



Roj: **STSJ CL 2143/2019** - ECLI: **ES:TSJCL:2019:2143**

Id Cendoj: **47186330012019100347**

Órgano: **Tribunal Superior de Justicia. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Valladolid**

Sección: **1**

Fecha: **20/05/2019**

Nº de Recurso: **1052/2018**

Nº de Resolución: **768/2019**

Procedimiento: **Procedimiento ordinario**

Ponente: **MARIA DE LA ENCARNACION LUCAS LUCAS**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

T.S.J.CASTILLA-LEON CON/AD

VALLADOLID

SENTENCIA: 00768/2019

-

Equipo/usuario: MGC

Modelo: N11600

C/ ANGUSTIAS S/N

Correo electrónico:

N.I.G: 47186 33 3 2018 0001035

Procedimiento : PO PROCEDIMIENTO ORDINARIO 0001052 /2018 /

Sobre: ADMINISTRACION AUTONOMICA

De D./ña. DELEGACIÓN DEL GOBIERNO EN CASTILLA Y LEÓN

ABOGADO ABOGADO DEL ESTADO

PROCURADOR D./D^a.

Contra D./D^a. CONSEJERIA DE FOMENTO Y MEDIO AMBIENTE DE LA JUNTA DE CASTILLA Y LEON

ABOGADO LETRADO DE LA COMUNIDAD

PROCURADOR D./D^a.

SENTENCIA N° 768

ILM OS. SRES. MAGISTRADOS:

DOÑA ENCARNACIÓN LUCAS LUCAS

DON FELIPE FRESNEDA PLAZA

DON LUIS MIGUEL BLANCO DOMINGUEZ

En Valladolid, a veinte de mayo de dos mil diecinueve.

Visto por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, con sede en Valladolid, el presente recurso en el que se impugna el Decreto 7/2018, de 28 de Marzo, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de los Espacios Naturales "Covalagua y Las Tuerces" (Palencia y Burgos),

Son partes en dicho recurso:



Como recurrente: LA ADMINISTRACION GENERAL DEL ESTADO representada y defendida por el Abogado del Estado,

Como parte demandada: LA ADMINISTRACION DE LA COMUNIDAD AUTONOMA DE CASTILLA Y LEON, representada y asistida por la Letrada de sus servicios jurídicos,

Ha sido Ponente la Ilma. Sra. Magistrada Doña ENCARNACIÓN LUCAS LUCAS

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Interpuesto y admitido a trámite el recurso nº 1052/2018, y una vez recibido el expediente administrativo, la parte recurrente ADMINISTRACION GENERAL DEL ESTADO dedujo demanda en la que, con base en los hechos y fundamentos de derecho en ella expresados, solicita de este Tribunal que se dicte sentencia por la que se anulen los artículos 31 letra a) y 97.3 del Decreto 7/2018, de 28 de marzo, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de los Espacios Naturales "Covalagua y Las Tuerces" (Palencia y Burgos) (publicado en el BOCYL núm. 65, de 4 de abril de 2018), por considerarse contrarios al ordenamiento jurídico y, en particular, por la vulneración del orden de competencias establecido en el artículo 149.1.20 de la Constitución Española.

SEGUNDO.- Del escrito de demanda se dio traslado a la Administración demandada que, en tiempo y forma presento el escrito de contestación a la misma en el que, con base en los hechos y fundamentos de derecho en él expresados, se solicitó de este Tribunal que se dicte sentencia por la que se desestime el recurso.

TERCERO.- Recibido el recurso a prueba fue practicada la pertinente propuesta por las partes. Y formuladas las conclusiones, quedaron las actuaciones pendientes de señalamiento para votación y fallo.

CUARTO.- Se señaló para votación y fallo el día 16 de mayo de 2019.

QUINTO.- En la tramitación de este recurso se han observado las prescripciones legales.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Son objeto del presente recurso contencioso administrativo los artículos 31 letra a) y 97.3 del Decreto 7/2018, de 28 de marzo, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de los Espacios Naturales "Covalagua y Las Tuerces" (Palencia y Burgos) (publicado en el BOCYL núm. 65, de 4 de abril de 2018).

Considera la Abogacía del Estado que estos preceptos son contrarios al ordenamiento jurídico por vulneración del orden de competencias establecido en el art. 149.1 20ª de la Constitución Española al haberse invadido por la Comunidad Autónoma una competencia material exclusiva del Estado, toda vez que el texto de los preceptos aquí impugnados choca frontalmente con lo dispuesto en el art. 149.1.20 de la Constitución Española de 1978 que atribuye al Estado español, como competencia exclusiva, "...el control del espacio aéreo, tránsito y transporte aéreo...". En coherencia con dicha previsión constitucional, y en concordancia con lo dispuesto en el art. 2 de la Ley 48/1960 de Navegación Aérea, la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la biodiversidad, modificada por la Ley 33/2015, de 21 de septiembre, establece en su Disposición adicional undécima relativa al "uso del espacio aéreo, tránsito y transporte aéreo", que las limitaciones o prohibiciones de vuelo a las aeronaves en los espacios naturales protegidos y en los espacios protegidos de la red Natura 2000 se establecerá por el Gobierno.

Sostiene que a través de lo dispuesto en el art. 31, letra a) y en el art. 97.3 del decreto impugnado, la Comunidad Autónoma se arroga una competencia de la que carece para prohibir el uso del espacio aéreo en un determinado lugar y fijando a su criterio una franja de altura, y para proyectar el dictado de normas particulares para regular actividades como el parapente, el ala delta o actividades deportivas similares.

La Abogada del Estado admite, no obstante, que puede producirse una concurrencia de competencias de diversos entes cuando tales competencias recayendo sobre un mismo espacio físico tienen distintos objetos jurídicos, y considera que debe tenerse presente que, en estos casos, para integrar las competencias concurrentes hay que acudir a fórmulas de cooperación, pero, cuando las mismas fallan, la decisión final sobre el conflicto corresponderá al titular de la competencia prevalente que es el Estado.

Y concluye solicitando la declaración de nulidad de estos preceptos en cuanto invaden una competencia exclusivamente estatal al regular - prohibiendo - actividades en el espacio aéreo del territorio español, siendo así que en la Exposición de motivos del Decreto 7/2018 no se hace mención al título competencial que habilitaría a la Comunidad Autónoma para normar este ámbito físico y jurídico ajeno a sus competencias materiales prohibiendo el sobrevuelo de aeronaves y proyectando el dictado de normas particulares para



regular actividades como el parapente, el ala delta o actividades deportivas similares, lo cual por otra parte excede ya no solo de la competencia autonómica para planificar los espacios naturales en abstracto, sino la concreta justificación dada en el presente caso para la ordenación de los espacios de Covalagua y Las Tuerces que se refiere a la protección de su riqueza geológica y geomorfológica y de sus singulares paisajes Kársticos (art. 9 del Decreto 7/2018).

Y añade que el régimen proyectado implica, igualmente, el incumplimiento de las obligaciones asumidas por el Estado español en el Convenio de Aviación Civil Internacional (Chicago 1944), y en la normativa de la Unión Europea de aplicación, al ignorar la obligación de previa publicación en la Publicación de Información Aeronáutica (AIP España) de las zonas prohibidas o restringidas y de comunicación a OACI y los demás Estados Contratantes del Convenio de Chicago de la descripción de las zonas prohibidas en el territorio de cada Estado Contratante y cualesquiera modificaciones posteriores que en ellas se hagan, y que el espacio aéreo es también objeto de regulación en el ámbito de la Unión Europea frente al que responde el Estado español, destacando concretamente el Reglamento (CE) n.º 551/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de marzo de 2004, relativo a la organización y utilización del espacio aéreo en el Cielo único europeo (Reglamento del espacio aéreo).

La Administración demandada se ha opuesto a la demanda solicitando la integra desestimación del recurso al considerar que los preceptos recurridos se dictan en ejercicio de competencias que corresponden, en virtud de su Estatuto de Autonomía (arts. 70 y 71), a la Comunidad Autónoma de Castilla y León, singularmente en materia de conservación del patrimonio natural y de la biodiversidad. Admitiendo que sobre el espacio regulado concurren competencias de la Administración del Estado y de esta Comunidad Autónoma, y en virtud de la cooperación y coordinación, la Consejería contestó al requerimiento previo de anulación de la disposición impugnada realizado por la Administración Estatal en el sentido de que se informase sobre el procedimiento a seguir para el establecimiento de restricciones y prohibiciones al sobrevuelo de aeronaves, pero no se obtuvo contestación alguna, ni se modificó por el Estado la Orden de 18 de enero de 1993 adoptando las restricciones o limitaciones señaladas por la Dirección General del Medio Natural en escrito de 22 de junio de 2015. Por esa razón, con fecha 9 de agosto de 2018, se remitió a la Dirección General de Aviación Civil escrito solicitando informe de la Comisión Interministerial de Defensa y Fomento, a fin de que se estableciesen las restricciones al sobrevuelo de aeronaves en el ámbito territorial establecido en el PORN de Covalagua y Las Tuerces, sin que se haya obtenido contestación al respecto. Habiendo resultado insuficientes los cauces de cooperación para resolver el conflicto competencia habrá que determinar la competencia prevalente que no siempre es la estatal.

SEGUNDO: Planteado en estos términos el litigio debemos partir del contenido de los preceptos impugnados que es el siguiente.

Artículo 31: *"Normativa de conservación de la calidad atmosférica (p). Se prohíbe:*

a) El sobrevuelo de aeronaves, a alturas inferiores de 1000 pies sobre la cota vertical del terreno, salvo para la extinción de incendios, tratamientos fitosanitarios, seguridad, emergencia o actividades relacionadas con la gestión de los espacios naturales.

Artículo Art. 97. *"Directrices relativas a actividades deportivas (b).*

3. La administración de los espacios naturales podrá dictar normas particulares para el desarrollo de cualquier actividad deportiva, tales como escalada, espeleología, orientación, bicicleta de montaña, rutas a caballo, navegación, deportes acuáticos, parapente, ala delta o actividades similares que puedan suponer un riesgo para la conservación de los valores de los espacios naturales, promoviendo su elaboración en colaboración con las federaciones o asociaciones que representan a sus participantes".

En art. 71 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, aprobado por la Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, reconoce a la Comunidad Autónoma competencia normativa y de ejecución en materia de protección del medio ambiente, conservación del patrimonio natural y la biodiversidad. En ejercicio de estas competencias se aprueba el Decreto 7/2018, por el que se aprueba el Plan de ordenación de Recursos Naturales de los Espacios Naturales de "Covalagua y Las Tuerces", entre cuyas medidas se encuentran los preceptos transcritos.

Por su parte el art. 149.1.20 de la Constitución Española atribuye al Estado competencia exclusiva en diversas materias y, entre ellas "(...) control del espacio aéreo, tránsito y transporte aéreo (...)".

Las cuestiones objeto de debate deben resolverse desde una perspectiva puramente jurídica, y así, la **Sentencia núm. 82/2012 de 18 abril del TC**, dice al respecto:

"Abordando ya la resolución del primer aspecto mencionado, debemos partir de nuestra consolidada doctrina respecto a la concurrencia de competencias estatales y autonómicas en el territorio derivadas de títulos jurídicos distintos, doctrina según la cual (STC 46/2007, de 1 de marzo , F. 5): ". las situaciones de concurrencia competencial sobre un mismo espacio físico han de resolverse, en primer lugar, acudiendo a técnicas de colaboración y concertación. De esta forma resultará imprescindible el establecimiento de mecanismos de colaboración que permitan la necesaria coordinación y cooperación entre las Administraciones Públicas implicadas en la búsqueda de aquellas soluciones con las que consiga optimizar el ejercicio de las competencias estatales y autonómicas, pudiendo elegirse en cada caso las técnicas que se estimen más adecuadas. En definitiva, la concurrencia competencial no puede resolverse en términos de exclusión, sino que ha de acudir a un expediente de acomodación e integración de los títulos competenciales - estatal y autonómico- que convergen sobre un mismo espacio físico y que, por eso mismo, están llamados a coexistir.

Ahora bien, también hemos establecido que, para el caso de que los cauces de cooperación resulten insuficientes para resolver los conflictos que puedan surgir, será preciso determinar cuál es el título prevalente en función del interés general concernido, que determinará la preferente aplicación de una competencia en detrimento de la otra. Para ello, habrá que tomar en consideración, como señala el fundamento jurídico 30 de la STC 40/1998, de 19 de febrero , cuál sea la competencia estatal de carácter sectorial que pretenda ejercerse, las razones que han llevado al constituyente a reservar esa competencia al Estado o el modo concreto en que éste o la Comunidad Autónoma pretendan ejercer las que les corresponden. En este sentido, hemos declarado que el Estado tiene competencias que pueden incidir de manera importante sobre el territorio, cual es el caso de la competencia sobre puertos y aeropuertos, y que no puede verse privado del ejercicio de sus competencias exclusivas por la existencia de una competencia, aunque también sea exclusiva, de una Comunidad Autónoma. Debe tenerse en cuenta, en última instancia, que cuando la Constitución atribuye al Estado una competencia exclusiva lo hace porque bajo la misma subyace -o, al menos, así lo entiende el constituyente- un interés general, interés que debe prevalecer sobre los intereses que puedan tener otras entidades territoriales afectadas".

El artículo 149.1.20 de la Constitución española , atribuye al Estado competencia exclusiva en materia de control del espacio aéreo, tránsito y transporte aéreo. En el ejercicio de esta competencia, la **disposición adicional undécima de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad , relativa al Uso del espacio aéreo** , tránsito y transporte aéreo, establece en su apartado 1 que las limitaciones o prohibiciones de vuelo a las aeronaves en los espacios naturales protegidos y en los espacios protegidos de la Red Natura 2000 se establecerán por el Gobierno de conformidad con lo previsto en el artículo 3 de la **Ley 48/1960, de 21 de julio, sobre Navegación Aérea .**

En consecuencia, ha de ser el Estado el que, en el ejercicio de sus competencias, establezca estas prohibiciones o restricciones a cualquier tipo de actividad que se desarrolle en el espacio aéreo en todo el territorio español, por lo que procede la estimación de este recurso.

A lo dicho no es obstáculo el que la Comunidad Autónoma haya intentado, sin éxito, que el Estado procediera a la modificación de su normativa en la materia o el establecimiento de normas coordinadas por ambas Administraciones, pues **estamos ante una cuestión de competencia exclusiva del Estado no disponible y que es prevalente dado el interés general subyacente en su atribución estatal al afectar al espacio aéreo nacional y sujeto a una normativa incluso supranacional.**

TERCERO. En cuanto a las costas al haber sido estimado el recurso procede su imposición a la parte demandada. En aplicación del principio de moderación, del que se hacen eco diversas sentencias del Tribunal Supremo, como son las de 19 y 25 de febrero de 2010 , en atención a la dificultad del asunto y la labor efectivamente realizada en el procedimiento, se considera que la cantidad máxima a que debe ascender la tasación de costas a realizar por todos los conceptos, excepto el Impuesto sobre el Valor Añadido, ha de ser la cifra de 1.500 euros.

Vistos los preceptos citados y demás normas de procedente aplicación,

FALLAMOS

Est imamos el recurso contencioso-administrativo, registrado con el nº 1052/2018, presentado por LA ADMINISTRACION GENERAL DEL ESTADO representada y asistida por el Abogado del Estado, contra el Decreto 7/2018, de 28 de marzo, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de los Espacios Naturales "Covalagua y Las Tuerces" (Palencia y Burgos) (publicado en el BOCYL núm. 65, de 4 de abril de 2018), declarando la nulidad de los art. 31 a) y 97.3 de dicha disposición. Todo ello con imposición de las costas procesales a la parte demandada con el límite fijado en los fundamentos de esta resolución.



Esta sentencia no es firme y contra ella cabe interponer recurso de casación si concurren los requisitos exigidos en los artículos 86 y siguientes de la Ley Jurisdiccional 29/1998, de 13 de julio , en la redacción dada por la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio, que se preparará ante esta Sala en el plazo de treinta días, contados desde el siguiente al de la notificación de esta resolución.

Una vez firme esta Sentencia, publíquese en el plazo de diez días el fallo en los mismos periódicos oficiales en los que se publicó la disposición impugnada, a los efectos previstos en los artículos 72.2 y 107 de la Ley reguladora de esta Jurisdicción .

Así por esta nuestra sentencia lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

FONDO DOCUMENTAL CENDOJ