, al menos:

a) Los objetivos estratégicos de los parques nacionales en materia de conservación, uso público, investigación, seguimiento, formación y sensibilización.

b) Los objetivos a alcanzar en materia de cooperación y colaboración tanto en el ámbito nacional como internacional.

c) Las actuaciones necesarias para mantener, promover e impulsar la imagen corporativa y la coherencia interna de los parques nacionales.

d) Las directrices básicas para la planificación, conservación, y coordinación.

e) El programa de actuaciones comunes de la Red y los procedimientos para su seguimiento continuo y evaluación.

f) Los criterios para la selección de los proyectos de interés general que podrán ser objeto de financiación estatal.

g) Los criterios para la determinación del nivel de conservación y gestión básicos que debe mantener en el tiempo cada uno de los parques nacionales y de los parámetros con que realizar su seguimiento.

h) Los criterios para determinar la existencia de un grave peligro para la integridad y la seguridad de un parque nacional, así como las directrices para las actuaciones en las situaciones de estado de emergencia declarado.

2. El Plan Director tendrá el carácter de directrices de acuerdo con la legislación de protección del medio natural y una vigencia máxima de diez años. Anualmente el Ministerio de Agricultura, Alimentación, y Medio Ambiente incorporará, en la memoria de la Red, un informe sobre su cumplimiento.

3. El Plan Director de la Red de Parques Nacionales será elaborado por el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente y aprobado por real decreto, previo informe del Consejo de la Red. Para su elaboración y para su revisión se seguirá un procedimiento de participación pública, con la intervención, al menos, de las comunidades autónomas y de los patronatos de los parques nacionales".

**SEXTO.-** Tras el expresado planteamiento general, los recurrentes refieren las concretas Directrices del Plan Director impugnado que consideran invasoras de las competencias municipales autonómicas, y que pasamos a reproducir, especificando los aspectos causantes de la citada vulneración competencial:

**A)** Directrices 3.2.5 en relación con la conservación y la atención al visitante.

"a) Como elementos para adecuar la presión sobre sus valores naturales, cada parque contará con los estudios de capacidad de acogida, los centros de visitantes, la infraestructura, instalaciones y servicios de interpretación necesarios para organizar adecuadamente el uso público de tal forma que se combine la mejor experiencia para el visitante con la máxima protección de los recursos.

(...) d) Las instalaciones e infraestructuras, así como el desarrollo de las actividades de uso público, deberán minimizar su repercusión ambiental y ajustarse a la capacidad de acogida del parque".

Señalan los recurrentes que estas Directrices se han dictado a espaldas de la singularidad del Parque Nacional de los Picos de Europa y de la circunstancia concreta de incluir éste la totalidad de dos municipios y todos sus pueblos en el ámbito geográfico del mismo, limitando no sólo la capacidad de acogida sino también la de organización municipal y derechos constitucionales previstos en el Constitución (libre circulación, desarrollo personal).

**B)** Directrices 3.2.4 en relación con las infraestructuras, equipamientos e instalaciones.

"g) Las carreteras existentes en los parques, independientemente de su potencial utilización como vías de comunicación, deben ser consideradas como elementos singulares para facilitar su visita. Se podrán restringir los accesos de visitantes a través de las vías y caminos públicos en el interior de los parques, por motivos de conservación y gestión. Cualquier acción sobre las mismas dará prioridad a los factores medioambientales y a su integración en el entorno, teniendo en consideración su permeabilidad para la fauna. Las soluciones al exceso de tráfico se orientarán hacia su limitación o reducción y no hacia la ampliación de las vías existentes. Sólo en casos excepcionales se podrá autorizar otras actuaciones puntuales, no continuas, destinadas a mejorar la seguridad vial".



Se expone que vulneran las competencias atribuidas al municipio en los apartados d ) y g) del artículo 25 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las bases de régimen local (LBRL), en materia de infraestructuras, al margen de la restricción de la libre circulación de todos los residentes y no residentes del municipio; y ello, por limitar no solo el acceso a las pistas forestales, sino también a las vías de comunicación o carreteras de los núcleos urbanos, olvidando la íntegra inclusión en el Parque de dos términos y la totalidad de su población.

**C) Directrices 3.2.2 en materia de conservación de recursos naturales y culturales .**

"j) Las aguas superficiales y subterráneas son parte integral de los sistemas naturales, debiendo preservarse su cantidad y calidad natural. Únicamente se autorizará su uso consuntivo cuando sea imprescindible para la gestión del parque nacional o cuando existan derechos de terceros consolidados que no alteren de forma significativa los procesos naturales. El retorno de aguas utilizadas al medio natural exigirá un tratamiento que evite efectos negativos, de acuerdo con la legislación aplicable".

Destacan los recurrentes que el uso consuntivo del agua se sujeta a su imprescindibilidad para la gestión del Parque, lo que implica anteponer la tutela del ecosistema natural al social, siendo el abastecimiento de agua una competencia "propia" del municipio y una obligación primaria de prestación de servicio básico conforme a los artículos 25 y 26 de la LBRL. Siendo, pues, postergado el ciudadano frente al ecosistema natural.

**D) Directrices 3.2.5 en relación con la conservación y la atención al visitante.**

"l) La administración gestora del parque deberá realizar un análisis de las nuevas actividades y usos al objeto de evaluar su compatibilidad y su repercusión ambiental. En ningún caso podrán autorizarse las que resulten incompatibles.

m) Se considerará actividad extraordinaria cualquier actividad no específicamente regulada en las presentes directrices y requerirá autorización por escrito de la administración gestora del parque para poder realizarse.

n) No se podrá autorizar ninguna actividad extraordinaria si contradice las normas del parque, va en detrimento de sus valores o de sus objetivos, tiene un riesgo elevado de generar daños a las personas o a la propiedad o si incide de forma significativamente negativa en el funcionamiento normal del parque, en la protección de los recursos o en el uso por parte de los visitantes".

Reclaman los recurrentes que estas autorizaciones deben de estar referidas al suelo no urbanizable, pues en el suelo urbano es el PRUG el llamado a desarrollar las actividades que se desarrollen en el mismo y que puedan afectar a la conservación del Parque.

**E) Directrices 3.2.5 en relación con la conservación y la atención al visitante.**

"p) Con carácter general, las pruebas y competiciones deportivas en el interior de los parques nacionales se consideran incompatibles con sus objetivos. No obstante, excepcionalmente se podrán autorizar por la administración del parque aquellas de baja incidencia ambiental, expresamente identificadas en el Plan Rector de Uso y Gestión y que trascurren por carreteras, caminos públicos o canales marítimos de navegación. En todo caso, se consideran incompatibles las pruebas y las competiciones en las que se emplee la propulsión a motor".

Se expone que, en relación con las pruebas deportivas, que el discernir su viabilidad corresponde a la Comunidad Autónoma como gestora del Parque ( STC de 20 de abril de 2005 ), debiendo limitarse la competencia estatal a las limitaciones específicas y no a la regulación sustantiva determinando trazados o circunstancias de aprobación, con vulneración de las competencias autonómica y municipales.

**F) Directrices 3.2.5 en relación con la conservación y la atención al visitante.**

"k) El ejercicio de la actividad de guía en un parque nacional requerirá de la habilitación de la administración gestora del parque nacional que será otorgada a quien supere la formación o conocimientos mínimos abiertos a cualquier solicitante y que sólo podrá limitarse en número cuando por resolución motivada se justifique, temporal o indefinidamente, restringir el número de visitas guiadas, lo cual se hará utilizando criterios objetivos. Se procurará armonizar la formación de los guías habilitados a desarrollar su actividad en los parques nacionales o en el conjunto de la Red. Las administraciones competentes podrán acordar los contenidos mínimos de la misma".

Los recurrentes ponen de manifiesto que la citada Directriz choca frontalmente con toda la normativa nacional y autonómica referida a guías de montaña, requiriéndoseles una habilitación (guías del Parque) por parte de la Administración gestora del Parque, sin que estos estén habilitados para el ejercicio de la función de los primeros.

**G) Directrices 3.2.2 en materia de conservación de recursos naturales y culturales**



"k) Se preservará, en las mejores condiciones posibles, la calidad del aire en los parques nacionales. Asimismo, se deberá preservar la quietud y los sonidos naturales, en particular suprimiendo las fuentes de sonidos artificiales o, en su caso, minimizando su efecto. Del mismo modo, se procurará minimizar la intrusión de luz artificial en la escena nocturna de los parques en razón del papel que el cielo juega en el conjunto de la experiencia del visitante y de su efecto en ciertas poblaciones animales".

Se considera inaplicable en suelos urbanos, salvo que se anteponga el desarrollo animal sobre el humano, pudiendo considerarse que el hombre es el animal en mayor peligro de extinción.

**H)** La zonificación de los parques nacionales (Directrices 3.1.2) y Directrices (3.2.3) en relación con las explotaciones y con los aprovechamientos y usos tradicionales.

"La zonificación es la organización del espacio en función del valor y fragilidad de sus recursos y de su capacidad de acogida para los distintos usos, con el fin de minimizar los impactos negativos y de asegurar un uso del espacio compatible con la conservación de sus sistemas naturales.

La zonificación de los parques nacionales marinos o marítimo-terrestres podrá tener en cuenta la dimensión vertical para adecuar dicha zonificación a las distintas profundidades, considerando la columna de agua, los fondos marinos y las isobatas. En el caso de los parques nacionales terrestres, la zonificación podrá incluir el subsuelo.

Por motivos de conservación y, en relación con procesos biológicos tales como cambios en las áreas de nidificación, alimentación o zonas de puesta, colonias de cría, agregación y/o migración, o cuando los indicadores apunten a cambios en los patrones de distribución fenológica y geográfica de las especies, se podrán establecer temporalmente zonas de reserva o zonas de uso restringido convenientemente definidas mientras perduren las circunstancias que las originaron.

Para los parques nacionales se establecen las zonas siguientes, ordenadas de mayor a menor grado de protección y de menor a mayor grado de presencia e intervención humana:

- a) Zona de reserva.
- b) Zona de uso restringido.
- c) Zona de uso moderado.
- d) Zona de uso especial.
- e) Zona de asentamientos tradicionales.

Las características de éstas son las que a continuación se relacionan (...)"

"g) Los usos y aprovechamientos tradicionales practicados históricamente en los parques nacionales por los titulares de derechos, usuarios y residentes locales que no supongan un impacto negativo significativo en los procesos naturales, se consideran compatibles y, en determinados casos y para determinados tipos de manejo, imprescindibles para los objetivos de conservación. En consecuencia, podrán mantenerse siempre que lo hagan supeditados a la conservación de los valores naturales. A tal fin, en las leyes declarativas, o en las normativas reguladoras de los parques nacionales, cuando resulte necesario y bajo criterios científicos, se adecuarán en intensidad, forma y demás condiciones de realización para garantizar su compatibilidad con los objetivos del parque y, en su caso, se desarrollarán programas específicos para su preservación".

La argumentación de los recurrentes constituye una defensa de la ganadería, como única actividad perviviente en la zona castellano-leonesa de los Picos de Europa, siendo superada por la hostelería; y, en tal sentido se señala que en la zona de reserva no cabe el uso ganadero, y en las de uso restringido debe de ser compatible con la finalidad de la zona, siendo consentida en la zona de usos moderado en la medida en que no resulte contradictoria con criterios de conservación. Se critica que la determinación o adecuación de la intensidad, forma y demás condiciones de realización de la actividad, para garantizar su compatibilidad con los objetivos del Parque, se lleve a cabo bajo criterios científicos, por cuanto vulnera derechos subjetivos constitucionalmente reconocidos.

**I) 8.7 Desarrollo sostenible e integración social.**

"a) Contribuir, en colaboración con las comunidades autónomas, mediante subvenciones u otros mecanismos, a la conservación de los valores de los parques a través del desarrollo sostenible en las áreas de influencia socioeconómica, siempre que la disponibilidad presupuestaria lo permita.



b) Promover que las áreas de influencia socioeconómica de los parques nacionales tengan la consideración de zonas rurales prioritarias de acuerdo con lo previsto en la legislación estatal vigente, para el desarrollo sostenible del medio rural.

c) Impulsar planes de desarrollo sostenible en las áreas de influencia que integren las acciones de los distintos departamentos de las administraciones en los ámbitos territoriales donde se ubican los parques nacionales pudiendo constituir consorcios y suscribir convenios con otras instituciones y colectivos implicados".

Se critica por los recurrentes que, a diferencia de la normativa anterior, la actividad de promoción y desarrollo del Parque se condiciona a la "disponibilidad presupuestaria", al que considera un concepto jurídico indeterminado y prácticamente indeterminable, haciendo referencia a que el hombre y el desarrollo social del mismo se posterga con un menosprecio clamoroso, olvidando que no existe una presión demográfica sobre los Parques Nacionales, y, en concreto, de espaldas a la problemática del Parque Nacional de los Picos de Europa que alberga en su interior poblaciones de 10 municipios y la totalidad de dos términos municipales (Sajambre y Valdeón) afectando la legislación sectorial de lleno a las competencias de estos municipios, siendo el hombre y su ecosistema social el gran olvidado, siendo el "desarrollo sostenible" al que con reiteración se refieren la Directrices un brindis al sol que se condiciona a la "disponibilidad presupuestaria".

**SÉPTIMO.-** Hemos de proceder a rechazar la demanda formulada por cuanto existía norma legal suficiente y habilitante del desarrollo reglamentario impugnado, en los términos realizados por el Real Decreto recurrido, y, por otra parte, sin que en el contenido de mismo podamos percibir la extralimitación que se denuncia, ni la invasión competencia a la que la demanda se refiere.

Debemos recordar dos datos significativos:

1º. Que el artículo 19 de la LPN considera al Plan Director como "el más elevado instrumento de planificación y ordenación de estos espacios de carácter básico", debiendo incluirse en el mismo, entre otros extremos, "[l]os objetivos estratégicos de los parques nacionales en materia de conservación, uso público, investigación, seguimiento, formación y sensibilización", "[l]as directrices básicas para la planificación, conservación, y coordinación", y "[l]os criterios para la determinación del nivel de conservación y gestión básicos que debe mantener en el tiempo cada uno de los parques nacionales y de los parámetros con que realizar su seguimiento".

2º. Que en la Disposición Adicional Séptima de la LPN se regula la adaptación a esta Ley de los Parques existentes, estableciendo un plazo de seis años "para adecuar la situación de los parques nacionales ya declarados a la entrada en vigor de esta Ley a las determinaciones contenidas en los artículos 6 y 7 de la misma, con la excepción de lo relativo a las superficies mínimas establecidas en el artículo 6.1.c)", señalando, en concreto, que "[e]n los casos en que la adecuación afecte a derechos de terceros, las administraciones públicas promoverán la celebración de acuerdos voluntarios o, en su defecto, aplicarán los procedimientos de expropiación forzosa o rescate de los correspondientes derechos", haciendo una especial referencia a los citados acuerdos voluntarios, que habrán de incorporarse a los correspondientes PRUG.

Pero, no obstante lo anterior, en el apartado 2 de la Disposición se contiene una regla específica para el Parque Nacional de los Picos de Europa, que dispone que "[e]n los Parques Nacionales de Picos de Europa y Monfragüe que mantienen núcleos urbanos en su interior no será de aplicación lo dispuesto en los artículos 6.2 y 7.6. En estos núcleos, los planes y normas urbanísticas se someterán a lo dispuesto en las leyes declarativas de los parques nacionales en los que estuviesen incluidos". Esto es se excepcionan las reglas generales que dispones que "[e]n la superficie propuesta para incluirse en un parque nacional no puede existir suelo susceptible de transformación urbanística ni suelo urbanizado", y que "[e]l suelo objeto de la declaración de parque nacional no podrá ser susceptible de urbanización ni edificación, sin perjuicio de lo que determine el Plan Rector de Uso y Gestión en cuanto a las instalaciones precisas para garantizar su gestión y contribuir al mejor cumplimiento de los objetivos del parque nacional".

Si bien se observa, el núcleo esencial de las recurrentes pasa por la existencia de una invasión, por parte del Real Decreto impugnado, de las competencias municipales y autonómicas, resultando especialmente significativo que ninguna de las Administraciones autonómicas afectadas haya hecho referencia a su ámbito competencial, y que sean las Administraciones locales recurrentes las que hagan referencia a dicho ámbito autonómico, al margen de su protesta en relación con las competencias locales.

Sobre este particular —vista la expresa referencia contenida en la Disposición Adicional Séptima de la LPN— debe negarse que la norma legal de referencia no haya contemplado la singularidad del Parque Nacional de los Picos de Europa, y, la circunstancia concreta de incluir éste, en el ámbito geográfico del mismo la totalidad de dos municipios y todos sus pueblos. Por ello, la reclamación de los recurrentes pretendiendo que las autorizaciones deben de estar referidas al suelo no urbanizable, carecen de sentido a la vista de la excepción



prevista para el Parque Nacional de los Picos de Europa, ya que será el PRUG del mismo el llamado a desarrollar las actividades que se en el se desarrollen y que puedan afectar a la conservación del Parque, siendo el PRUG susceptible de impugnación jurisdicción en función de su contenido o de la hipotética denegación autorizatoria que pudiera producirse en relación con alguna actividad.

Desde esta perspectiva las referencias genéricas de la demanda a las restricción del derecho a la libre circulación de los residentes se nos presenta como excesivas, dada la generalidad con que se plantean; sin que tampoco podamos aceptar las referencias concretas relativas a las competencias en materia de normas de acceso al Parque, que en modo alguno puede afectar a la libre circulación de los vecinos; igual ocurre con la gestión de infraestructuras (limitación de uso de carreteras y accesos) — apartados d ) y g) del artículo 25 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las bases de régimen local (LBRL)—; o en materia de aguas (por considerar el abastecimiento de agua una competencia "propia" del municipio), que quedaría afectada por el contenido de la Directriz 3.2.2 (en relación con la limitación del uso consuntivo del agua). Obviamente que se tratan —las citadas como infractoras— de Directrices generales para todos los Parques Nacionales, pero que en el correspondiente PRUG tendrá su específica solución, en atención a la existencia de suelos urbanos o urbanizables en el ámbito de Parque Nacional y al carácter residencial que tales núcleos tienen para los vecinos de los municipios integrados en el Parque.

En la misma línea, la Directriz relativa a la calidad del aire no resulta de aplicación, sin más, a los suelos urbanos, por cuanto será la decisión concreta que pueda adoptarse —en el caso concreto— la que, en su caso, pudiera contar con la incidencia a la que se refieren los recurrentes.

Por otra parte, en relación con la Directriz relativa a la pruebas deportivas, las competencias de la Comunidad Autónoma, como gestora del Parque —que no son competencias municipales—, se sitúan en el marco de coordinación al que se refiere la STC 101/2005, de 20 de abril , al igual que ocurre con la normativa nacional y autonómica (referida a los Guías de montaña), que resulta compatible con el requerimiento específico de una concreta habilitación para los Guías del Parque.

Fue el mismo Tribunal Constitucional, en su ya citada STC 194/2004, de 10 de noviembre , el que estableció los cánones constitucionales de coordinación y cooperación entre las diversas Administraciones en la gestión de los Parques Nacionales, señalando al respecto:

"8. Acerca de las potestades de coordinación de que el Estado dispone y que pudieran fundamentar el sistema de cogestión controvertido, hay que partir, para fijar su alcance, de la noción y sentido propios de la función coordinadora.

Así, nuestra STC 32/1983 determinó ya el significado de la coordinación, precisando que la misma "persigue la integración de la diversidad de las partes o subsistemas en el conjunto o sistema, evitando contradicciones y reduciendo disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían la realidad misma del sistema" ( STC 32/1983 , de 28 de abril , FJ 2).

A continuación, la misma Sentencia incide en la competencia estatal de coordinación general, señalando al respecto "las siguientes precisiones: a) Aunque constituye un reforzamiento o complemento de la noción de bases, es una competencia distinta a la fijación de bases ... b) la competencia de coordinación general presupone lógicamente que hay algo que debe ser coordinado, esto es, presupone la existencia de competencias de las Comunidades Autónomas ... competencias que el Estado, al coordinarlas, debe obviamente respetar ...; c) la competencia estatal de coordinación general significa no sólo que hay que coordinar las partes o subsistemas ... sino que esa coordinación general le corresponde hacerla al Estado; d) en consecuencia, la coordinación general debe ser entendida como la fijación de medios y de sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las autoridades ... estatales y comunitarias en el ejercicio de sus respectivas competencias de tal modo que se logre la integración de actos parciales en la globalidad del sistema" ( STC 32/1983 , FJ 2).

Como complemento de la noción general de coordinación que se acaba de exponer, debemos hacer hincapié en tres ideas.

La primera de ellas es que la coordinación es una facultad que guarda estrecha conexión con las competencias normativas, de modo que el titular de estas últimas ostenta aquella facultad como complemento inherente. Así lo hemos declarado en la STC 32/1983 , en el fundamento jurídico reproducido, señalando a la vez la distinción y complementariedad entre normativa básica y coordinación. Y en nuestra STC 104/1988 , de 8 de junio , matizamos aún más, conectando la facultad de coordinación con las competencias normativas en general y no sólo con las bases. Así, señalamos que "no puede reducirse ni confundirse las manifestaciones específicas de coordinación que aparecen en nuestra Constitución (art. 149.1 , 13 , 15 , 16 , etc.) como competencia adicional a una competencia normativa limitada, con las funciones generales de coordinación que corresponden al Estado



cuando sus competencias normativas son plenas, dado que aquél no puede desentenderse en absoluto de la ejecución autonómica de la legislación estatal. Resultan así posibles formas de intervención normativa que establezcan reglas que cumplan una función coordinadora de las Administraciones Autonómicas entre sí y con el Estado" ( STC 104/1988 , de 8 de junio , FJ 2).

La segunda idea es que la coordinación "conlleva un cierto poder de dirección. Consecuencia de la posición de superioridad en que se encuentra el que coordina respecto al coordinado" [ STC 214/1989 , de 21 de diciembre , FJ 20 f)].

Por último, hay que destacar, por su relevancia, que la facultad de coordinación no otorga a su titular competencias que no ostente y, en concreto, facultades de gestión complementarias. En la reproducida STC 32/1983 ya señalábamos que la coordinación se materializa en la fijación de medios y sistemas de relación entre distintas autoridades para propiciar el ejercicio de "sus respectivas competencias", de manera que "tal coordinación no supone, sin embargo una sustracción o menoscabo de las competencias de las entidades sometidas a la misma" ( STC 27/1987 , de 27 de febrero , FJ 2). En definitiva, "ni la competencia en materia de coordinación ni la competencia sobre las bases de la planificación autorizan al Estado para atraer hacia su órbita de actividad cualquier competencia de las Comunidades Autónomas por el mero hecho de que su ejercicio pueda incidir en el desarrollo de las competencias estatales sobre determinadas materias. La coordinación no supone una sustracción o menoscabo de las competencias de las entidades sometidas a la misma: antes bien, presupone lógicamente la titularidad de las competencias en favor de la entidad coordinada ( STC 27/1987 ), por lo que no puede servir de instrumento para asumir competencias autonómicas, ni siquiera respecto de una parte del objeto material sobre el que recaen" [ STC 227/1988 , de 29 de noviembre , FJ 20 e)].

9. Procede, por último, determinar el alcance constitucional que hay que otorgar al principio de cooperación. Dicho principio, "que no es menester justificar en preceptos concretos, se encuentra implícito en la propia esencia de la forma de organización territorial del Estado que se implanta en la Constitución" ( STC 18/1982 , de 4 de mayo , FJ 14), pues entronca con "la necesidad de hacer compatibles los principios de unidad y autonomía" [ STC 214/1989 , FJ 20 e)].

En cuanto a su caracterización, conviene, como primer paso, distinguir el principio de cooperación de la coordinación, a la que antes nos hemos referido. En este sentido, en nuestra doctrina hemos conectado la cooperación con la idea de la voluntariedad y la coordinación con la de la imposición. Así, hemos dicho que "la voluntariedad en el caso de la cooperación frente a la imposición en la coordinación es, por sí mismo, un elemento diferenciador de primer orden, lo que explica y justifica que, desde la perspectiva competencial distintas hayan de ser las posibilidades de poner en práctica unas y otras fórmulas" [ STC 214/1989 , de 21 de diciembre , FJ 20 f)].

El segundo criterio a tener en cuenta para caracterizar a la cooperación es que su instrumentación y puesta en práctica no permite alterar las competencias de los sujetos llamados a cooperar. Así, hemos insistido con reiteración en la necesidad de fomentar "la cooperación entre las Administraciones públicas implicadas mediante la búsqueda o creación de instrumentos que permitan articular su actuación, aunque sin alterar la titularidad y el ejercicio de las competencias propias de los entes en relación ( SSTC 77/1984 , FJ 3 ; 76/1983 , FJ 13 ; 227/1988 , FJ 20 ; y 214/1989 , FJ 20)" ( STC 118/1998 , de 4 de junio , FJ 12).

En cuanto a las técnicas propias del principio de cooperación, hemos dicho que "por lo general no prejuzga cuál debe ser la correcta técnica a través de cuya mediación dicha coparticipación se articule ( STC 68/1996 , FJ 10), si bien hemos entendido que el mismo puede satisfacerse generalmente, ya dando entrada a representantes o comisionados de las Comunidades Autónomas en los órganos del Estado, ya integrando a las Comunidades Autónomas en el curso de los procedimientos públicos que ejecuten la legislación estatal ( STC 146/1992 , FJ 4). Así pues, este Tribunal ha venido reconociendo un margen de discrecionalidad en la determinación de los específicos mecanismos cooperativos, lo que no implica que dicho margen se conciba como un espacio totalmente inmune al control jurisdiccional, pues la, en principio, amplia esfera de libertad aludida puede eventualmente comprimirse en función de la relevancia del ámbito de la política autonómica concernido en cada caso ( STC 68/1996 , FJ 10)" ( STC 118/1998 , de 4 de junio , FJ 12).

En todo caso, conviene resaltar que la doctrina constitucional recaída sobre los diversos instrumentos de cooperación ha reiterado el criterio aludido de que su puesta en práctica no permite alterar las competencias propias de las Administraciones actuantes. Así, respecto de los convenios de cooperación ( STC 13/1992 , de 6 de febrero , FFJJ 7 y 10, con cita de la STC 95/1986 , de 10 de julio , FJ 5), las conferencias sectoriales ( STC 76/1983 , de 5 de agosto , FJ 13) o los Reales Decretos de traspasos ( STC 11/1986 , de 28 de enero , FJ 3), entre otras figuras.



La idea de que la cooperación no habilita para ejercer competencias ajenas ha sido confirmada por el Tribunal incluso en relación con la única competencia que los Estatutos de Autonomía imponen que se ejercite mediante tal técnica ...".

Esta doctrina fue continuada por la posterior STC 105/2005, de 25 de abril , en relación con la figura de las Directivas del anterior Plan Director:

5. La resolución de la controversia expuesta requiere que hagamos una serie de consideraciones que determinarán nuestra labor de enjuiciamiento.

a) La primera de ellas tiene, lógicamente, relación con la tacha que al art. 3 del Real Decreto 1803/1999 formula la Letrada del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía y que conecta directamente con el reproche que dicha representación procesal dirigió en el recurso de inconstitucionalidad aludido al art. 22.bis.2 de la Ley 4/1989 , tras la modificación realizada mediante la Ley 41/1997.

Ambos preceptos, el legal y el reglamentario, prevén que el contenido del Plan Director de la Red de Parques Nacionales tiene el carácter de "directrices" a los efectos previstos en el art. 8.1 de la propia Ley 4/1989 , lo cual, según la Letrada de la Junta de Andalucía, impediría el pleno ejercicio de las competencias de esta Comunidad para aprobar los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales y los Planes Rectores de Uso y Gestión relativos a los Parques Nacionales de su territorio.

Pues bien, esta discrepancia ya ha sido resuelta por nuestras SSTC 102/1995 , de 26 de junio , y 194/2004 , de 4 de noviembre .

En efecto, en la primera de ellas ya manifestamos que el art. 8 de la Ley 4/1989 , "incorpora un valor que hemos llamado ingrediente medioambiental de las demás políticas sectoriales, como la urbanística, cuya orientación se defiende al Gobierno, titular primario además de la potestad reglamentaria ( art. 97 CE ). El contenido de esta norma no extravasa tal ámbito, como pone de relieve su encuadramiento explícito en el marco de esta Ley. Sin embargo, la necesidad de que existan esas Directrices, básica en sí misma, no puede conllevar el carácter básico anticipado de las reglas concretas que se dicten al amparo del precepto, cuya impugnación, en su día, queda abierta" ( STC 102/1995 , de 26 de junio , FJ 13).

Por tanto, según nuestra doctrina, las "directrices" de competencia estatal pueden condicionar los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales que aprueben las Comunidades Autónomas, si bien la impugnación concreta de dichas "directrices" permanece abierta, pues las mismas pudieran vulnerar las competencias autonómicas por su grado de detalle ( STC 306/2000 ) o por otros motivos.

En la segunda de las resoluciones citadas, STC 194/2004 , alcanzamos una conclusión similar sobre el carácter de "directrices" que ostenta el "plan director". En dicha Sentencia afirmamos:

"El Plan director de la red de parques nacionales es una figura de nuevo cuño, introducida por la Ley 41/1997, y que se configura como el más elevado instrumento planificador de todos los parques nacionales existentes en el territorio nacional. Es por ello claro que, en principio, cabe otorgar carácter básico a un instrumento como éste, que tiene una finalidad conservacionista de primera magnitud, cuyos objetivos, regulados en el apartado 1 del mismo artículo, no han sido impugnados y en cuya elaboración participa el Consejo de la Red de Parques Nacionales, órgano colegiado de carácter consultivo en el que participan las Comunidades Autónomas (art. 22.ter.1), el cual tampoco ha merecido tacha alguna de inconstitucionalidad por parte de los recurrentes.

Teniendo en cuenta todo ello, alcanzamos la conclusión de que el carácter básico de un instrumento planificador como el Plan director, con el carácter de directrices, debe ser confirmado, dejando a salvo las impugnaciones que pudieran merecer, en su caso, los aspectos concretos de su contenido" [ STC 194/2004 , FJ 20 d)].

b) Hemos considerado, en definitiva, que se adecúa al orden constitucional de distribución competencial que el Plan director de la red de parques nacionales tenga el carácter de directrices a los efectos del art. 8.1 de la Ley 4/1989 y, por tanto, carácter básico ( art. 8.2 de la misma Ley ), pudiendo con ello condicionar el contenido de los planes rectores de uso y gestión de los parques nacionales ( art. 19.4 de la Ley 4/1989 , en la redacción dada por la Ley 41/1997). Pero, a la vez, hemos dejado abierta la posibilidad de que las prescripciones normativas concretas del Plan director puedan exceder del carácter básico, invadiendo así las competencias autonómicas.

Por tanto, respecto de estas posibles infracciones singularizadas del orden competencial, debemos reiterar ahora el canon que venimos manteniendo acerca de la normativa básica para que pueda ser reconocida como tal. Canon que se traduce en la necesaria concurrencia de ciertos requisitos de orden formal y de orden material y que son los siguientes:



"En cuanto a los requisitos materiales, como dijimos en la STC 197/1996 , de 28 de noviembre , la noción de bases o de normas básicas ha de ser entendida como noción material y, en consecuencia, esos principios básicos, estén o no formulados como tales, son los que racionalmente se deducen de la legislación vigente; y que si bien las Cortes deberán establecer qué es lo que haya de entenderse por básico, en caso necesario será este Tribunal el competente para decidirlo, en su calidad de intérprete supremo de la Constitución ( SSTC 32/1981 , FJ 6 , y 1/1982 , FJ 1). Y en este sentido material y no formal de las bases se ha insistido en la doctrina posterior ( SSTC 48/1988 , 49/1988 , 13/1989 , 147/1991 , 135/1992 y 225/1993 , entre otras) ...

Por lo que a los requisitos formales respecta, afirmamos también entonces que este Tribunal no ha dejado de prestar atención a una exigencia que puede calificarse de formal de la noción de bases y cuya finalidad esencial es la de excluir la incertidumbre jurídica que supondría que el Estado pueda oponer como norma básica a las Comunidades Autónomas, sin previa advertencia, cualquier clase de precepto, legal o reglamentario, al margen de cuál sea su rango y estructura ( SSTC 80/1988 y 227/1988 ). Por ello, ya se consideró tempranamente que dado el carácter fundamental y general de las normas básicas, el instrumento para establecerlas con posterioridad a la Constitución es la Ley ( STC 1/1982 , FJ 1). Y hemos precisado que la justificación de esta exigencia de Ley formal se encuentra en que sólo a través de este instrumento normativo se alcanzará, con las garantías inherentes al procedimiento legislativo, una determinación cierta y estable de los ámbitos respectivos de ordenación de las materias en las que concurren y se articulan las competencias básicas estatales y las legislativas y reglamentarias autonómicas. De suerte que la propia Ley puede y debe declarar expresamente el carácter básico de la norma o, en su defecto, venir dotada de una estructura que permita inferir, directa o indirectamente, pero sin especial dificultad, su vocación o pretensión básica ( STC 69/1988 , FJ 5. Reiterada, entre otras, en las SSTC 80/1988 , 13/1989 y 179/1992 ). En suma, la claridad y certeza normativa, la propia estabilidad de una materia y el equilibrio del sistema de fuentes son los elementos determinantes de la forma que han de adoptar las bases ( STC 132/1989 ).

Este Tribunal, cierto es, ha admitido que la exigencia aquí considerada no es absoluta; y consecuentemente ha estimado que excepcionalmente pueden considerarse básicas algunas regulaciones no contenidas en normas con rango legal e incluso ciertos actos de ejecución cuando, por la naturaleza de la materia, resultan complemento necesario para garantizar la consecución de la finalidad objetiva a que responde la competencia estatal sobre las bases [ STC 48/1988 , FJ 3 c). Asimismo, SSTC 69/1988 , 80/1088 , 132/1992 y 179/1992 ] ...

En definitiva, el contenido normativo de lo básico en esta materia no significa la exclusión de otro tipo de actuaciones que exijan la intervención estatal, solución ciertamente excepcional a la cual sólo podrá llegarse cuando no quepa establecer ningún punto de conexión que permita el ejercicio de las competencias autonómicas o cuando además del carácter supraautonómico del fenómeno objeto de la competencia, no sea posible el fraccionamiento de la actividad pública ejercida sobre él y, aun en este caso, siempre que dicha actuación tampoco pueda ejercerse mediante mecanismos de cooperación o de coordinación y, por ello, requiera un grado de homogeneidad que sólo pueda garantizar su atribución a un único titular, forzosamente el Estado, y cuando sea necesario recurrir a un ente supraordenado con capacidad de integrar intereses contrapuestos de sus componentes parciales, sin olvidar el peligro inminente de daños irreparables, que nos sitúa en el terreno del estado de necesidad ( STC 102/1995 , de 26 de junio , FJ 8)" ( STC 194/2004 , FJ 7).

c) Nuestra doctrina tradicional sobre las exigencias y características de la normativa básica, que se acaba de reproducir, debe ser completada con otros criterios que, específicamente, hemos dejado sentados también como característicos de las normas básicas en materia de medio ambiente ( art. 149.1.23 CE ).

El primero de estos criterios se concreta en que "en materia de medio ambiente el deber estatal de dejar un margen al desarrollo de la legislación básica por la normativa autonómica, aun siendo menor que en otros ámbitos, no puede llegar, frente a lo afirmado en la STC 149/1991 (FJ 1.D, *in fine* ) de la cual hemos de apartarnos en este punto, a tal grado de detalle que no permita desarrollo legislativo alguno de las Comunidades Autónomas con competencias en materia de medio ambiente, vaciándolas así de contenido" ( STC 102/1995 , FJ 8).

El segundo criterio consiste en "que lo básico, como propio de la competencia estatal en esta materia, cumple más bien una función de ordenación mediante mínimos que han de respetarse en todo caso, pero que pueden permitir que las Comunidades Autónomas con competencias en la materia establezcan niveles de protección más altos, como ya se dijo en la STC 170/1989 . No son, por tanto, lo genérico o lo detallado, lo abstracto o lo concreto de cada norma, las piedras de toque para calificarla como básica, o no, sino su propia condición de tal a la luz de lo ya dicho" ( STC 102/1995 , FJ 9).

El tercer criterio a tener en cuenta, destinado a tener alta relevancia en este conflicto, es el relativo al alcance de la "afectación transversal" que las directrices básicas medioambientales pueden tener, no ya sobre las normas de desarrollo legislativo y la ejecución en la propia materia de medio ambiente, sino sobre las competencias





sectoriales de las Comunidades Autónomas con las que se entrecruzan y que están directamente implicadas (ordenación del territorio, caza, pesca fluvial y lacustre, pesca en aguas interiores, marisqueo, turismo, ocio y tiempo libre, desarrollo comunitario e investigación, entre otras).

Conviene que nos detengamos en este punto y fijemos que la afectación transversal del título competencial del Estado, que se ciñe al ámbito de lo básico ( art. 149.1.23 CE ), será conforme con el orden constitucional de competencias, en su condicionamiento de las competencias sectoriales de las Comunidades Autónomas, cuando dicha afectación se traduzca en la imposición de límites a las actividades sectoriales en razón a la apreciable repercusión negativa que el ejercicio ordinario de la actividad sectorial de que se trate pueda tener para la preservación de los parques nacionales. Cuando así ocurra, los límites impuestos podrán calificarse de normas básicas ex art. 149.1.23 CE .

Por el contrario la afectación transversal de las competencias sectoriales de las Comunidades Autónomas resultará vulneradora del orden competencial cuando la normativa estatal comporte, más que el establecimiento de limitaciones específicas o puntuales de las actividades sectoriales, una regulación de mayor alcance, incluso aunque dicha regulación presente una finalidad de protección ambiental, pues, obvio es, los parques nacionales no constituyen territorios exentos de la aplicación de las antedichas competencias sectoriales de las Comunidades Autónomas. En estos casos, en suma, no estaremos ante normas básicas del medio ambiente, sino ante verdaderas normas encuadrables en la materia sectorial que en cada caso corresponda.

Una vez fijado el canon de enjuiciamiento de esta controversia competencial, no puede ignorarse, y debe ser reiterado una vez mas, que para que la afectación transversal de las competencias sectoriales implicadas favorezca el ejercicio de todas ellas son convenientes mecanismos de cooperación y coordinación de las Administraciones competentes ( STC 194/2004 FFJJ 8 y 9)".

Pues bien, en el marco de la anterior doctrina constitucional sobre el contenido y ámbito de las Directrices del Plan Director impugnado, obvio es que, en los aspectos concretos que en la demanda se destacan, ni se vulnera el artículo 19 de la LPN ni se invaden las competencias municipales que se dice afectadas. Solo la aplicación de las mismas al caso concreto, como ya hemos señalado, posibilitaría la actuación específicamente desarrollada.

**OCTAVO.-** No se aprecian circunstancias determinantes de un especial pronunciamiento en costas, de conformidad con el artículo 139.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa .

## FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido

**PRIMERO** . Desestimar el Recurso Contencioso administrativo 5058/2016, interpuesto por el Ayuntamiento de Posada de Valdeón, el Ayuntamiento de Oseja de Sajambre, la Junta Vecinal del Real Concejo de Valdeón, la Junta Vecinal de San Marina de Valdeón y la Junta Vecinal de Caín, contra el Real Decreto 389/2016, de 22 de octubre (BOE nº 257, de 24 de octubre), por el que se aprueba el Plan Director de la Red de Parques Nacionales, que declaramos ajustado al Ordenamiento jurídico.

**SEGUNDO** . No hacer especial pronunciamiento en cuanto a costas.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.

**PUBLICACIÓN.-** Leída y publicada fue la anterior sentencia por el Magistrado Ponente, Excmo. Sr. Don Rafael Fernandez Valverde, estando constituida la Sala en Audiencia Pública, de lo que como Letrada de la Administración de Justicia, certifico.