

Roj: STS 706/2012  
Id Cendoj: 28079130052012100082  
Órgano: Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso  
Sede: Madrid  
Sección: 5  
Nº de Recurso: 1169/2008  
Nº de Resolución:  
Procedimiento: RECURSO CASACIÓN  
Ponente: JESUS ERNESTO PECES MORATE  
Tipo de Resolución: Sentencia

### **SENTENCIA**

En la Villa de Madrid, a veinticinco de Enero de dos mil doce.

Visto por la Sala Tercera (Sección Quinta) del Tribunal Supremo, constituida por los Magistrados Excmos. Sres. anotados al margen, el presente recurso de casación que, con el número 1169 de 2008, pende ante ella de resolución, interpuesto por la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, representada por Doña Marisa Vidueira Pérez, Letrada de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, contra la sentencia pronunciada, con fecha 8 de enero de 2008, por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, con sede en Valladolid, en el recurso contencioso-administrativo número 858 de 2006, sostenido por la representación procesal de la Asociación para la Defensa de los Recursos Naturales de Cantabria (ARCA) contra el Decreto 13/2006, de 9 de marzo, por el que se modifica el Anexo I del Decreto 140/1998, de 16 de julio, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de Fuentes Carrionas y Fuente Cobre-Montaña Palentina (Palencia).

En este recurso de casación ha comparecido, en calidad de recurrida, la Asociación para la Defensa de los recursos Naturales de Cantabria (ARCA), representada por el Procurador Don Fernando Pérez Cruz.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO** .- La Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, con sede en Valladolid, dictó, con fecha 8 de enero de 2008, sentencia, en el recurso contencioso-administrativo número 858 de 2006, cuya parte dispositiva es del tenor literal siguiente: «FALLO: Que, estimando el presente recurso contencioso-administrativo núm. 858/2006 interpuesto por la representación de la Asociación para la Defensa de los Recursos Naturales de Cantabria (ARCA), debemos declarar y declaramos nulo de pleno derecho el Decreto 13/2006, de 9 de marzo, por el que se modifica el Anexo I del Decreto 140/1998, de 16 de julio, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de Fuentes Carrionas y Fuente Cobre-Montaña Palentina (Palencia), sin costas».

**SEGUNDO** .- Dicha sentencia se basa, entre otros, en el siguiente fundamento jurídico tercero: «En segundo término, conviene destacar de la tramitación del expediente administrativo los siguientes datos: 1) En la Memoria del Proyecto de Decreto por el que se modifica el Plan objeto de esta litis se dice en el apartado "Necesidad y oportunidad del proyecto" que el Parque Natural de Fuentes Carrionas y Fuente Cobre-Montaña Palentina (Palencia) es un espacio de la montaña cantábrica que presenta una gran belleza y un muy elevado estado de conservación, siendo buena prueba de ello la presencia en su territorio de la población más fuerte del núcleo oriental del oso pardo cantábrico. En función de esa excepcional riqueza ambiental la zona fue propuesta como Lugar de Interés Comunitario (LIC) por la Comunidad Autónoma de Castilla y León con el código ES410011 el 18 de marzo de 1999 y designada como Zona de Especial Protección para las Aves (ZEPA) por la Unión Europea el 31 de agosto de 2000. Estas características - se continua diciendo en la Menoría - determinaron la elaboración de aprobación del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la zona mediante el Decreto el Decreto 140/1998, de 16 de julio, previo a su declaración como Parque Natural mediante la Ley 4/2000, de 27 de junio. Como justificación de la modificación se señala que: durante estos últimos años han surgido en el ámbito de la Montaña Palentina diferentes iniciativas de desarrollo económico y empresarial derivadas de una creciente demanda social por las actividades de ocio, tiempo libre y disfrute en la naturaleza y, entre ellas, se han promovido varias iniciativas para el desarrollo de una

estación invernal en la zona de **San Glorio** en León y en las inmediaciones de Palencia y Cantabria, que incluirían las instalaciones necesarias para la práctica del esquí alpino. Como esa iniciativa no tiene cabida con la normativa que rige el Parque natural, ya que el *apartado 8 del artículo 47 y el apartado 4 del artículo 63 del PORN* prohíben la construcción de estaciones de esquí alpino, diferentes Ayuntamientos incluidos en el Parque Natural y las Cortes de Castilla y León han solicitado la modificación de la normativa que impide el desarrollo de los proyectos de estación de esquí alpino al amparo *del art. 9 del PORN*, en el que se citan como objetivos prioritarios la conservación de los recursos naturales, su diversidad y dinámica pero también se plantea la promoción del desarrollo socioeconómico de las poblaciones del Espacio Natural y la mejora de sus condiciones de forma compatible con la conservación de sus valores. Con la Modificación - se dice en la Memoria - se abre la posibilidad de autorizar determinados proyectos, previo análisis y evaluación de las repercusiones ambientales y de su adecuación a los objetivos de conservación del Parque Natural. 2) El expediente se inicia con un informe del Servicio de Espacios Naturales de 25 de febrero de 2005 en el que se exponen las razones que justifican la modificación del PORN, en los mismos términos reflejados después en la Memoria expuestos en el número anterior, y en él se hace la propuesta de Modificación que después se aprueba por el Director General del Medio Natural. 3) Con fecha 3 de marzo de 2005 el contenido de la propuesta de modificación es informado favorablemente por la Junta Rectora del Parque Natural, habiéndose abstenido D. Virginia y votado en contra D. Almudena . 4) Con fecha 4 de marzo de 2005 fue remitida a las Consejerías de la Junta de Castilla y León la solicitud de informe a efectos de recabar las preceptivas sugerencias u observaciones al respecto; no remitió informe la Consejería de Sanidad, emitieron informe pero sin sugerencias u observaciones las Consejerías de Familia, de Hacienda, de Educación, de Economía y Empleo y de Cultura y Turismo y formularon propuesta de modificaciones al articulado las Consejerías de Agricultura y Ganadería, Fomento y Presidencia. 5) Mediante resolución de 15 de abril de 2005 de la Dirección General del Medio Natural de la Consejería de Medio Ambiente se abrió un periodo de información pública, audiencia y consulta durante un mes. Se recibieron un total de 146 alegaciones de las cuales 6 tienen sentido favorable y el resto se manifiestan en contra de la modificación, conteniendo una de las alegaciones 170 firmas. 5) La contestación de las alegaciones se realizó el 8 de noviembre de 2005. 6) En la misma fecha la Dirección General del Medio Natural remitió a las Entidades Locales afectadas el nuevo texto de la parte dispositiva al objeto de que adujesen cuantas observaciones se estimaran oportunas en el plazo de 30 días, sin que se presentara alegación alguna. 7) El 19 de enero de 2006 se celebró sesión de la Ponencia Técnica de Urbanismo y Ordenación del Territorio en la que se emitió informe favorable a la modificación del PORN. En el mismo sentido favorable informó el Consejo de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Castilla y León el 10 de febrero de 2006. 8) El 21 de febrero de 2006 emitió informe favorable sobre la modificación el Consejo Regional de Espacios Naturales Protegidos de Castilla y León. 9) La Dirección General del Medio Natural elaboró la propuesta definitiva de la Modificación del PORN, que remitió a la Consejería de Medio Ambiente y ésta a las restantes Consejerías. Concluido el trámite anterior el proyecto de Decreto fue remitido a la asesoría jurídica de la Consejería de Medio Ambiente para emitir informe en el que se pone de relieve que la memoria del proyecto sometido a informe, en lo que se refiere al marco normativo en el que pretende incorporarse y siendo una zona en la que inciden directamente las Directivas 82/43/CEE (Lugares de Interés Comunitario) y 79/409/CEE (Zonas de Especial protección para las Aves) debería hacer mención a las mismas (folio 3411 del expediente); el proyecto fue sometido a la aprobación de la Junta de Castilla y León, que lo aprobó mediante *el Decreto 13/2006, de 9 de marzo .»*

**TERCERO** .- También se declara en el fundamento jurídico cuarto de la sentencia recurrida que: « De las numerosas alegaciones que se hicieron en el periodo de información pública por parte de asociaciones de distinta índole y particulares, se estima necesario destacar las efectuadas por las Universidades de León y de Salamanca, dando contestación al traslado que para hacer alegaciones se les confirió por resolución de 15 de abril de 2005 de la Dirección General de Medio Ambiente, por su carácter institucional y los especiales conocimientos técnicos y científicos de los autores de los informes. En el informe de la Universidad de Salamanca (folio 493 del expediente) se dice "La propuesta de modificación del PORN supone más que una alternativa técnicamente evaluable un auténtico cambio de prioridades ya que pasa de la prevalencia de la conservación inalterada de los hábitats a admitir y propiciar un uso intensivo del territorio este uso intensivo es claramente incompatible con la pervivencia de las especies que se han refugiado en él precisamente por el escaso poblamiento de la zona a lo largo de la historia y su difícil accesibilidad. La introducción de miles de personas a lo largo de todo el año implica impactos y repercusiones directos innegables en los hábitats preservados hasta ahora. Conviene señalar que aumentos de población en un territorio durante determinadas épocas no han podido ser compatibilizados con la presencia de especies de difícil reproducción en ninguno de los numerosos intentos que se han realizado en numerosos países del mundo. Por la naturaleza de algunas de las especies, fuertemente amenazadas de extinción, que se verían afectadas, recomendamos

una seria reflexión sobre los beneficios y beneficiarios reales de un proyecto de las características del propuesto y también un minucioso estudio de la viabilidad económica del mismo antes de que sus efectos sean irreversibles". En el informe de la Universidad de León (folios 507- 512) suscrito por D<sup>a</sup> Lorenza y D<sup>a</sup> Nuria , del Departamento de Biología Vegetal, y D. Carlos Antonio , del Departamento de Geografía, se dice: "Desde un punto de vista geomorfológico el E. N. de Fuentes Carrionas y Fuente Cobre-Montaña Palentina y en especial su sector noroccidental que coincide con el cordal Espigüete-Agujas de Cardaño-Peña Prieta más el intermedio de Curavacas reúne unas condiciones excepcionales por lo que se refiere a los restos de origen glaciar y periglacial, de tal manera que se pueden calificar de sobresalientes dentro del territorio de Castilla y León. Las áreas mencionadas son las más importantes e interesantes desde el punto de vista naturalístico de todo en noroeste peninsular. Desde el punto de vista del paisaje la zona aludida la podemos considerar como un paisaje natural, debido a la armónica trabazón de los elementos que la componen, gea, flora, clima, fauna y la débil presencia humana. Posee un alto valor intrínseco debido a su función y especialización natural. Permitir la construcción de estaciones de esquí alpino en este entorno supondría el cambio de uso y función que conlleva la destrucción de los valores naturales. La puesta en marcha de una estación de esquí implica un conjunto de impactos directos, permanentes e irreversibles y de magnitud severa debido a la construcción de las infraestructuras necesarias para su funcionamiento y la fragilidad del medio de alta montaña en el que se instalan. La adecuación de las laderas y fondos del valle para la práctica del esquí requiere movimientos de tierras a gran escala Se destruye irreversiblemente el modelado de origen glaciar y periglacial Las modificaciones en el articulado del PORN que se proponen supeditan la construcción de estaciones de esquí al procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental entendiendo que esto es una garantía para la conservación del medio ambiente. La experiencia, sin embargo, nos dice todo lo contrario. Hay actividades, como las estaciones de esquí alpino, que su puesta en marcha es siempre incompatible con la conservación de los valores geológicos y geomorfológicos pues supone una destrucción física irreversible. Desde el punto de vista de la flora y la vegetación la zona aludida es una de las escasísimas áreas de toda la Cordillera Cantábrica donde se alcanza el piso bioclimático criorotemplado sobre sustratos silíceos. Esta circunstancia determina la existencia de valores botánicos únicos y excepcionales. Respecto a la vegetación este territorio resulta tener una particular importancia pues coexisten en él comunidades de un elevado interés desde diversos puntos de vista: alto grado de rareza, endemidad, vulnerabilidad y muy buen estado de conservación En su mayoría son comunidades recogidas en el Anexo I de la *Directiva Habitat 92/43/CEE* , es decir, con la categoría de hábitats de interés comunitario Las modificaciones propuestas están reñidas con la conservación de estas especies y comunidades vegetales. Con relación a la modificación *del apartado 4 del artículo 29* consideramos (y nos parece obvio) que en las zonas de más alto valor del Espacio Natural no deberla realizarse ningún tipo de construcción permanente encaminada al ocio en las zonas de uso Limitado como en las zonas de Reserva no deberla construirse ninguna nueva infraestructura de tipo permanente El desarrollo socioeconómico debe fundamentarse en los usos seculares de ese territorio potenciando los valores naturales que son patrimonio de todos ". Este informe es complementado por otros dos, a instancia del Rectorado de la Universidad de León: En el informe del Catedrático de Ecología y Director del Instituto de Medio Ambiente D. Cristóbal (folios 458- 460) se dice: " En este caso el objetivo es introducir una actividad que puede calificarse de dura y de alto riesgo ambiental para el conjunto del espacio supondría un antecedente con implicaciones desestabilizadoras. Antes de someter a aprobación la modificación del PORN serla conveniente realizar un análisis de compatibilidades de uso, pero no solo de la actividad que se propone sino de cualquier otra que pudiera permitir el desarrollo socioeconómico integral de la región a modo de evaluación estratégica ambiental. Hay varios factores ambientales a tener en cuenta en este caso y quizás el más importante sea el muy probable cambio de las condiciones climatológicas de la Península Ibérica como consecuencia del cambio climático de origen antrópico, que señala a la alta montaña como una de las zonas más sensibles a ese cambio La elevación paulatina de las temperaturas supondría zonas de innivación aceptables para el posible desarrollo de la práctica del esquí a altitudes superiores a 2000 metros coincidentes en este caso con áreas de fuerte escarpado y de difícil acceso el grado de incertidumbre para conseguir condiciones adecuadas que permitieran el desarrollo de la actividad deportiva estos proyectos deben tener en cuenta no solamente el espacio ocupado por los edificios y las pistas como elementos fundamentales de ocupación y modificación de espacios, sino también el correspondiente a las infraestructuras viarias y de transporte energético que pueden suponer una afección muy significativa en la zona, teniendo en cuenta los valores geomorfológicos, biológicos y paisajísticos que tiene ". En el informe de Don Joaquín , Catedrático de Zoología (folios 461-464) se dice: "El sector geográfico de las Tres Provincias, a caballo de los Parques Regionales de Picos de Europa y de Fuentes Carrionas y Fuente Cobre-Montaña palentina es un punto caliente de riqueza faunística como demuestra el conjunto de vertebrados residentes de una alta fragilidad ante los cambios del paisaje y la intensificación de usos recreativos, entre ellos los relacionados con la promoción del esquí alpino. En el Anejo que acompaña al informe se pone de relieve que es un lugar óptimo de desove y alevinaje de la trucha común, es el mejor



núcleo cantábrico del tritón alpino (vulnerable), existen 4 especies de anfibios incluidas en el Anexo IV de la Directiva Hábitats; es un foco de riqueza de 16 especies de reptiles. Tres especies de ellas están comprendidas en el Anexo II (conservación ligada a ZECS-Zonas Especiales de Conservación de la Red Natura 2000) y 4 especies en el Anexo IV; en cuanto a las aves es un sector a caballo de las áreas Importantes para las Aves de España de Riaño (API 019) y de Fuentes Carrionas (API 021). Valores orníticos sobresalientes de las dos ZEPAS; hay presencia de ejemplares dispersivos de águila-azor-perdicera (en peligro), importante área de cría de galliformes de matorral abierto, en especial perdiz pardilla (vulnerable); es un foco de riqueza con 50 especies de mamíferos; hay especies amenazadas: el oso pardo (críticamente amenazada), desmán ibérico (en peligro) y tres Vulnerables (armiño, gato montes y liebre piornal); 7 especies incluidas en el Anexo I de la Directiva Hábitats y 17 en el Anexo IV. Es un área catalogada como crítica para el oso pardo cantábrico por tratarse del principal corredor de comunicación del núcleo oriental. Cruce habitual de ejemplares por los e es Robadoiro-Cubil del Can y Hoyo de Vargas-Las Lomas. Alto uso estival como lugar de apareamiento y alimentación. En la Estrategia para la conservación del oso pardo (MIMAM) se especifican estas líneas maestras: 5.2.2.3. Garantizar la conectividad entre zonas oseras con planes de restauración de corredores. 5.2.1.4. Realizar Evaluación de Impacto Ambiental específico para el oso pardo en caso de planificación de estaciones de esquí, carreteras y pistas. Desde los valores de la diversidad faunística el autor del informe rechaza la modificación *del apartado 8 del artículo 47* que autoriza la construcción de nuevas estaciones de esquí y la modificación de las existentes Recuérdese que las zonas de mayor innivación, por encima de los 2.000 m de cota, coinciden con laderas escarpadas de máxima valoración vegetal y que las zonas inferiores, más avallonadas, no garantizan espesor de nieve constante. Tal evento es el que motiva la nueva redacción *del apartado 4 del artículo 12*, de actuaciones, infraestructuras e instalaciones que supongan modificación a la normal circulación de las aguas por sus cauces, salvo las mínimas imprescindibles para el abastecimiento de las poblaciones, los usos agropecuarios tradicionales y las ligadas a estaciones de esquí alpino, aspecto éste último que supone usos de agua para cañones de esquí, intentando garantizar cobertura nival. Por ello en el *apartado 4 del artículo 12* hay que eliminar usos del agua ligados a estaciones de esquí alpino, máxime al conocer el valor de la red fluvial para la reproducción y alevinarse de la trucha común y la vida de especialistas acuáticos (diferentes anfibios, desmán ibérico y nutria).

**CUARTO** - Continúa la Sala de instancia razonando en el fundamento jurídico quinto de la sentencia recurrida que: « De lo expuesto hasta ahora cabe obtener las siguientes conclusiones: Una, que la finalidad de la Modificación del PORN aquí enjuiciada es la alteración del régimen de protección del Parque Natural con el objetivo de mejorar la economía local a través del incremento del turismo que se puede producir mediante el establecimiento de estaciones de esquí alpino hasta entonces prohibidas. Dos, que no constan en el expediente - y, por tanto, no han podido ser tenidos en cuenta por la Administración para proponer primero y después aprobar el Decreto aquí impugnado - ningún dato, análisis, informe o estudio técnico o científico: a) que acredite que han variado las circunstancias medioambientales y socioeconómicas tenidas en cuenta al elaborar el PORN que ahora se modifica; b) que haya valorado la repercusión que sobre la protección, conservación, mejora y utilización racional del espacio natural de Fuentes Carrionas y Fuente Cobre-Montaña Palentina tiene la instalación de estaciones de esquí alpino y si ese desarrollo socioeconómico de los municipios que integran el espacio natural (objetivo básico, pero no prioritario de la declaración del Parque Natural de Fuentes Carrionas y Fuente Cobre-Montaña Palentina, con arreglo *al art. 2.4 de la Ley 4/2000, de 27 de junio*, por la que se le declara Parque Natural) que se pretende promover a través de esa modificación es compatible con la conservación de sus recursos naturales. Es más, ni siquiera constan las iniciativas para el desarrollo de una estación invernal en la zona de **San Glorio** en León y en las inmediaciones de Palencia y Cantabria, que incluirían las instalaciones necesarias para la práctica del esquí alpino, ni las solicitudes de los Ayuntamientos incluidos en el Parque Natural y de las Cortes de Castilla y León que, según la Memoria del proyecto y el informe del Servicio de Espacios Naturales que inicia el expediente, justifican la modificación del PORN. Tres, que constan en el expediente informes de especialistas emitidos a instancia de instituciones públicas que acreditan: a) que no han variado las circunstancias medioambientales tenidas en cuenta al elaborar el PORN, es decir: el carácter excepcional del Espacio Natural de que se trata desde el punto de vista geomorfológico, paisajístico y biológico, con especies comprendidas en los Anexos I, II y IV de *la Directiva 92/43/CEE*, algunas en peligro de extinción, su fragilidad y su alto grado de conservación. b) que las modificaciones introducidas reducen el régimen de protección establecido en el PORN aprobado *por Decreto 140/1998* y son totalmente incompatibles con la conservación del Espacio Natural desde el punto de vista geomorfológico y paisajístico y con la conservación y supervivencia de algunas de las especies y vegetación allí existente, especialmente protegidas por la normativa comunitaria. c) que es muy dudosa la viabilidad económica de una estación de esquí alpino en ese Espacio Natural por los cambios climáticos que se están produciendo y por las circunstancias físicas que concurren en él ».

**QUINTO** .- Abunda el Tribunal *a quo* en los siguientes argumentos contenidos en el fundamento jurídico sexto de la sentencia recurrida: «En el PORN aprobado por *el Decreto 140/1998, de 16 de julio* , tras un inventario y evaluación de los recursos del espacio natural, agrupados en dos grandes grupos, medio natural y medio socioeconómico, que forman parte del Plan, con arreglo *al art. 4 de dicho Decreto* , se establece un régimen de protección, que es el asumido por *la Ley 4/2000, de 27 de junio* de declaración del Parque Natural de Fuentes Carrionas y Fuente Cobre-Montaña Palentina, en el se prohíbe de forma expresa la construcción de estaciones de esquí *alpino (arts. 47.8 y 63.4 del PORN)*. Es decir, en 1998 la Administración autonómica, a la vista de los recursos naturales y ecosistemas del espacio natural de que se está tratando y de la situación económico-social de los municipios incluidos dentro de él, estima que es una medida necesaria para hacer efectivo su objetivo prioritario - que es el de conservar y proteger los recursos naturales, su vegetación, flora, fauna, gea y paisaje, preservando la diversidad genética y manteniendo la dinámica y estructura funcional de los ecosistemas según *el art. 9.1 del PORN* - la de impedir la construcción de estaciones de esquí alpino. En el año 2000 el Legislador autonómico, al asumir el régimen de protección establecido en el *PORN ( art. 4 de la Ley 4/2000 )* , ratifica que esa medida es necesaria para cumplir el objetivo básico V prioritario de la declaración del Parque Natural que es el mismo que el del *PORN ( art. 2.1 de la misma Ley )* , siendo objetivo básico pero no *prioritario ( art. 2.4 de la citada Ley )* de esa declaración, también, el promover el desarrollo socioeconómico de los municipios que integran el espacio natural y mejorar la calidad de vida de sus habitantes, de forma compatible con la conservación de sus recursos naturales. No considera compatible por lo mismo, al ratificar el régimen de protección previsto en el PORN, la conservación de sus recursos naturales con la construcción de estaciones de esquí alpino en el Parque Natural. En febrero de 2005, menos de 5 años después de la entrada en vigor de *la Ley 4/ 2000* que declara Parque Natural al espacio natural litigioso, se inicia el expediente de Modificación del PORN que finaliza con el Decreto aquí impugnado. En *el art. 6 del Decreto 140/ 1998* se establece: "1. Las determinaciones del presente Plan de Ordenación de los Recursos Naturales entrarán en vigor el día siguiente de la publicación del Acuerdo de aprobación en el BOCL. y seguirán vigentes hasta tanto no se revise el Plan, por haber cambiado suficientemente las circunstancias o criterios que han determinado su aprobación. 2. La revisión o modificación de las determinaciones, requerirá la realización de los mismos trámites seguidos para su aprobación". En el caso enjuiciado, como dice la parte recurrente, ni se han cumplido los mismos requisitos formales que se tuvieron en cuenta para la aprobación del PORN ni se da el presupuesto necesario para que la revisión de sus determinaciones se lleve a cabo. No se han cumplido los mismos requisitos formales que en la elaboración del PORN ya que falta la documentación técnica que, evaluando el estado de los recursos del medio natural y del medio socioeconómico, justifique la modificación. Por otro lado, falta el presupuesto primero y necesario para poder efectuar la Modificación pues no se ha acreditado en modo alguno que hayan cambiado - y menos suficientemente - las circunstancias o criterios tenidos en cuenta para la aprobación del PORN. En primer lugar porque, como se ha dicho, el expediente carece de cualquier tipo de documentación que acredite que han variado esas circunstancias - ni las medioambientales ni las socio-económicas-; por el contrario, lo único que obra son informes aportados en el periodo de información pública en los que se sostiene lo contrario, que subsisten las mismas circunstancias que determinaron la fijación del régimen de protección que se cambia con la Modificación impugnada. En segundo lugar, como ha señalado acertadamente la parte recurrente, la variación "suficiente" de las circunstancias que se ha de producir para justificar una modificación del régimen de protección del espacio natural establecido, rebajando éste - como sucede en este caso en que se elimina una prohibición, la de construir estaciones de esquí alpino, que se había establecido porque se consideraba incompatible con la finalidad de protección del espacio natural - ha de referirse a las circunstancias medioambientales. Es decir, en modo alguno puede justificarse la modificación - como sostiene la Administración demandada - en la alteración de la situación o dinámica socioeconómica del área y menos aún, como en este caso, en la generación de las expectativas derivadas de la implantación de determinados proyectos en ese desarrollo socio-económico. Es obvio, que las meras propuestas de iniciativas privadas y las expectativas que las mismas puedan producir no son cambios de circunstancias socio-económicas producidas en esa zona distintas de las tenidas en cuenta al elaborar el PORN que justifiquen su modificación. Por el contrario, esa posibilidad - la del establecimiento de estaciones de esquí alpino - ya se valoró al elaborar el PORN y se concluyó - tras hacer el correspondiente inventario y evaluación de los recursos del espacio natural, tanto del medio natural como del *socioeconómico (art. 4 del PORN)* - que debía *prohibirse (arts. 47.3 y 63.4 del PORN)*. Por otro lado, al justificar la Modificación en esas propuestas encaminadas, según se dice, a mejorar la situación socioeconómica de la zona se están alterando, sin justificación alguna y de forma ilegal, los criterios tenidos en cuenta al elaborar el PORN, cuya *finalidad ( art. 2 )* es establecer las medidas necesarias para asegurar la protección, conservación, mejora y utilización racional del Espacio Natural litigioso y para lo cual se establece como objetivo prioritario del *PORN ( art. 9.1 del Decreto 140/1980 )* conservar y proteger los recursos naturales, su vegetación, flora, fauna, gea y paisaje, preservando la diversidad genética y manteniendo la dinámica y estructura funcional de

los ecosistemas y como objetivo general, pero no prioritario, promover el desarrollo socioeconómico de las poblaciones del Espacio Natural y mejorar su calidad de vida de forma compatible con la conservación de sus valores ( *art. 9.4 del referido Decreto* ); por tanto, no puede modificarse el PORN al amparo de un objetivo que aún siéndolo también del PORN es básico pero no prioritario en detrimento del que es prioritario sin justificación alguna y sin haber comprobado previamente su compatibilidad con él. Con lo expuesto se quiere poner de relieve que si el planificador decidió que era necesario para hacer efectivo el objetivo prioritario del PORN prohibir las estaciones de esquí alpino y consideró que éstas eran incompatibles con el régimen de protección que establecía no puede posteriormente, sin una justificación adecuada, contravenir la decisión anterior en una cuestión no regida por la discrecionalidad ni amparada por la genérica potestad reconocida a aquél de modificar o revisar el planeamiento anterior ( *ius variandi* ), pues la posibilidad de introducir modificaciones está limitada por el propio PORN al caso en que hayan variado las circunstancias y criterios tenidos en cuenta anteriormente. Es, además, a la Administración que toma esa decisión a la que corresponde justificar esa decisión posterior en el expediente y, ahora, en el proceso, lo que no ha hecho. En otras palabras, no es al impugnante a quien incumbe la carga de probar que no se dan las circunstancias que justifican la modificación. Esa justificación adecuada comporta que mediante los informes y estudios técnicos o científicos correspondientes se acredite que desde el año 2000 al 2005 han cambiado suficientemente las circunstancias o criterios que han determinado su aprobación; se insiste en que lo que ha de probarse es que los recursos naturales y ecosistemas existentes en el ámbito del PORN han variado y su conservación y protección - que es el objetivo prioritario del PORN y de la declaración por Ley de Parque Natural - no exige la prohibición de las estaciones de esquí alpino. En el caso examinado es flagrante la vulneración *del art. 6 del PORN* porque ni en el Informe del Servicio de Espacios Naturales, que inicia el expediente, ni en la Memoria del Proyecto de Modificación ni en el Preámbulo *del Decreto 13/2006* por el que se aprueba la Modificación del PORN - que tienen un contenido prácticamente idéntico - se menciona que haya habido cambio alguno ni en el medio natural ni en el socio-económico que justifique la Modificación, sino que se plantea como una medida de promoción del desarrollo socioeconómico de la zona. Pero es que el cauce legal para hacer efectiva esa promoción de forma compatible con la conservación de los valores naturales del Parque Natural es el previsto en *la Ley 8/1991 mediante las ayudas técnicas y financieras previstas en su artículo 42* y en el propio PORN en *el art. 24* en el que se prevé la elaboración de un Plan de Desarrollo Turístico para el Espacio Natural y en el Título VI en el que se regulan los Planes de Desarrollo del PORN distinguiendo dos Planes Básicos: el Plan Rector y el Plan de Mejoras en los que se han de establecer acciones que se imbrican para conseguir los objetivos de conservación del espacio natural que inevitablemente están condicionadas por la mejora de la calidad de vida de las poblaciones que lo habitan y constituye en su conjunto el Plan de Desarrollo sostenible del Espacio Natural (*art. 69.1* ). No consta que se hayan elaborado el Plan de Desarrollo Turístico, ni el Plan Rector de Uso y Gestión ni el Plan de Mejoras lo que evidencia aún más la inconsistencia de la Modificación del PORN y su falta de justificación cuando, sin haber estudiado ni probado otras alternativas compatibles con el régimen de protección que había establecido tras el inventario y evaluación de los recursos del espacio natural, procede a rebajar la protección del Parque Natural».

**SEXTO** .- Finalmente, en el séptimo fundamento jurídico de la sentencia recurrida se declara lo siguiente: « Se ha dicho en el Fundamento anterior que la Modificación impugnada altera los criterios tenidos en cuenta al elaborar el PORN no solo de forma injustificada sino también de forma ilegal. Es ilegal la preeminencia que al desarrollo económico-social se otorga en la Modificación impugnada sin examinar y evaluar previamente su compatibilidad con la conservación, protección y mejora de los recursos naturales y ecosistemas existentes en el Espacio Natural porque no es cierto, frente a lo que sostiene la Administración demandada, que la Modificación respete el régimen de protección que tenía el Parque Natural estableciendo ahora la obligación de someterse a evaluación de impacto ambiental los futuros proyectos de estaciones de esquí alpino antes prohibidos, sino que lo ha rebajado, vulnerando no solo prioridad que al criterio conservacionista otorga *el Decreto 140/1998* y *la Ley 4/1990* sino también *el art. 45* de la Constitución que impone a los poderes públicos los deberes de defender y restaurar el medio ambiente y *la Ley estatal 4/1989, de 27 de marzo* , de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y de la Fauna Silvestre y *la Ley 8/1991, de 10 de mayo, de Espacios Naturales de la Comunidad de Castilla y León* dictadas en cumplimiento de este mandato, así como *la Directiva 79/409/ CEE* relativa a la conservación de las aves silvestres y *la Directiva 92/43/ CEE* relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la flora y la fauna silvestres y *el Real Decreto 1997/ 1995* por el que se traspone esta última Directiva. Ha de tenerse en cuenta que este mandato de conservar y restaurar el medio ambiente dirigido a los poderes públicos es la lógica consecuencia del derecho de los ciudadanos, reconocido en el precepto constitucional mencionado, de disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona. La tutela del medio ambiente se sitúa, por otro lado, en el corazón de la actividad comunitaria inspirándola e informándola, según recordó *la sentencia Comisión/*



Consejo, de 11 de junio de 1991, convirtiéndose con la firma del Tratado UE en Maastricht en un fin de la Comunidad. Un alto logro de conservación y de mejora del entorno natural, así como la mejora de la calidad de vida, constituyen metas *comunitarias* ( art. 2 CE ). Como se dice en el Considerando primero de la Directiva 92/43/ CEE "la conservación, la protección y la mejora de la calidad del medio ambiente, incluida la conservación de los hábitats naturales, así como de la fauna y flora silvestres, son un objetivo esencial que reviste un interés general para la Comunidad, según lo dispuesto en el art. 130 R del Tratado" Y como se desprende de los Considerandos cuarto y undécimo de la misma Directiva "los hábitats y especies contemplados por la Directiva forman parte del patrimonio natural de la Comunidad y las amenazas que pesan sobre ellos tiene a menudo un carácter transfronterizo, de manera que la adopción de medidas de conservación constituye una responsabilidad común de todos los Estados miembros" y "cualquier plan o programa que pueda afectar de manera significativa a los objetivos de conservación de un lugar que ha sido designado o que lo será en el futuro debe ser objeto de una evaluación apropiada". Ha de ponerse de relieve que no se trata de contraponer y dar preeminencia a unos recursos naturales o a unas especies o vegetación sobre los habitantes del Espacio Natural. Muy al contrario, con la conservación y protección de esos recursos naturales y ecosistemas lo que se pretende es conservar y perpetuar el patrimonio natural heredado, como se dice en la Exposición de Motivos de la Ley 8/1991, que es un patrimonio comunitario como se señala en la Directiva antes citada. El medioambiente no es una abstracción, sino el espacio donde viven los seres humanos del que dependen su calidad de vida y su salud, incluso para generaciones futuras (Dictamen de 8 de julio de 1996 del Tribunal Internacional de Justicia). Como se dice en el Preámbulo de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad "el patrimonio natural y la biodiversidad desempeñan una función social relevante por su estrecha vinculación con la salud y el bienestar de las personas y por su aportación al desarrollo social y económico. La Ley estatal 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y de la Fauna Silvestre crea un régimen protector de los recursos naturales mediante el establecimiento de normas de protección, conservación, restauración y mejora de los recursos naturales y, en particular, las relativas a los espacios naturales y a la flora y fauna silvestres. En concreto, en relación con los Espacios Naturales Protegidos, establece la Ley estatal que la finalidad de su declaración como tales es la de proteger aquellas áreas y elementos naturales que ofrezcan un interés singular desde el punto de vista científico, cultural, educativo, estético paisajístico y recreativo y contribuir a la supervivencia de comunidades o especies necesitadas de protección, mediante la conservación de sus hábitats y en el art. 13 se dice que "Los Parques son áreas naturales, poco transformadas por la explotación u ocupación humana que, en razón a la belleza de sus paisajes, la representatividad de sus ecosistemas o la singularidad de su flora, de su fauna o de sus formaciones geomorfológicas, poseen unos valores ecológicos, estéticos, educativos y científicos cuya conservación merece una atención preferente. 2. En los Parques se podrá limitar el aprovechamiento de los recursos naturales, prohibiéndose en todo caso los incompatibles con las finalidades que hayan justificado su creación". En la misma línea la Ley 8/1991, de 10 de mayo de Espacios Naturales de la Comunidad de Castilla y León señala en su Exposición de Motivos que "El extenso y variado territorio de la Comunidad de Castilla y León contiene numerosos espacios naturales que, por sus características singulares y valores ecológicos, deben ser preservados del deterioro derivado de actividades económicas y comportamientos humanos desprovistos de sensibilidad medioambiental, que amenazan y, en ocasiones, rompen el equilibrio secular de los ecosistemas que sustentan. Esta Ley pretende establecer un régimen jurídico de protección de los recursos naturales que permita perpetuar el patrimonio natural heredado por esta generación, que sea compatible con un proceso de desarrollo económico y social ordenado" y en su artículo 13 define a los Parques como "áreas naturales, poco transformadas por la explotación u ocupación humana que, en razón de la belleza de sus paisajes, la representatividad de sus ecosistemas o la singularidad de su flora, de su fauna o de sus formaciones geomorfológicas, poseen unos valores ecológicos, estéticos, educativos y científicos cuya conservación merece una atención preferente". La necesaria compensación que los habitantes de los Espacios Naturales protegidos deben tener como consecuencia de las limitaciones impuestas, para hacer efectiva la protección de esos espacios, en las actividades económicas que pueden desarrollar, haciendo efectivo el principio de solidaridad colectiva ( art. 45.2 de la Constitución ), debe llevarse a cabo, como se ha dicho, en la forma establecida en la Ley 8/1991 mediante las ayudas técnicas y financieras previstas en su artículo 42 y en el propio PORN en el art. 24 y en el Título VI, pero no eliminando aquellas prohibiciones que se habían establecido para hacer efectiva la conservación del Parque. El art. 4.4 de la Directiva 79/409/CEE dispone que "Los Estados miembros tomarán las medidas adecuadas para evitar dentro de las zonas de protección mencionadas en los apartados 1 y 2 la perturbaciones que afecten a las aves en la medida que tengan un efecto significativo respecto a los objetivos del presente artículo. Fuera de dichas zonas de protección los estados miembros se esforzarán también en evitar la contaminación o el deterioro de los hábitats" y en el art. 6.2 de la Directiva 92/43/CEE se dice que "Los Estados miembros adoptarán las medidas apropiadas para evitar, en las zonas especiales de conservación, el deterioro de los hábitats naturales y de

los hábitats de especies, así como las alteraciones que repercutan en las especies que hayan motivado la designación de las zonas, en la medida en que dichas alteraciones puedan tener efecto apreciable en lo que respecta a los objetivos de la presente normativa". En relación con este punto, conviene poner de relieve lo dicho por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en *la S 10.5.07*, n° C-508/2004, que dice que *la Directiva - la 92/43/CEE* impone la adopción de medidas de conservación necesarias, lo que excluye cualquier margen de apreciación a este respecto por parte de los Estados miembros y limita las eventuales facultades reglamentarias o decisorias de las autoridades nacionales a los medios que deben emplearse y a las opciones que deben realizarse en el marco de dichas medidas "(apartado 76); "la protección de las especies que haya motivado la designación de las zonas especiales debe garantizarse de forma completa" (apartado 101); "Procede recordar que *los artículos 12 a 14 y 15, letras a) y b) de la Directiva* forman un conjunto coherente de normas que imponen a los Estados miembros la obligación de establecer regímenes de protección estrictos de las especies animales y vegetales de que se trata" (apartado 109), "Procede, asimismo, recordar, que *el art. 16 de la Directiva*, que define de manera precisa los criterios sobre cuya base los Estados miembros pueden establecer excepciones a las prohibiciones impuestas en *sus artículos 12 a 15*, constituye una disposición de excepción al régimen de protección previsto por la Directiva. Por consiguiente, *este artículo debe interpretarse restrictivamente*" (apartado 110). En *la sentencia del TJCE de 14 de septiembre de 2006*, n° C-244/2005 se dice que "el régimen de protección apropiado aplicable a los lugares incluidos en una lista nacional remitida a la Comisión exige que los Estados miembros no autoricen intervenciones que puedan alterar significativamente las características ecológicas de tales lugares", lo que sucedería en este caso como han puesto de relieve los informes de los especialistas antes mencionados. Por último, la propia esencia de la planificación de los recursos naturales que no es sino una forma de poner orden y concierto para conseguir la utilización racional que exige la Constitución, como se dice en *la sentencia del TC 102/1995, de 26 de junio*, el principio de seguridad jurídica garantizado en *el art. 9.3* de la Constitución, los principios de precaución y acción preventiva que presiden la política de protección de medio ambiente de la Comunidad Europea (*art. 174 CE, apartado 2*), la propia doctrina jurisprudencial fijada por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, entre otras, en *la sentencia de 6 de abril de 2000*, n° C-256/1998 y la normativa aplicable al PORN exigen que la evaluación no solo de los aspectos económico-sociales sino también y fundamentalmente de los medioambientales en su conjunto y, en concreto, en relación con el objetivo de conservación del lugar, se realice con carácter previo a la modificación del régimen de protección establecido para el Espacio Natural, como sucede en este caso al afectar a uno de las actividades hasta entonces prohibidas por incompatible con el régimen de conservación de los recursos naturales y ecosistemas allí existentes. En efecto, en *el art. 6 del PORN* se establece que la modificación de sus determinaciones requerirá de los mismos trámites seguidos para su aprobación en la que se ha hecho una evaluación del medio natural y del medio socioeconómico. *El art. 6.3 de la Directiva 92/43/CEE* establece que "Cualquier plan o proyecto que, sin tener relación directa con la gestión del lugar o sin ser necesario para la misma, pueda afectar de forma apreciable a los citados lugares, ya sea individualmente o en combinación con otros planes y proyectos, se someterá a una adecuada evaluación de sus repercusiones en el lugar, teniendo en cuenta los objetivos de conservación de dicho lugar. A la vista de las conclusiones de la evaluación de las repercusiones en el lugar y supeditado a lo dispuesto en el apartado 4, las autoridades nacionales competentes se declararán de acuerdo con dicho plan o proyecto tras haberse asegurado de que no causara perjuicio a la integridad del lugar en cuestión y, si procede, tras haberlo sometido a información pública. En el presente caso hubo evaluación al elaborar el PORN y se concluyó que las estaciones de esquí alpino eran incompatibles con la conservación del Espacio Natural. Al suprimir la prohibición con la Modificación impugnada la Administración autonómica está autorizando una actividad sin haberse asegurado de que no causaría perjuicio a la integridad del Parque Natural y el instrumento en el que se deben determinar las limitaciones generales y específicas que respecto de los usos y actividades hayan de establecerse en función de la conservación de los espacios y especies a proteger es el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales, con arreglo a *los arts. 4 y 26.2.c) de la Ley 8/1991* y *al art. 6 del Real Decreto 1997/1995, de 7 de diciembre*, por el que se establecen Medidas para contribuir a garantizar la Biodiversidad mediante la conservación de los Hábitats Naturales y de la Fauna y Flora Silvestres ».

**SEPTIMO** .- Notificada la referida sentencia a las partes, la representación procesal de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León presentó ante la Sala de instancia escrito, solicitando que se tuviese por preparado contra ella recurso de casación y que se remitiesen las actuaciones a esta Sala del Tribunal Supremo, a lo que aquélla accedió mediante providencia de fecha 22 de abril de 2008, en la que se ordenó emplazar a las partes para que, en el término de treinta días, pudiesen comparecer ante el Tribunal de Casación.

**OCTAVO** .- Dentro del plazo, al efecto concedido, comparecieron ante esta Sala del Tribunal Supremo, como recurrida, la Asociación para la Defensa de los Recursos Naturales de Cantabria (ARCA), representada



por el Procurador Don Fernando Pérez Cruz, y, como recurrente, la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, representada por Doña María Luisa Vidueira Pérez, Letrada de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, al mismo tiempo que ésta presentó escrito de interposición de recurso de casación, basándose en tres motivos, al amparo todos de lo establecido en el apartado d) del artículo 88.1 de la Ley de esta Jurisdicción ; el primero por haber infringido la Sala de instancia lo dispuesto en los artículos 45 de la Constitución y 13 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestre, ya que la modificación operada por el Decreto anulado por la sentencia recurrida no supone en modo alguno un menoscabo del carácter proteccionista del P.O.R.N., expresado en los artículos 2 de la Ley 4/2000, de 27 de junio, de Declaración del Parque Natural , y en los artículos 7 y 9 del Plan, ni del régimen de protección del mismo, sino una adaptación de dicho régimen como consecuencia del surgimiento de nuevas iniciativas de desarrollo económico y empresarial derivadas de una creciente demanda social por las actividades de ocio, tiempo libre y disfrute en la naturaleza, pues ha de tenerse en cuenta que, entre los objetivos del Parque Natural, definidos en el artículo 9 del Decreto 140/1998 , se encuentra el de promover el desarrollo socioeconómico de las poblaciones del Espacio Natural y mejorar su calidad de vida, de forma compatible con la conservación de sus valores naturales, posibilidad avalada por la doctrina constitucional en la STC 90/2000 , mientras que en la 3/2000 se alude al artículo 128.1 de la Constitución , que impone la necesidad de compaginar la protección del medio ambiente y el desarrollo económico en la forma que, en cada caso, decida el legislador competente, siendo obvio que la protección ambiental no es único parámetro a considerar, sino que también ha de tenerse en cuenta el desarrollo económico, compatibilizando ambas perspectivas, y en la disposición anulada quedan garantizados los requisitos de conservación de este espacio, ya que la posible autorización de una actividad turística y de tiempo libre, una posible estación de esquí, queda condicionada a que se analice su efecto sobre los valores que justificaron el espacio; el segundo por vulnerar la sentencia recurrida la Directiva 79/409/CEE, relativa a la conservación de aves silvestres, así como la Directiva 92/43/CEE, sobre la conservación de los hábitats naturales y de la flora y fauna silvestres, transpuesta por el Real Decreto 1997/1995, de 7 de diciembre, por el que se establecen medidas para garantizar la biodiversidad mediante la conservación de los hábitats naturales y de la flora y fauna silvestres, al expresar dicha sentencia que se rebaja el régimen de protección que tenía el Parque Natural, conculcando las referidas Directivas y el Real Decreto 1997/1995, a pesar de que la modificación de PORN condiciona la posible autorización de una estación de esquí a su evaluación ambiental, y será en este procedimiento donde deba aplicarse el principio de precaución, y así esa modificación es coherente, pues, al mantener la prevalencia de fines, supone la prevalencia de la conservación sobre un posible desarrollo económico, dando coherencia a dos espacios naturales colindantes de la Cordillera Cantábrica, pues es el mismo tratamiento que tiene el PORN del Parque Regional de Picos de Europa en Castilla y León; y el tercero por haber infringido la doctrina jurisprudencial, recogida en las Sentencias del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea de fechas 20 de septiembre de 2007 y 29 de enero de 2004 , que consideran autorizables los planes y proyectos cuando afectan de manera apreciable a cualquier lugar incluido en la Red Natura 2000, supeditándolo a la necesidad de realizar una adecuada evaluación de las consecuencias de los mismos previa a su posible autorización, doctrina jurisprudencial seguida por la modificación del PORN de Fuentes Carrionas, al exigir la evaluación de impacto ambiental de las posibles estaciones de esquí, siendo este el procedimiento determinado por la Unión Europea para evaluar los efectos que sobre el medio ambiente tiene la posible ejecución de un proyecto, todo ello regido bajo el principio de precaución, sin que sea cierto, en contra de lo declarado en la sentencia, que la modificación del PORN suponga la autorización de las estaciones de esquí, sino que éstas son un uso autorizable sujeto a evaluación del impacto ambiental, evaluación que no se hace sobre determinado tipo de proyectos sino sobre proyectos concretos para comprobar sus efectos sobre los valores del Parque, y así terminó con la súplica de que se estime el recurso de casación interpuesto.

**NOVENO** .- Admitido a trámite el referido recurso de casación, se dio traslado por copia a la representación procesal de la Asociación comparecida como recurrida para que, en el plazo de treinta días, formalizase por escrito su oposición al expresado recurso, lo que aquélla llevo a cabo con fecha 16 de febrero de 2009, aduciendo que los tres motivos de casación se centran en criticar lo declarado por la Sala de instancia en el fundamento jurídico séptimo de la sentencia recurrida, cuando lo cierto es que lo expresado por aquélla en los fundamentos segundo a sexto, especialmente en éste, es razón suficiente para declarar la nulidad del Decreto autonómico impugnado, pero, en cualquier caso, la Sala sentenciadora no ha infringido ni el artículo 45 de la Constitución ni el artículo 13 de la Ley 4/1989 , pues ha tenido bien en cuenta que se debe compatibilizar la defensa del medio ambiente con el desarrollo económico, mientras que el citado artículo 13 de la Ley 4/1989 autoriza a prohibir, en todo caso, los aprovechamientos incompatibles con las finalidades que hayan justificado su creación, pero ha quedado acreditado que una estación de esquí es totalmente incompatible con las finalidades que justificaron la creación del Parque Natural en cuestión, y el Decreto impugnado vulnera la

normativa comunitaria al no haber dado cumplimiento a la exigencia, establecida por el artículo 6 de la Directiva 92/43/CEE, para todos los planes de que sean sometidos a una adecuada evaluación de las repercusiones en el lugar, sin que puedan ser aprobados hasta haberse asegurado de que no causaran perjuicio a la integridad del lugar en cuestión, y, finalmente, la sentencia recurrida no infringe la doctrina jurisprudencial del Tribunal de la Unión Europea, recogida en las sentencias que se citan, pues, reproduciendo éstas el contenido del artículo 6.3 de la Directiva 92/43/CEE, establecen la obligatoriedad de someter todo plan y proyecto a una adecuada evaluación ambiental, como lo exige la sentencia recurrida, por lo que el PORN, en su condición de Plan, está sometido a lo dispuesto en este precepto por afectar de forma apreciable a esa zona de especial protección, y no sólo si las autoriza sino también cuando las contempla como uso autorizable, por lo que no es óbice el hecho de que el Decreto anulado exija que esas actividades sean sometidas a evaluación de impacto ambiental, pues el que un proyecto esté sujeto a dicha evaluación no evita que el Decreto también deba ser sometido a esa evaluación y no sólo porque lo establezca la normativa comunitaria sino porque lo exige el artículo 6 del Decreto 140/1998, que aprobó el PORN, donde se establecen las condiciones formales para su revisión, para terminar con la súplica de que se desestime el recurso de casación con imposición de costas a la Administración recurrente.

**DECIMO** .- Formalizada la oposición al recurso de casación, las actuaciones quedaron pendientes de señalamiento cuando por turno correspondiese, a cuyo fin se fijó para votación y fallo el día 11 de enero de 2012, en que tuvo lugar con observancia en su tramitación de las reglas establecidas por la Ley.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. Jesus Ernesto Peces Morate,

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO** .- La representación procesal de la Administración autonómica recurrente asegura que la Sala de instancia ha infringido, al declarar nulo de pleno derecho el Decreto por el que se modifica el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de Fuentes Carrionas y Fuente Cobre-Montaña Palentina, los artículos 45 de la Constitución y 13 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestre, por cuanto dicha modificación no supone, en contra del parecer de la Sala sentenciadora, menoscabo del carácter proteccionista ni del régimen de protección del referido Plan de Ordenación sino una mera adaptación del indicado régimen como consecuencia del surgimiento de nuevas iniciativas de desarrollo económico y empresarial derivadas de la creciente demanda social para actividades de ocio, tiempo libre y disfrute de la naturaleza.

Este motivo de casación no puede prosperar porque, como declara el Tribunal *a quo* en el fundamento jurídico sexto de la sentencia recurrida, transcrito en el antecedente quinto de esta nuestra, « *las meras propuestas de iniciativas privadas y las expectativas que las mismas puedan producir no son cambios de circunstancias socio-económicas producidas en esa zona distintas de las tenidas en cuenta al elaborar el PORN que justifiquen su modificación. Por el contrario, esa posibilidad - la del establecimiento de estaciones de esquí alpino - ya se valoró al elaborar el PORN y se concluyó - tras hacer el correspondiente inventario y evaluación de los recursos del espacio natural, tanto del medio natural como del socioeconómico (art. 4 del PORN)- que debía prohibirse (arts 47.3 y 63.4 del PORN) ».*

Es cierto que en el artículo 9.4 del Decreto 140/1980, por el que se aprueba el Plan en cuestión, entre sus objetivos está el de promover el desarrollo socioeconómico de las poblaciones del Espacio Natural y mejorar su calidad de vida de forma compatible con la conservación de sus valores, pero, como con toda corrección señala la Sala de instancia, este objetivo general y básico del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales no puede alcanzarse a costa de su objetivo prioritario, que, conforme a lo establecido en el apartado 1 del mismo precepto, no es otro que conservar y proteger los recursos naturales, su vegetación, flora, fauna, gea y paisaje, y ello sin justificación alguna y sin haber comprobado previamente la compatibilidad de este objetivo prioritario con aquel objetivo general, ya que, según declara probado el Tribunal de instancia en ese mismo fundamento jurídico, el expediente carece de cualquier tipo de documentación que acrediten que han variado las circunstancias ambientales o socioeconómicas que se tuvieron en cuenta para la aprobación en 1980 del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales, sino que, por el contrario, se han aportado informes de los que se deduce que subsisten las mismas circunstancias que determinaron la fijación del régimen de protección, que se ha cambiado con la modificación declarada nula en la sentencia recurrida.

**SEGUNDO** .- El segundo motivo de casación invocado no puede tener mejor fortuna que el anterior, porque en él la representante procesal de la Administración autonómica recurrente sostiene que la Sala de instancia ha infringido lo establecido en la Directiva 79/409/CEE, relativa a la conservación de aves silvestres, así como la Directiva 92/43/CEE, sobre conservación de hábitat naturales y de la flora y fauna silvestres,

transpuesta por el Real Decreto 1997/1995, de 7 de diciembre, al haber declarado en el fundamento jurídico séptimo de la sentencia recurrida que la modificación efectuada por el Decreto 13/2006 rebaja el régimen de protección que tenía el Parque Natural, vulnerando las mentadas disposiciones de carácter general, a pesar de que la referida modificación, declarada nula en la sentencia recurrida, condiciona la posible autorización de una estación de esquí a su evaluación ambiental, es decir, al máximo procedimiento de determinación de los efectos que un plan o proyecto tienen sobre el ambiente.

En contra de lo que opina la representación procesal de la Administración autonómica recurrente, la protección del espacio natural delimitado por el Plan de Ordenación, objeto de este litigio, requiere que ( artículo 6 del Decreto 140/1998, de 16 de julio ) la modificación de sus determinaciones se lleve a cabo con los mismos trámites observados para su aprobación, en la que se efectuó una evaluación del medio natural y del medio socioeconómico, que no se ha realizado para aprobar la modificación impugnada en sede jurisdiccional.

Así lo establece dicha norma reglamentaria, en coherencia con lo dispuesto en el artículo 6.3 de la Directiva 92/43/CEE , según la cual « *Cualquier plan o proyecto que, sin tener relación directa con la gestión del lugar o sin ser necesario para la misma, pueda afectar de forma apreciable a los citados lugares, ya sea individualmente o en combinación con otros planes y proyectos, se someterá a una adecuada evaluación de sus repercusiones en el lugar, teniendo en cuenta los objetivos de conservación de dicho lugar. A la vista de las conclusiones de la evaluación de las repercusiones en el lugar y supeditado a lo dispuesto en el apartado 4, las autoridades nacionales competentes se declararán de acuerdo con dicho plan o proyecto tras haberse asegurado de que no causará perjuicio a la integridad del lugar en cuestión y, si procede, tras haberlo sometido a información pública* ».

No se trata, por tanto, de evaluar meramente el proyecto de una estación de esquí, sino que se debe llevar a cabo una evaluación para modificar el Plan de Ordenación en cuanto dicha modificación permite la instalación de esas estaciones en el espacio natural protegido.

Por esa razón, con toda lógica, la Sala de instancia ha declarado, en el último párrafo del fundamento jurídico séptimo de la sentencia recurrida, que: « *En el presente caso hubo evaluación al elaborar el PORN y se concluyó que las estaciones de esquí alpino eran incompatibles con la conservación del Espacio Natural. Al suprimir la prohibición con la Modificación impugnada la Administración autonómica está autorizando una actividad sin haberse asegurado de que no causaría perjuicio a la integridad del Parque Natural y el instrumento en el que se deben determinar las limitaciones generales y específicas que respecto de los usos y actividades hayan de establecerse en función de la conservación de los espacios y especies a proteger es el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales, con arreglo a los arts 4 y 26.2.c) de la Ley 8/1991 y el art. 6 del Real Decreto 1997/1995, de 7 de diciembre , por el que se establecen Medidas para contribuir a garantizar la Biodiversidad mediante la conservación de los Hábitats Naturales y de la Fauna y Flora Silvestres* », razones todas por las que este segundo motivo de casación debe ser igualmente desestimado.

**TERCERO** .- La misma suerte debe correr el tercero y último de los motivos de casación alegados, pues considera la representante procesal de la Administración autonómica recurrente que la Sala de instancia se aparta de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas cuando interpreta las Directivas invocadas en el motivo de casación anterior, ya que es doctrina mantenida por las sentencias, que se citan y transcriben, de fechas 29 de marzo de 2004 y 20 de septiembre de 2007 , de dicho Tribunal europeo que aquellas normas permiten la aprobación de planes y proyectos, que afecten de manera apreciable a cualquier lugar incluido en la Red Natura 2000, siempre que se realice una adecuada evaluación de las consecuencias de los mismos.

Como acabamos de indicar, al examinar el anterior motivo de casación, tanto la Directiva 92/43/CEE, como la jurisprudencia del mencionado Tribunal, que la interpreta, exigen que la modificación del Plan de Ordenación de Recursos Naturales en cuestión, dada su naturaleza jurídica de norma reguladora de ese espacio natural, hubiese ido precedida de la correspondiente evaluación, ya que en esa modificación se contemplan, como uso autorizable, las estaciones de esquí, que en su redacción anterior no venían permitidas o quedaba excluido su emplazamiento en el indicado espacio natural, lo que, lógicamente, requiere que, al alterarse el régimen jurídico contemplado en el Plan, se hubiese realizado previa la evaluación correspondiente, que en este caso falta, y todo ello con independencia de que cada proyecto de instalación tenga también que quedar sujeto a esa previa evaluación de impacto ambiental, de modo que este tercer motivo de casación es igualmente desestimable.

**CUARTO** .- La improcedencia de todos los motivos de casación alegados comporta la declaración de no haber lugar al recurso interpuesto con imposición a la Administración recurrente de las costas procesales



causadas, según establece el artículo 139.2 de la Ley de esta Jurisdicción , si bien, como permite el apartado tercero del mismo precepto, se debe limitar su cuantía, por el concepto de honorarios de abogado de la Asociación comparecida como recurrida, a la cifra de cinco mil euros, dada la actividad desplegada por aquél para oponerse a dicho recurso.

Vistos los preceptos y jurisprudencia citados, así como los artículos 86 a 95 de la Ley de esta Jurisdicción .

## FALLAMOS

Que, con desestimación de los tres motivos de casación alegados, debemos declarar y declaramos que no ha lugar al recurso interpuesto por la Letrada de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, en nombre y representación de la Administración de la referida Comunidad Autónoma, contra la sentencia pronunciada, con fecha 8 de enero de 2008, por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, con sede en Valladolid, en el recurso contencioso-administrativo número 858 de 2006 , con imposición de costas a la referida Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León hasta el límite, por el concepto de honorarios de abogado de la Asociación comparecida como recurrida, de cinco mil euros.

Así por esta nuestra sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos , debiéndose hacer saber a las partes, al notificársela, que contra ella no cabe recurso ordinario alguno. **PUBLICACION.-** Leída y publicada que fue la anterior sentencia por el Excmo. Sr. D. Jesus Ernesto Peces Morate, Magistrado Ponente en estos autos, de lo que como Secretario certifico.