

TRIBUNAL SUPREMO
Sala de lo Contencioso-Administrativo
Sección Quinta
Sentencia núm. 564/2025

Fecha de sentencia: 14/05/2025

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 2896/2023

Fallo/Acuerdo: Sentencia Desestimatoria

Fecha de Votación y Fallo: 08/04/2025

Voto Particular

Ponente: Excmo. Sr. D. Fernando Román García

Procedencia: T.S.J.CANTABRIA SALA CON/AD

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. Sinfiriano Rodriguez

Herrero

Transcrito por:

Nota:

Resumen

Decreto 76/2018, de 6 de septiembre, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de las Marismas de Santoña, Victoria y Joyel (BOC de 11 de septiembre de 2018), declarando su nulidad.

Desestimación.

R. CASACION núm.: 2896/2023

Ponente: Excmo. Sr. D. Fernando Román García

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. Sinfiriano Rodriguez

Herrero

TRIBUNAL SUPREMO
Sala de lo Contencioso-Administrativo
Sección Quinta
Sentencia núm. 564/2025

Excmos. Sres. y Excmas. Sras.

D. Carlos Lesmes Serrano, presidente

D. Fernando Román García

D.^a Ángeles Huet De Sande

D. Jose Luis Quesada Varea

D.^a María Consuelo Uris Lloret

D.^a María Concepción García Vicario

D. Francisco Javier Pueyo Calleja

En Madrid, a 14 de mayo de 2025.

Esta Sala ha visto el recurso de casación n.º 2896/2023 interpuesto por el Gobierno de Cantabria, representada y defendida por el letrado de sus Servicios Jurídicos, contra la sentencia n.º 419/2022, de 17 de noviembre, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria, que estimó el recurso contencioso-administrativo n.º 322/2018.

Ha comparecido como parte recurrida la Asociación de los Recursos Naturales de Cantabria (ARCA), representada por el procurador D. Fernando Pérez Cruz y asistida por la letrada de D.^a Rocío San Juan Alonso.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Fernando Román García.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- La representación procesal de la Asociación de los Recursos Naturales de Cantabria (ARCA) interpuso recurso contencioso-administrativo frente al Decreto 76/2018, de 6 de septiembre, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de las Marismas de Santoña, Victoria y Joyel (BOC de 11 de septiembre de 2018), declarando su nulidad.

SEGUNDO.- La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria, dictó sentencia estimatoria de fecha 17 de noviembre de 2022, cuyo fallo literalmente establecía:

«Se estima el recurso interpuesto por la Asociación de los Recursos Naturales de Cantabria (ARCA), representada por la Procuradora Doña Belén de la Lastra Olano, frente al Decreto Decreto 76/2018, de 6 de septiembre, publicado en el BOC de 11 de septiembre de 2018, por la que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de las Marismas de Santoña, Victoria y Joyel, que se anula, y se condena al pago de las costas procesales a las Administraciones demandadas que han visto desestimadas todas sus pretensiones.»

TERCERO.- Contra la referida sentencia preparó recurso de casación el letrado del Gobierno de Cantabria que la Sala de instancia tuvo por preparado en auto de 2 de marzo de 2023, que, al tiempo, ordenó remitir las actuaciones al Tribunal Supremo, previo emplazamiento de las partes.

CUARTO.- Recibidas las actuaciones y personadas las partes, la Sección Primera de la Sala Tercera del Tribunal Supremo -en auto de fecha 11 de enero de 2024- declaró que la cuestión planteada en el recurso que

presentaba interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia consiste en:

«Determinar si la directriz sobre zonificación de los parques nacionales, incorporada a las directrices básicas para la planificación del Real Decreto 389/2016, de 22 de octubre, por el que se aprueba el Plan Director de la Red de Parques Nacionales, resulta de aplicación a los planes de ordenación de recursos naturales que aprueben las comunidades autónomas para sus espacios naturales protegidos -como en este caso es el Parque Natural de las Marismas de Santoña, Victoria y Joyel-, y, precisar en este sentido, cuál ha de ser el ámbito de la potestad discrecional de la Administración para seleccionar la metodología a utilizar en orden a delimitar la zonificación de tales planes de ordenación de recursos naturales.»

Y, a tal efecto, dicho auto, identificó como normas jurídicas que deberían ser objeto de interpretación, sin perjuicio de que la sentencia hubiera de extenderse a otras si así lo exigiera el debate finalmente trabado en el recurso, las siguientes:

«artículo 2 del Real Decreto 389/2016, de 22 de octubre, por el que se aprueba el Plan Director de la Red de Parques Nacionales, en relación con los apartados 2 y 3 del artículo 17 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad; artículos 9.3 y 106 de la Constitución Española, y artículo 71.2 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, en relación con el artículo 17 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.»

QUINTO.- La parte recurrente interpuso recurso de casación en escrito presentado el 29 de febrero de 2024, en el que, tras exponer los motivos de impugnación que consideró oportunos, solicitó a la Sala:

«(...) que, teniendo por presentado este escrito, se sirva admitirlo y, en su virtud, tenga por formalizado escrito de interposición del recurso de casación al amparo de lo dispuesto en el artículo 92 LJCA, contra la dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria con el número 419/2022, con fecha de 17 de noviembre de 2022, recaída en el Procedimiento Ordinario 322/2018, por la que se estima el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra el Decreto 76/2018, de 6 de septiembre, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de las Marismas de Santoña, Victoria y Joyel (PORN de las Marismas), y, previos los trámites de rito, dicte en su día sentencia por la que, estimando el recurso de casación interpuesto fije la doctrina que se postula por esta parte en relación con la aplicabilidad de las directrices sobre zonificación de los parques nacionales incorporada a las directrices básicas para la

planificación del Real Decreto 389/2016, de 22 de octubre, y sobre el ámbito de la potestad discrecional de la Administración para seleccionar la metodología para delimitar la zonificación de los planes de ordenación de los recursos naturales, casando y anulando la sentencia del Tribunal de instancia y resolviendo sobre el fondo del asunto desestimando el recurso contencioso-administrativo interpuesto.»

SEXO.- La representación procesal de la Asociación de los Recursos Naturales de Cantabria (ARCA), se opuso al recurso de casación interpuesto de contrario, mediante escrito presentado el 13 de junio de 2024, en el que terminaba suplicando a la Sala:

«(...) que, teniendo por presentado este escrito y copia, tenga por impugnado en tiempo y forma el recurso de casación interpuesto por el Gobierno de Cantabria contra la Sentencia 419/2022, de 17 de noviembre de 2022, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria y, seguido el procedimiento por sus trámites, dicte en su día sentencia desestimándolo, confirmando la sentencia recurrida e imponiendo las costas a la parte recurrente. Justicia que pido en Santander, a 10 de junio de 2024.»

SÉPTIMO.- De conformidad con el artículo 92.6 de la Ley de la Jurisdicción y, considerando innecesaria la celebración de vista pública atendiendo a la índole del asunto, quedó el recurso concluso y pendiente de señalamiento para votación y fallo.

OCTAVO.- Por providencia de 6 de marzo de 2025, se señaló para la deliberación, votación y fallo del presente recurso el día 8 de abril de 2025, fecha en que, efectivamente, tuvo lugar el acto, conjuntamente con los de los recursos 2862/2023 y 2861/2023, por suscitarse en todos ellos idénticas cuestiones de interés casacional. Por esta razón y, en virtud del principio de unidad de doctrina, trasunto de los de seguridad jurídica e igualdad en la aplicación de la ley, también serán coincidentes las sentencias dictadas en los tres recursos mencionados, aplicándose a este caso los razonamientos empleados en los Fundamentos Quinto y siguientes de la sentencia dictada en el recurso 2862/2023.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Objeto del recurso.

En este recurso de casación el Gobierno de Cantabria impugna la sentencia n.º 419/2022, de 17 de noviembre, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria.

Dicha sentencia acuerda estimar el recurso contencioso-administrativo n.º 322/2018, interpuesto por la Asociación de los Recursos Naturales de Cantabria (ARCA) contra el Decreto 76/2018, de 6 de septiembre, publicado en el BOC de 11 de septiembre de 2018, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de las Marismas de Santoña, Victoria y Joyel, anulando dicho Plan y condenando al pago de las costas procesales a las Administraciones demandadas.

En esencia, la citada sentencia sustenta su decisión en que el PORN impugnado no se adecúa a las directrices básicas recogidas en el Plan Director de la Red de Parques Nacionales, aprobado por el Real Decreto 389/2016, de 22 de octubre, a las que deben sujetarse por imperativo del artículo 17.2 de la Ley 42/2007. La Sala aprecia que el PORN incurre en un incumplimiento “*al menos formal*” de la directriz 3.1.2, que establece una zonificación a la que no se ajusta el PORN impugnado.

Sin embargo, la Sala admite que, con independencia de su denominación, lo relevante es si el PORN cumple las exigencias de la Ley 42/2007 y señala que “*han de ser los recursos naturales la referencia inequívoca de toda ordenación, sin dejar resquicio alguno a la discrecionalidad en aspectos que puedan quebrar el objetivo de su conservación cuando se trate de valores especialmente protegidos (hábitats, especies, etc.)*”. En este sentido, después de referirse a los distintos informes técnicos y periciales obrantes en autos, la Sala de instancia acoge el criterio del perito judicial, precisando que “*(...) sólo el 16% de los criterios son de tipo biológico enfocados en la presencia de determinados hábitats y en su respectivo estado de conservación, siendo predominantemente criterios de tipo geomorfológico y topográfico los utilizados. Y es esta descripción la que permite a la Sala concluir la ausencia de consideración suficiente a los valores y recursos naturales dignos de protección*”. Y, en consecuencia,

afirma que “no se han valorado suficientemente estos recursos desde el punto de vista de su necesidad de protección en función de la riqueza de sus valores naturales”.

Por todo ello, la Sala concluye “que, no sólo formalmente el legislador autonómico se ha apartado deliberadamente de las directrices de ordenación básica para la elaboración de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, como se recoge en el actual artículo 17 de la Ley 42/2007 declarado constitucional por la STC 138/2013. Es que la metodología escogida y la concreta zonificación a la que se llega en el PORN de 2018 no cumple con los objetivos que a nivel de principio sostiene persigue, permitiendo un alto grado de subjetividad en su aplicación que impide pueda afirmarse otorga el grado de protección y persiga la recuperación de los recursos naturales objeto de su protección”.

SEGUNDO.- El auto de admisión del recurso.

La Sección Primera de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, en auto de fecha 11 de enero de 2024, declaró que la cuestión planteada en el recurso que presentaba interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia consistía en «Determinar si la directriz sobre zonificación de los parques nacionales, incorporada a las directrices básicas para la planificación del Real Decreto 389/2016, de 22 de octubre, por el que se aprueba el Plan Director de la Red de Parques Nacionales, resulta de aplicación a los planes de ordenación de recursos naturales que aprueben las comunidades autónomas para sus espacios naturales protegidos -como en este caso es el Parque Natural de las Marismas de Santoña, Victoria y Joyel-, y, precisar en este sentido, cuál ha de ser el ámbito de la potestad discrecional de la Administración para seleccionar la metodología a utilizar en orden a delimitar la zonificación de tales planes de ordenación de recursos naturales.»

TERCERO.- El escrito de interposición.

El Gobierno de Cantabria alega en su escrito de interposición, en esencia, que la sentencia impugnada ha incurrido en infracción del artículo 2 del Real Decreto 389/2016, de 22 de octubre, por el que se aprueba el Plan Director de la Red de Parques Nacionales, en relación con los apartados 2 y 3 del artículo 17 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, precisando que, a su juicio, las directrices incluidas en el Plan Director de la Red de Parques Nacionales no resultan de aplicación fuera del ámbito de aplicación de los propios Parques Nacionales, siendo un hecho

incontrovertido que el Parque de las Marismas de Santoña, Victoria y Joyel no es un parque nacional, sino un parque natural.

Asimismo, el Gobierno de Cantabria alega que la sentencia recurrida incurre en infracción de los artículos 9.3 y 106 de la CE y del artículo 71.2 de la LJCA, en relación con el artículo 17 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, y de la jurisprudencia del Tribunal Supremo relativa al exceso en el ejercicio de la jurisdicción cuando el Tribunal sustituye a la Administración en el ejercicio de facultades discrecionales. Y ello porque está haciendo suya una decisión que no le corresponde, como es la elección de la metodología a aplicar por la Administración para zonificar el ámbito del PORN y poder regular, en consecuencia, los correspondientes usos, y elevando a criterio jurídico determinante de la corrección jurídica la mayor o menor complejidad de esa metodología.

Con base en lo expuesto, solicita la estimación del recurso y que se case y anule la sentencia recurrida.

CUARTO.- El escrito de oposición.

La Asociación para la defensa de los recursos naturales de Cantabria (ARCA) se opone al recurso y, en su escrito, alega -también en síntesis- que cuando el artículo 2 del RD 389/2016 se remite a la Ley 42/2007 es porque se ha decidido expresamente que las directrices sean aplicables a todos los espacios naturales protegidos y no sólo a los parques nacionales, interpretación que resulta razonable y constitucional.

Sostiene, además, que el ámbito de la discrecionalidad de la Administración para seleccionar la metodología a utilizar en orden a delimitar la zonificación de los PORN debe quedar circunscrito a la idoneidad, coherencia y congruencia con los valores o recursos naturales que motivaron la declaración del espacio natural para conseguir la utilización racional que exige la Constitución. Y, descendiendo al caso concreto, la realidad física que se ordena y que se intenta proteger es el Parque Natural de las marismas de Santoña, Victoria y Joyel, que constituyen el conjunto de zonas húmedas más

importantes para las aves acuáticas del norte de la península ibérica, siendo fundamentales para la invernada y migración de numerosas especies; declarada Zona de Protección Especial para las Aves (ZEPA), en virtud de la Directiva 79/409/CEE, e incluida en la Lista de Humedales de Relevancia Internacional del Convenio internacional de Ramsar por albergar regularmente varios miles de aves y acoger a especies que se encuentran amenazadas en su área de distribución europea.

Sin embargo, la metodología del PORN descansa en un análisis general del territorio basado en rasgos primarios, relacionados básicamente con la génesis geológica que condiciona los rasgos geomorfológicos del territorio. Esta metodología sería la adecuada para un parque geológico pero no para uno de los estuarios más relevantes de Europa por ser hábitat natural de especies de avifauna protegidas.

Y concluye que la jurisdicción contenciosa sí puede controlar que la metodología y los criterios utilizados para la zonificación interior de los espacios naturales sean coherentes y congruentes con la situación física que se quiere proteger, pues el ámbito de la discrecionalidad de la Administración queda circunscrito a la posibilidad de adoptar criterios o metodologías igualmente válidas, siempre que guarden la necesaria idoneidad, coherencia y congruencia con los valores o recursos naturales que motivaron la declaración del espacio natural. Por tanto, la sentencia se ha dictado en el ejercicio de la potestad jurisdiccional de controlar que la actuación de las Administraciones públicas no vulnere el principio constitucional de interdicción de la arbitrariedad.

Y, con base en todo ello, solicita la desestimación del recurso.

QUINTO.- La competencia del Estado para fijar directrices de ordenación de espacios naturales.

La Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, constituye la normativa básica sobre la protección del medio ambiente en nuestro Estado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo

149.1.23ª de la Constitución. Así se indica expresamente en la Disposición Final Segunda de la Ley.

Según su preámbulo, su finalidad es establecer el régimen jurídico básico de la conservación, uso sostenible, mejora y restauración del patrimonio natural y de la biodiversidad española, como parte del deber de conservar y del objetivo de garantizar los derechos de las personas a un medio ambiente adecuado para su bienestar, salud y desarrollo.

Con esta finalidad, la ley establece que las Administraciones competentes garantizarán que la gestión de los recursos naturales se produzca con los mayores beneficios para las generaciones actuales, sin merma de su potencialidad para satisfacer las necesidades y aspiraciones de las generaciones futuras, velando por el mantenimiento y conservación del patrimonio, la biodiversidad y los recursos naturales existentes en todo el territorio nacional, con independencia de su titularidad o régimen jurídico, atendiendo a su ordenado aprovechamiento y a la restauración de sus recursos renovables.

Los principios que inspiran esta Ley se centran, desde la perspectiva de la consideración del propio patrimonio natural, en el mantenimiento de los procesos ecológicos esenciales y de los sistemas vitales básicos, en la preservación de la diversidad biológica, genética, de poblaciones y de especies, y en la preservación de la variedad, singularidad y belleza de los ecosistemas naturales, de la diversidad geológica y del paisaje.

Desde la perspectiva de la utilización del patrimonio natural, los principios inspiradores se centran: (i) en la prevalencia de la protección ambiental sobre la ordenación territorial y urbanística; (ii) en la incorporación del principio de precaución en las intervenciones que puedan afectar a espacios naturales y/o especies silvestres; (iii) en contribuir a impulsar procesos de mejora en la sostenibilidad del desarrollo asociados a espacios naturales protegidos; (iv) en la promoción de la utilización ordenada de los recursos para garantizar el aprovechamiento sostenible del patrimonio natural; y (v) en la integración de los requerimientos de la conservación, uso

sostenible, mejora y restauración del patrimonio natural y la biodiversidad en las políticas sectoriales.

La ley viene a derogar y sustituir a la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres que, a su vez, en parte procedía de la Ley de 2 de mayo de 1975, de Espacios Naturales Protegidos, y a las sucesivas modificaciones de aquélla.

Para lo que aquí interesa, el Título primero de la Ley recoge la regulación de los instrumentos precisos para el conocimiento y la planificación del patrimonio natural y la biodiversidad.

En lo que se refiere al planeamiento de los recursos naturales, la Ley mantiene como instrumentos básicos del mismo tanto los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN) como las Directrices para la Ordenación de los Recursos Naturales, instrumentos ambos creados en la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, perfilando los primeros como el instrumento específico de las Comunidades autónomas para la delimitación, tipificación, integración en red y determinación de su relación con el resto del territorio, de los sistemas que integran el patrimonio y los recursos naturales de un determinado ámbito espacial y los segundos -las Directrices para la Ordenación de los Recursos Naturales- como el conjunto de criterios y normas básicas dictadas por el Gobierno para que sean recogidas en los planes de las Comunidades Autónomas para la gestión y uso de los recursos naturales.

Ambos instrumentos planificadores -los PORN aprobados por las CCAA y las Directrices aprobadas por el Estado-, con independencia de su denominación, deben tener los objetivos y contenidos establecidos en la Ley (artículo 16.2) y su finalidad es adecuar la gestión de los recursos y de los espacios naturales a los principios inspiradores señalados en el artículo 2 de la Ley (artículo 16.1).

El artículo 17.1 de la Ley define a los Planes de Ordenación de Recursos Naturales como el instrumento específico para la delimitación,

tipificación, integración en red y determinación de su relación con el resto del territorio, de los sistemas que integran patrimonio y los recursos naturales de un determinado ámbito espacial, con independencia de otros instrumentos que pueda establecer la legislación autonómica. Su vigencia y plazos de revisión serán definidos por la normativa de las Comunidades Autónomas o, en el ámbito de sus competencias, por la Administración General del Estado.

Los apartados 2 y 3 de este artículo 17 prescriben lo siguiente:

«2. El Ministerio de Medio Ambiente, con la participación de las Comunidades Autónomas, elaborará, en el marco del Plan Estratégico Estatal del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, unas directrices para la ordenación de los recursos naturales a las que, en todo caso, deberán ajustarse los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales que aprueben las Comunidades Autónomas. Dichas directrices se aprobarán mediante Real Decreto, en un plazo máximo de dos años, previo informe del Consejo Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad.

3. Es objeto de dichas directrices el establecimiento y definición de criterios y normas generales de carácter básico que regulen la gestión y uso de los recursos naturales, de acuerdo con lo establecido por la presente Ley».

La constitucionalidad del segundo de estos apartados fue cuestionada ante el Tribunal Constitucional, quien en su sentencia 138/2013, de 6 de junio de 2013, señaló al respecto lo siguiente:

«Como reconoce el propio recurrente, hemos tenido ya oportunidad de pronunciarnos en la STC 102/1995, FJ 13, sobre el precepto equivalente de la Ley predecesora de la controvertida (art. 8 de la Ley 4/1989). En aquella ocasión declaramos que la «planificación de los recursos naturales no es sino una forma de poner orden y concierto para conseguir la utilización racional que exige la Constitución (art. 45.1)... El mandato de planificar... se acomoda sin esfuerzo alguno al concepto de lo básico y en su ámbito encuentra su sede propia la determinación de los objetivos así como del contenido mínimo de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales... En esta misma línea se sitúan por su naturaleza intrínseca y su función las Directrices para la Ordenación de los Recursos Naturales (art. 8) que se configuran materialmente como el escalón superior de la planificación ecológica y por tanto, de los Planes homónimos, cuyo ámbito espacial puede ser una zona concreta o el territorio entero, por qué no, de la Comunidad Autónoma correspondiente. Son el vértice de la estructura piramidal que termina, por abajo en los Planes Rectores de Uso y Gestión de los Parques Naturales (art. 19)... 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.» Esta doctrina sobre la planificación ambiental está estrechamente vinculada a la percepción que tuvimos entonces de que el medioambiente requiere invariablemente de acciones coordinadas que consigan «reconducir a la unidad los diversos componentes de una realidad en peligro» (STC 102/1995, FJ 7). En la medida en que esta percepción no ha cambiado, siendo ahora aún más evidente la importancia de una política medioambiental global dado el carácter inequívocamente trasfronterizo de esta materia y la importancia de los valores en juego, no puede cambiar tampoco nuestra doctrina sobre la planificación medioambiental y sus directrices para la ordenación de los recursos naturales. Estas últimas son expresión de la muy justificada preocupación del legislador por afrontar las particulares necesidades de coordinación inherentes a esta materia vinculadas a «la prioritaria atención que merece la protección del medio ambiente, en su dimensión específica de protección del patrimonio natural y de la biodiversidad, cuya creciente fragilidad queda de manifiesto en las cifras y tendencias, contrastadas científicamente» [STC 69/2013, FJ 2 c)]»

Afirmada la competencia del Estado para fijar directrices de ordenación de espacios naturales, las Directrices para la Ordenación de los Recursos Naturales a que se refiere el apartado 2 del artículo 17 de La Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad (artículo 8) se configuran materialmente como el escalón superior de la planificación ecológica y por tanto, de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, debiendo éstos sujetarse a los mandatos contenidos en aquéllas por el principio de jerarquía normativa.

Ambos instrumentos de planeamiento deben respetar, a su vez, los contenidos y los objetivos de la Ley 42/2007.

SEXO.- El Real Decreto 389/2016, de 22 de octubre, por el que se aprueba el Plan Director de la Red de Parques Nacionales y alcance de las directrices establecidas en el mismo.

Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales dedica su Título IV a los “instrumentos de planificación”, identificando como tales al Plan Director de la Red de Parques Nacionales y a los planes rectores de uso y gestión, así como los que, en su ámbito de competencia, acuerden las Comunidades Autónomas de carácter sectorial para aquellos ámbitos de

actividad que precisen de una formulación más detallada que la contemplada en el Plan Rector de Uso y Gestión.

El artículo 19.1 de esta ley señala que el Plan Director de la Red de Parques Nacionales es el más elevado instrumento de planificación y ordenación de estos espacios de carácter básico y debe incluir, entre otros extremos, las directrices básicas para la planificación, conservación, y coordinación.

Por su parte, el apartado 2 del artículo 19 añade que 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.

En cuanto al procedimiento de elaboración del Plan Director, el apartado 3 indica que corresponde su tramitación al Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, aprobándose 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.

Pues bien, por medio del Real Decreto 389/2016, de 22 de octubre, se aprueba el Plan Director de la Red de Parques Nacionales.

Resulta controvertido en este pleito y constituye la cuestión casacional el alcance del mandato contenido en el artículo 2 de este Real Decreto.

Dice así este precepto:

«Artículo 2. Directrices para la planificación, conservación y coordinación.

El Plan Director que se aprueba tendrá el carácter de directrices básicas para la planificación, conservación y coordinación de los parques nacionales de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 19, apartados 1.d) y 2 de la Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales, y de directrices básicas de la legislación de protección del medio natural conforme a lo dispuesto en el artículo 17, apartados 2 y 3 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.»

Como es de ver, este precepto reglamentario contiene una doble remisión y un doble mandato. Por un lado, se remite a lo establecido en la Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales, concretamente al artículo 19, apartados 1.d) y 2, que antes hemos reproducido, donde se refiere, por una parte, al contenido necesario del Plan Director, que imperativamente debe contener unas directrices básicas para la planificación, conservación, y coordinación que traiga causa del propio Plan Director, y, a su vez, se ordena que el propio Plan Director tenga el carácter de directriz de acuerdo con la legislación de protección del medio natural (artículo 19.2), legislación que no es otra que la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, cuya finalidad es establecer el régimen jurídico básico de la conservación, uso sostenible, mejora y restauración del patrimonio natural y de la biodiversidad española.

La segunda remisión que efectúa el precepto es precisamente a esta última normativa.

La doble remisión normativa es el fundamento del doble mandato contenido en el precepto examinado. Por un lado, el Plan Director tendrá el carácter de directrices básicas para la planificación, conservación y coordinación de los parques nacionales de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 19, apartados 1.d) y 2 de la Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales, de manera que toda la actividad planificadora de desarrollo que afecte a estos espacios naturales deberá respetar lo establecido en esas directrices, incluido los Planes de Ordenación de Recursos Naturales que aprueben las Comunidades Autónomas en relación con los Parques Nacionales.

Pero la norma contiene otro mandato adicional, diferente del anterior y que tiene su fundamento en una norma distinta: el Plan Director tendrá el carácter de directrices básicas de la legislación de protección del medio natural conforme a lo dispuesto en el artículo 17, apartados 2 y 3 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad. Es decir, tiene por objeto ser directriz para la ordenación de los recursos naturales de

otros espacios naturales, no solo los Parques Nacionales, dando contenido al artículo 17.2, para convertirse, en palabras del Tribunal Constitucional, en el escalón superior de la planificación ecológica, y, por tanto, también de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales que puedan aprobar las Comunidades Autónomas en relación a los espacios naturales sobre los que ostentan competencias plenas, como son los parques naturales.

Es indudable que estas directrices básicas podían haber sido aprobadas de forma diferenciada de las que se recogen en el Plan Director de la Red de Parques Nacionales, incluso hubiera sido conveniente hacerlo así para evitar equívocos, pero es lo cierto que del texto del citado precepto - artículo 2 del RD 389/2016, de 22 de octubre, se aprueba el Plan Director de la Red de Parques Nacionales- se deduce con toda claridad que la voluntad de la Administración es que las directrices aprobadas tengan también carácter de básicas y de aplicación general y no limitadas estrictamente a los Parques Nacionales. Si no fuera así, el precepto resultaría redundante ordenando en el segundo apartado lo que ya está ordenado en el primero.

Abunda en esta interpretación lo señalado en el artículo 3 del Real Decreto 1803/1999, de 26 de noviembre, por el que se aprueba el anterior Plan Director de la Red de Parques Nacionales, cuya vigencia es inmediatamente anterior al aprobado por el Real Decreto 389/2016, de 22 de octubre, que viene a sustituirlo.

En dicho precepto se decía:

«Artículo 3. Directrices para la ordenación de los recursos naturales.

El Plan Director que se aprueba tendrá el carácter de directrices para la ordenación de los recursos naturales, a los efectos establecidos en los artículos 8.1 y 22 bis 2 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestre.»

Y en el artículo 8.1 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestre, se señalaba que reglamentariamente se aprobarán por el Gobierno Directrices para la

Ordenación de los Recursos Naturales, a las que, en todo caso, deberán ajustarse los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales que aprueben las Comunidades Autónomas, dando cumplimiento a este mandato precisamente el artículo 3 antes reproducido.

El precedente no puede ser más claro: el Plan Director que aprueba el Estado para los Parques Nacionales, tanto en el Real Decreto 1803/1999, de 26 de noviembre, como en el Real Decreto 389/2016, de 22 de octubre, que sustituye al anterior, contiene directrices que son comunes y se proyectan a todos los Espacios Naturales, con independencia de que formen parte de la Red de Parques Nacionales o no.

Estas directrices, en consecuencia, deben ser respetadas por las Comunidades Autónomas cuando elaboren los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales respecto de aquellos Espacios Naturales sobre los que ostenten competencia, como singularmente ocurre en el caso de la Comunidad Autónoma de Cantabria respecto del Parque Natural de las Marismas de Santoña, Victoria y Joyel.

En la sentencia de instancia se destaca, entre las directrices básicas de planificación, las relativas a la zonificación y las contrasta con las utilizadas en el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Parque Natural de las Marismas de Santoña, Victoria y Joyel, para llegar a la conclusión de que dichas directrices no han sido respetadas.

Antes de avanzar en el argumento utilizado por la Sala de instancia sobre esta cuestión, conviene recordar que la zonificación es un componente esencial para la planificación y gestión de áreas naturales protegidas, hasta el punto de que se puede considerar la piedra angular de la gestión de estos espacios al separar usos conflictivos y determinar la idoneidad de cada área para las diversas actividades que pueden desarrollarse.

La zonificación supone describir lo que debe ser y lo que no debe ser en el interior del espacio protegido en términos de gestión de recursos naturales y culturales y resulta crucial en términos de protección. No se trata,

por tanto, de una cuestión formal o de escasa relevancia, sino que tiene un sentido material o sustantivo, de manera que una zonificación inadecuada puede contrariar los fines básicos de conservación, uso sostenible, mejora y restauración del patrimonio natural y de biodiversidad, finalidades que, como recuerda el artículo primero de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, forman parte del deber de conservar y del derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, establecido en el artículo 45.2 de la Constitución.

En la propia Memoria del Plan impugnado se reconoce esta trascendencia al señalar en su apartado 6.3 que *“La zonificación es la herramienta encargada de delimitar qué terrenos dentro del ámbito del PORN deben albergar los diferentes usos y, por tanto, es la guía para la protección de los recursos más valiosos, así como para el aprovechamiento de aquellos otros de interés con el objetivo del mantenimiento y la mejora de las condiciones socioeconómicas”*.

Esta relevancia no pasa desapercibida en el Real Decreto 389/2016, de 22 de octubre, por el que se aprueba el Plan Director de la Red de Parques Nacionales, que destaca en la directriz 3.1.2. que 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.

Pues bien, conforme a la directriz relativa a la zonificación prevista en el Real Decreto 389/2016, de 22 de octubre, por el que se aprueba el Plan Director de la Red de Parques Nacionales (directriz 3.1.2.), se deben establecer las siguientes zonas, 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, según el Real Decreto 389/2016.

a) Zona de reserva. Constituida por aquellas áreas terrestres o marinas, contiguas o dispersas, que temporal o permanentemente requieren el máximo grado de protección. Deben cumplir, al menos, alguna de las siguientes características:

1. Contener valores naturales de excepcional rareza, fragilidad o interés científico.
2. Albergar procesos de regeneración de los recursos naturales.
3. Ser escenarios adecuados para el estudio del estado de conservación y la evolución de los recursos naturales.

Su gestión puede abarcar desde la no intervención hasta el manejo activo. En ellas se garantizará una absoluta protección de sus valores y procesos naturales. Se prohíbe el acceso salvo con fines científicos o de gestión y, en caso necesario, de salvamento, policía y vigilancia ambiental. Se priorizará la adquisición de aquellos bienes y derechos necesarios para el cumplimiento de sus objetivos.

La recolección de material biológico, geológico o cultural que por necesidades científicas sea preciso llevar a cabo, deberá estar clara e inequívocamente fundamentada en los protocolos de investigación y ser expresamente autorizada por la autoridad competente. Solo podrá autorizarse la recolección de material con finalidades científicas o de gestión. Queda expresamente prohibido todo tipo de aprovechamientos.

Únicamente se podrán autorizar instalaciones de carácter científico o para la gestión del medio cuando resulten imprescindibles y causen el mínimo impacto. No se permitirá la apertura de nuevas pistas ni caminos. En espacios marítimos, no se permitirá la delimitación de nuevos canales o rutas de navegación.

b) Zona de uso restringido. Constituida por áreas terrestres o marinas que presentan un elevado grado de naturalidad y que pueden ser accesibles para los visitantes. Aunque hayan podido sufrir un cierto grado de intervención humana, mantienen sus valores naturales en buen estado o se encuentran en fase de regeneración.

Su finalidad es garantizar la conservación íntegra de los recursos y valores que encierran, al tiempo que proporcionar una oportunidad para el contacto íntimo entre el hombre y la naturaleza. En las zonas de uso restringido terrestres, el acceso público se permite únicamente por los senderos autorizados, estando prohibido, salvo regulación expresa en el Plan Rector de Uso y Gestión, por el resto del territorio. El acceso motorizado se restringe exclusivamente a finalidades de gestión y, en caso necesario, de salvamento, investigación, policía y vigilancia ambiental. Excepcionalmente, la administración gestora del parque nacional podrá autorizar el acceso motorizado sólo por la traza de pistas existentes, por el tiempo estrictamente necesario para operaciones vinculadas al normal funcionamiento de refugios de montaña o instalaciones similares, en el caso de que viniera realizándose y sin superar la intensidad vigente, o para actividades vinculadas a usos tradicionales que ya estén realizándose en la zona a la entrada en vigor de este Plan. El uso público en las zonas de uso restringido marinas podrá ser regulado.

La instalación de señales, barreras, instrumentos y artefactos se limitará a aquellas que obedezcan al control, orientación, seguridad de los visitantes o a estudios científicos y actividades de manejo. Únicamente se podrán autorizar instalaciones de carácter científico o para la gestión del medio, siempre que resulten imprescindibles y causen mínimo impacto. No se construirán nuevos edificios ni instalaciones permanentes, pero se podrán mantener o rehabilitar los existentes sin cambio de uso ni incremento de volumen y siempre que el uso actual esté dentro de los tradicionales considerados compatibles en el parque nacional en cuestión. Se podrán construir senderos rústicos acondicionados para el tránsito a pie o para

semovientes, pero no se permitirá la construcción de carreteras o caminos para vehículos. Se procurará el acceso a las personas con discapacidad.

En caso de existir en la zona aprovechamientos tradicionales autorizados estos deberán ser compatibles con la finalidad de la zona.

c) Zona de uso moderado. Constituida por áreas terrestres o marinas caracterizadas por un ambiente de clara dominancia natural en las que se permite el acceso de los visitantes. Opcionalmente pueden incluirse aquí también las áreas manejadas históricamente por las poblaciones locales en régimen extensivo y/o comunal que han dado lugar a recursos y procesos agroecológicos y pesqueros que merecen la consideración de valores culturales materiales e inmateriales del parque.

Su finalidad es la conservación de los valores naturales y culturales, facilitar el acceso a los ciudadanos y favorecer el ejercicio de determinadas actividades tradicionales identificadas como consustanciales con la conservación de los propios recursos naturales y culturales del parque. Podrán incorporar, con el apoyo e incentivo que en su caso resulte procedente, usos agropecuarios y aprovechamientos tradicionales, en la medida que, caracterizando el espacio, no resulten contradictorios con criterios de conservación, sean recogidos en los Planes Rectores de Uso y Gestión y no estén excluidos en la legislación básica.

En las zonas de uso moderado terrestres el acceso público peatonal es libre, aunque se prohíbe el tránsito de vehículos motorizados y artefactos mecánicos fuera de las carreteras y pistas abiertas al público. No obstante, podrá ser autorizado el tránsito de vehículos motorizados para las finalidades de gestión y, en caso necesario, de salvamento, investigación, policía y vigilancia ambiental o aprovechamientos tradicionales compatibles. En las zonas marinas de uso moderado, podrán ser regulados los usos y aprovechamientos.

Podrán permitirse infraestructuras para la atención a visitantes, áreas recreativas, aparcamientos, zonas de acampada, bancos, elementos

interpretativos y otras instalaciones menores destinadas al visitante o a albergar instrumentación científica o de manejo del medio. Así mismo, se podrá autorizar la creación de pequeñas infraestructuras, trabajos de mantenimiento o de adecuación de las instalaciones existentes vinculadas a los aprovechamientos permitidos en el Plan Rector de Uso y Gestión. Las construcciones e instalaciones deberán guardar el máximo respeto al entorno y utilizarán materiales y tipologías tradicionales. Se procurará su integración en el paisaje.

Con carácter restrictivo y excepcional, se podrá autorizar la construcción de pistas o caminos, vinculados al uso público, a actividades de gestión o a los aprovechamientos tradicionales compatibles. Se adaptarán al terreno minimizando los impactos y no recibirán tratamiento superficial ni con asfalto ni con hormigón.

d) Zona de uso especial. Constituida por áreas terrestres o marinas de reducida extensión en las que se ubican las construcciones, instalaciones e infraestructuras mayores cuya localización en el interior del parque se considere necesaria. También alberga, con criterios de mínimo impacto y de concentración de servicios, las instalaciones que sea necesario establecer para el uso público y para las actividades de gestión y administración. Incluye, igualmente, las instalaciones e infraestructuras preexistentes que sea necesario mantener, así como aquellas otras que vayan a albergar servicios de interés general conformes con la finalidad del parque. Se incluirán en esta zona, también, las carreteras y las infraestructuras de transporte preexistentes en los parques nacionales. Su mantenimiento y conservación estarán sometidos a condicionamiento previo por la administración del parque nacional. En estas áreas, el acceso peatonal público es libre. Además de la tramitación urbanística ordinaria, las obras y construcciones a realizar deberán adaptarse a la normativa establecida en el propio Plan Rector de Uso y Gestión y a las especificaciones técnicas que en materia de protección del paisaje y de los valores naturales pudiesen dictarse en desarrollo del mismo. En general, y salvo excepciones debidamente justificadas, las construcciones e instalaciones autorizadas deberán guardar el máximo respeto al entorno, procurarán la

utilización de materiales y tipologías tradicionales y minimizarán su impacto, primando su integración en el paisaje.

e) Zona de asentamientos tradicionales. Las cuatro zonas anteriormente definidas cubren la diversidad de usos y necesidades previsibles en los parques nacionales. No obstante, ante la circunstancia excepcional de la existencia de núcleos urbanos o rurales poblados y al objeto de garantizar a sus habitantes el ejercicio de sus derechos básicos y de permitir un desarrollo armónico de éstos dentro del parque nacional, se establecerán zonas de asentamientos tradicionales que incluyan los núcleos y áreas habitadas por población no dispersa, con sus zonas de servicios y áreas de cultivo aledañas.

En estos núcleos de población, el Plan Rector de Uso y Gestión regulará las actividades que se desarrollen en los mismos y que pudieran afectar a la conservación del parque.

Como es de ver, con esta metodología de zonificación el objetivo que se persigue, de mayor a menor, es la protección de valores naturales, la regeneración de recursos naturales, así como su conservación. Aunque los valores geológicos o geomorfológicos también pueden ser objeto de protección no constituyen el objetivo principal en los criterios de zonificación marcados por la directriz.

Pues bien, en el auto de admisión se nos interpela en primer lugar, como cuestión controvertida en el presente recurso, sobre la cuestión de si la directriz sobre zonificación de los parques nacionales que acabamos de reproducir, la directriz 3.1.2., que está incorporada a las directrices básicas para la planificación del Real Decreto 389/2016, de 22 de octubre, por el que se aprueba el Plan Director de la Red de Parques Nacionales-, resulta de aplicación a los planes de ordenación de recursos naturales que aprueben las Comunidades Autónomas para sus espacios naturales protegidos.

La respuesta a esta primera cuestión, según lo que llevamos expuesto, ha de ser necesariamente positiva. Las directrices establecidas para la Red de Parques Nacionales son también directrices básicas dirigidas a las

Comunidades Autónomas para que sean tenidas en cuenta en el ejercicio de su potestad planificadora sobre los espacios naturales sobre los que ejercen competencias, según el artículo 2 del Real Decreto 389/2016, de 22 de octubre, por el que se aprueba el Plan Director de la Red de Parques Nacionales, como ya hemos razonado anteriormente. Los criterios de zonificación forman parte de esas directrices básicas al contemplarse así expresamente en el Real Decreto, además de ser esos criterios, en sí mismos considerados, un componente esencial para la planificación y gestión de áreas naturales protegidas, como ya hemos señalado.

SÉPTIMO.- La declaración del Parque Natural de las Marismas de Santoña, Victoria y Joyel y su Plan de Ordenación de Recursos Naturales.

El Parque Natural de las Marismas de Santoña, Victoria y Joyel fue declarado mediante la Ley de Cantabria 4/2006, de 19 de mayo, de Conservación de la Naturaleza.

En su artículo 10 se dice que los Parques Naturales son áreas naturales poco transformadas por la explotación u ocupación humana que, por la belleza de sus paisajes, la representatividad de sus ecosistemas o la singularidad de su flora, su fauna o de sus formaciones geomorfológicas, poseen valores ecológicos, estéticos, educativos y científicos cuya conservación merece una atención preferente.

En la Disposición Adicional Primera se declara el Parque Natural de las Marismas de Santoña, Victoria y Joyel, con la finalidad expresa de asegurar el mantenimiento del equilibrio ecológico de este ecosistema, basado en el intercambio continuo de materias entre el medio continental y marino, y la protección de las comunidades y elementos biológicos, en particular de las aves acuáticas migratorias. El Parque se rige por las disposiciones de la Ley que le son de aplicación en atención a su condición de Espacio Natural Protegido y la categoría jurídica de protección de Parque Natural, y por el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales, en vigor, aprobado por Decreto del

Gobierno de Cantabria 34/1997, de 5 de mayo. No obstante, la Disposición Final Segunda prevé la revisión del citado PORN.

En cumplimiento de tal mandato, se aprobó el Decreto 76/2018, de 6 de septiembre, ahora anulado por la sentencia de instancia, justificándose su aprobación en el hecho de que las Marismas de Santoña, Victoria y Joyel habían sido designadas Zona Especial de Conservación (ES-1300007), sumándose esta figura a la de Zona de Especial Protección para las Aves (ES130000143) y Sitio Ramsar, siendo por tanto necesario adecuar los contenidos, elementos de diagnóstico y bases de ordenación del Plan anterior a la nueva realidad del espacio protegido, logrando la integración en un único instrumento de ordenación de las medidas necesarias para cumplir los objetivos impuestos por las diferentes figuras de protección.

Considera el Preámbulo del Decreto que las Marismas de Santoña, Victoria y Joyel, están consideradas el conjunto de humedales de mayor valor del norte de la Península Ibérica, y además incluyen una de las mejores manifestaciones de encinares cantábricos costeros.

Por lo que respecta a la zonificación, la exposición de motivos del Plan destaca que su definición y regulación tiene su punto de partida en las 12 unidades ambientales identificadas y valoradas tras el diagnóstico territorial realizado, y el artículo 10 señala que es la recogida en el Mapa núm. 42 del Anexo III. Respecto de estas unidades se establecen tres Zonas de Ordenación: (i) Zona de Uso Limitado; (ii) Zona de Uso Compatible y; (iii) Zona de Uso General.

Destaca la sentencia impugnada que no resulta controvertido en el pleito que se ha realizado un cambio de metodología en la delimitación de zonas y usos. Así, mientras que el PORN aprobado por Decreto 34/87 se basaba en unidades ambientales que habían sido delimitadas en atención a la presencia sobre el mismo de los caracteres propios de los distintos ecosistemas partiendo de la diversidad biológica, en el nuevo PORN, objeto de este procedimiento, la zonificación se realiza por rasgos geomorfológicos y

elementos geográficos y después se aplican otros criterios como paisaje, flujos o mareas.

También resalta la sentencia que para juzgar estos cambios es preciso partir de un escenario normativo distinto del vigente en el momento en que se aprobó el anterior PORN. Ahora la norma rectora es la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, Ley que ha sido objeto de diversos pronunciamientos del Pleno Tribunal Constitucional: SSTC 69/2013, de 14 de marzo de 2013, 87/2013, de 11 de abril de 2013 y 138/2013, de 6 de junio de 2013, que necesariamente se erigen como parámetro de interpretación. Ello es así porque estas sentencias confirman la competencia estatal para fijar directrices básicas que se configuran materialmente como el escalón superior de la planificación ecológica y, por tanto, de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales aprobados por las Comunidades Autónomas, como vimos en el fundamento quinto de esta sentencia.

Veamos a continuación como las conclusiones que acabamos de dejar sentadas se proyectan sobre el Decreto 76/2018, de 6 de septiembre, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de las Marismas de Santoña, Victoria y Joyel.

OCTAVO.- La sujeción del PORN del Parque Natural de las Marismas de Santoña, Victoria y Joyel a las directrices establecidas en el Real Decreto 389/2016, de 22 de octubre, por el que se aprueba el Plan Director de la Red de Parques Nacionales.

La Sala de instancia, en su razonamiento, sigue lo establecido en los fundamentos anteriores y llega a la conclusión de que se ha producido el incumplimiento, al menos formal, de la directriz básica 3.1.2. de la legislación de protección del medio natural a la que debe ajustarse el PORN respecto de la zonificación.

No obstante, el Tribunal *a quo* señala que, si el régimen de la zonificación utilizada por el PORN impugnado respeta el contenido esencial de

la directriz, podría entenderse que no se vulneraría ésta. Por ello, más allá de la adecuación nominal del PORN a la directriz, la sentencia analiza si el PORN cumple con las exigencias que la Ley 42/2007 establece respecto de estos planes y respecto de sus objetivos que se plasman en su artículo 17. En cierto modo considera que el incumplimiento de la directriz podría obviarse, dejaría de ser determinante de la nulidad del Plan, siempre que este respetara los planteamientos esenciales de la Ley.

En todo caso, hemos de insistir en la autoridad que la directriz ha de ejercer sobre el planificador autonómico. La directriz representa la opción que el planificador estatal ha considerado más idónea para asegurar los principios que inspiran la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, que aparecen detallados en su artículo segundo (mantener los procesos ecológicos esenciales, conservar la biodiversidad y la geodiversidad, utilizar ordenadamente los recursos, etc...).

Además, como recordábamos anteriormente, los criterios de zonificación tienen una justificación sustantiva o material para los fines básicos de conservación, uso sostenible, mejora y restauración del patrimonio natural y de biodiversidad, por lo que su definición y contenido concreto debe ser esencialmente respetado, sin perjuicio de que se puedan utilizar en los Planes de Ordenación de Recursos Naturales de las Comunidades Autónomas diferentes para identificar cada una de las zonas contempladas en las directrices aprobadas por el Estado.

Bastaría, por tanto, para considerar infringido el principio de jerarquía normativa, con la consecuente declaración de nulidad, que el Plan de Ordenación de Recursos Naturales se apartase en lo sustancial de los criterios de zonificación establecidos en la directriz que antes hemos reproducido.

Pero como hemos anticipado, la Sala de instancia va más allá de lo señalado en las directrices y adopta su decisión confrontando el PORN con las exigencias que la Ley 42/2007 establece respecto a estos planes. Lo explica de la siguiente manera:

«CUARTO.- Llegados a este punto debe la Sala analizar la prueba practicada en el procedimiento, expediente y distintas periciales e informes adjuntados, incluidas las testificales practicadas, que ponen de manifiesto que efectivamente se ha optado por esta metodología geomorfológica frente a los valores naturales centrados en la vegetación que primó la anterior ordenación. Pese al innegable esfuerzo científico en ordenar el espacio del PORN de manera racional que conlleva esta metodología, la Sala considera que, siendo como es un Plan de Ordenación de los Recursos Naturales, han de ser los recursos naturales la referencia inequívoca de toda la ordenación, sin dejar resquicio alguno a la discrecionalidad en aspectos que puedan quebrar el objetivo de su conservación cuando se trate de valores especialmente protegidos (hábitats, especies, etc.). No hay que olvidar que en este espacio convergen diversos instrumentos internacionales y normativa europea, y en esta última operan los principios de primacía y de precaución.

El informe emitido por el Director General del Medio Natural, Don Antonio Lucio Calero, de 16 de abril de 2019, hace supuesto de la cuestión remitiéndose a la evaluación ambiental y al ISA que transcribe, considerando que la elección de la metodología era discrecional y se describen los diferentes niveles hasta llegar a la zonificación final, concluyendo ausencia de regresión en la protección ambiental. El escaso detalle de la evaluación ambiental y el ISA, de contenido similar al entonces proyecto de memoria ambiental, impiden llegar a ninguna conclusión sobre el concreto método elegido y su adecuación a la valoración de los recursos naturales que permitan cumplir con el objetivo de su protección. Sin embargo, la testifical de Doña Lourdes González Aizpiri, Directora del parque natural admitió que en la zona de uso general se incluyen actividades que podrían ir en detrimento de esos valores. Si bien afirmó la posibilidad de denegarse la autorización, sensu contrario ha de admitirse la posibilidad de que se permitan al existir un margen de discrecionalidad. En el mismo sentido, la declaración del autor del informe del Jefe del Servicio de Conservación de la Naturaleza firmado el 3 de mayo de 2019, el geógrafo Don A. Luis Sordio Cosío, al explicar la metodología utilizada, las razones del abandono del primer corte de zonificación en razón de la vegetación por ser más cambiante y sensible al uso antrópico y defender la afirmación de que los hábitats están condicionados por la geomorfología, y admitió que la protección de todos los hábitats era inviable social y técnicamente habiéndose optado por conservar sólo los más representativos. Igualmente reconoció que no era técnicamente factible comparar la antigua zonificación con las tres zonas del nuevo PORN. Y admitió, preguntado por la unidad ambiental zona semillana donde se ubican urbanizaciones con sentencia judicial que ordena su demolición, que su actual zonificación permite usos autorizables pero que cabía su denegación. Potencialmente, pues, existe un riesgo para esos recursos naturales ubicados en dichas zonas.

Estas declaraciones avalan las conclusiones de la pericial judicial practicada por el biólogo Don Sergio Torío Castañeda a petición de la parte actora, prueba que resulta crucial para el análisis y comprensión del complejo sistema utilizado hasta llegar a la zonificación final partiendo de la metodología escogida pues éste es objeto de las consideraciones previas que

efectúa para alcanza en dictamen a las cinco cuestiones formuladas a este perito sobre los criterios de zonificación.

Aun cuando el informe del perito biólogo se limita a dos de las tres zonas, las de uso compatible y uso general, la conclusión es que más de la mitad (el 54%) de los criterios utilizados son geomorfológico y topográficos y sólo el 16 % exclusivamente biológicos (dictamen a la cuestión primera). Sin embargo y como dictamina en la cuestión segunda, no fueron los valores geomorfológicos los que motivaron la declaración del territorio del PORN bajo las figuras de protección destacadas en su texto y analizadas en el informe pericial (folios 27 y ss del informe): Humedal Ramsar, ZEPA ES0000143, ZEC ES-1300007 y Parque Natural de las Marismas de Santoña, Victoria, Joyel y ría de Ajo. De hecho, a la cuestión tercera concluye categóricamente que fueron los valores biológicos, y en particular ornitológicos, los que motivaron la declaración del territorio del PORN bajo las figuras de Humedal Ramsar, ZEPA y Parque Natural, y que la declaración bajo figura ZEC, persigue asimismo la protección de valores biológicos de manera prioritaria, aun cuando para este último incluye también los valores geomorfológicos como elementos a conservar.

Ahondando en los criterios geomorfológicos y matemáticos utilizados por su mayor permanencia y menor alterabilidad por usos antrópicos, que no exentos de éstos, explica cómo la utilización única y exclusiva de dichos criterios concatenados para definir las unidades ambientales en algunos casos pueden no tener en cuenta a realidad funcional de los ecosistemas presentes. Y pone como ejemplo la unidad ambiental “zonas semillanas” (el 25% de la zonificación de 2018 pese a su heterogeneidad agrupadas sólo en función de que las pendientes no excedan el 20% a modo de cajón de sastre terrestre), subdividida en 25 sectores en función de las cuencas visuales (paisaje), que no es determinante de la conservación de biodiversidad y menos de la fauna y, en concreto, de las aves con elevada movilidad, lo que viene a coincidir con la afirmación de la STC 87/2013, en cuanto a la continuidad ecológica y la presencia de ecosistemas en zonas tan diferentes como la terrestre y la marítima. Partiendo de la asignación de un valor global bajo pese a “englobar las zonas que atesoran mayores valores ambientales” (apartado 6, criterios y alternativas de conservación de la Memoria de Ordenación, pág. 250, párrafo 2º) pretende establecer una gradiente entre las zonas con mayores valores naturales y los menores a través de criterios de distancias, de tipo matemático, porcentajes de superficie calificada en el anterior PORN como uso especial... que tienen muy poco que ver con la presencia de los valores naturales y su estado de conservación dando lugar a la subjetividad. De hecho y respecto de la zona semillana, el geógrafo Don A. Luis Serdio Cosío confirmó la existencia de usos autorizables incompatibles con la necesidad de protección requerida, si bien entendía suficiente la posibilidad de denegación de la autorización. De ahí que facilite un escenario de regresión en cuanto al grado de protección de los valores biológicos, incluyendo los ornitológicos. Por ello dictamina la inadecuación e incongruencia de gran parte de los criterios utilizados en el proceso metodológico para llegar a la zonificación de uso general y uso compatible, máxime cuando frente al PORN de 1997 se reduce el número de zonas, por lo que los compartimentos

son más amplios en el actual Plan. El peligro advertido de regresión se concreta en la derivación a un momento posterior del efectivo control o del proceso de detección de valores naturales. Así, los basados en la vegetación que requieran especial protección (masas forestales, ejemplares arbóreos de interés o formaciones vegetales singulares) a la fase del planeamiento urbanístico (ver artículo 27 del PORN) o al proceso de autorización la posible denegación de actividades o actuaciones incompatibles con su preservación. Por ello, la presencia de especies de aves incluidas en el Anexo I de la Directiva Aves (2009/147/CE) sólo se ha valorado con un 1 punto sobre un total de 25 en estas zonas (ver folio 46 del informe pericial). De esta forma se estaría incumplimiento el propio objetivo recogido en el artículo 28 respecto de las figuras ZEPA, el 96% del territorio PORN. Y en aclaraciones detalla ejemplos de especies de aves y hábitats no considerados en el Plan.

Finalmente, la cuestión quinta aborda la regresión que supone el nuevo Plan en función de los usos que ahora se permiten, más restrictivos en el anterior PORN de 1997, confirmando la ausencia de justificación por cambio físico, degradación constatada o pérdida de valores ambientales.

En aclaraciones reitera que la contribución o peso relativo de los criterios biológicos en la valoración de las unidades ambientales es moderada de forma que, sobre la valoración hipotética máxima de 25 puntos para una unidad ambiental dada, dichos criterios biológicos tienen un peso relativo de 11-12 puntos como máximo (menor al 50% de la valoración de las unidades ambientales). Y además, los criterios biológicos vienen ponderados que establecen puntos de corte no justificados, como la exigencia de que el porcentaje de ocupación del hábitat protegido en la Directiva o en la Ley 42/2007 sea igual o superior al 50% en la unidad ambiental, geomorfológicamente determinada (ver folio 184 de la Memoria Ambiental). Sin embargo, la normativa de protección es ajena a esta discriminación, cuya única justificación sería la "inviabilidad social y técnica" de proteger todos los hábitats reconocidos como de interés comunitario, como se reconoció en la declaración del geógrafo Don A.Luis Serdio Cosío, quien admitió sólo se ha querido proteger "los más significativos". De ahí la incomprensión de los ejemplos aludidos por el perito biólogo (unidad ambiental con un 47% de su superficie ocupada por hábitats de interés no considerado como valor a proteger). Igualmente destaca en la novena aclaración la necesidad no sólo de conservar sino de recuperar ambientalmente hábitats, terrenos, masas forestales, marismas, etc, como objetivo que debería guiar la inicial delimitación de unidades ambientales.»

En definitiva, para la Sala de instancia el PORN de las Marismas de Santoña, Victoria y Joyel no solo se aparta formalmente de los criterios recogidos en la directriz relativa a la zonificación (directriz 3.1.2.), del Plan Director de la Red de Parques Nacionales, aprobado por el Real Decreto 389/2016, de 22 de octubre, sino que contradice los mandatos de las Directivas comunitarias y de la Ley 42/2007, al utilizar una metodología de

zonificación basada en distintas unidades ambientales que se definen principalmente por criterios geomorfológicos ajenos a la consideración de los recursos naturales y en perjuicio de los criterios biológicos, con el consiguiente riesgo de desprotección.

Concluye así la Sala:

«SEXTO.- En conclusión, en la adecuación a derecho de un Plan de Ordenación de los Recursos Naturales se trata, como indica la STS, Sala 3ª, sec. 5ª, de 18-07-2013, rec. 5845/2009, de determinar si el mismo, en la forma en que ha sido redactado y aprobado, cumple o no con las exigencias legales básicas para tal tipo de instrumentos de protección de los espacios naturales. Y en la medida en que no se haya partido de la identificación de los peculiares, específicos y concretos recursos naturales objeto de protección de la zona, el plan será nulo. La propia STS, Sala 3ª, sec. 5ª, de 26-10-2010, rec. 4155/2007 relativa al anterior PORN de las Marismas recordaba que «muchas de las pautas normativas que los Planes Generales ---y, en concreto, los PORNs--- contienen, sobre todo cuando proceden a la clasificación o pormenorización de terrenos o a la calificación mediante la atribución de usos, no son, en puridad, libres mandatos reglamentarios, por cuanto el acierto ---o no--- de la decisión adoptada, en relación con una determinadas zonas, viene, en gran medida, condicionada por las peculiares características de la misma, y, en el caso que nos ocupa, por el nivel de protección que la misma exige, y, en consecuencia, por los usos que permite. No se trata, pues, y sin mas, de un simple y mero ejercicio de la potestad reglamentaria regulando libremente una determinada situación fáctica, ya que el ejercicio de la potestad de planeamiento ---aunque formalmente reglamentario--- debe de situarse en un contexto fáctico y jurídico que en gran medida lo condiciona. Esto es, en gran medida, el planeamiento (y, por supuesto el PORN) parte del previo examen y del correspondiente reflejo documental de las determinadas zonas que integran su ámbito; para, a continuación, atribuir a la misma el nivel de protección y usos que, para dicho tipo de zona se contempla en el mismo Plan. Dicho de otra forma, que en tal actuación planificadora coexisten un importante componente reglado junto a un ámbito de actuación discrecional». Y como sostiene la STS, Sala 3ª, sec. 5ª, de 16-10-2014, rec. 4077/2012, alegada infracción la de las directivas 92/43/CEE y 2009/147/CE en cuanto a la interpretación de la obligación de aprobar planes adecuados para las especies objeto de conservación y la falta de motivación del Plan, entiende que correspondía a la Administración actuante acreditar que en el instrumento aprobado estaban debidamente definidos los objetivos de conservación específicos a los requerimientos ecológicos de los hábitats y especies de interés comunitario y, que estaban debidamente justificados los criterios de zonificación y el establecimiento de medidas de conservación y de gestión; no habiéndose producido tal acreditación en el curso del proceso.

Por todo, la Sala concluye que, no sólo formalmente el legislador autonómico se ha apartado deliberadamente de las directrices de ordenación básica para la elaboración de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, como se recoge en el actual artículo 17 de la Ley 42/2007 declarado constitucional por la STC 138/2013. Es que la metodología escogida y la concreta zonificación a la que se llega en el PORN de 2018 no cumple con los objetivos que a nivel de principio sostiene persigue, permitiendo un alto grado de subjetividad en su aplicación que impide pueda afirmarse otorga el grado de protección y persiga la recuperación de los recursos naturales objeto de su protección”

En el presente procedimiento, como en aquél, lo anteriormente expuesto conlleva la estimación del motivo y del recurso y la anulación de la disposición recurrida, lo que hace innecesario el análisis de los restantes motivos formulados de forma subsidiaria.»

No hay nada que objetar respecto de las conclusiones alcanzadas por la Sala de instancia, tras el examen de la prueba practicada que solo a ella compete, como tampoco respecto a la decisión adoptada, anulatoria de la disposición recurrida, sin perjuicio de lo señalado en el fundamento sexto de esta sentencia respecto del primer punto de la cuestión casacional.

El auto de admisión nos interpela también sobre cuál ha de ser el ámbito de la potestad discrecional de la administración para seleccionar la metodología a utilizar en orden a delimitar la zonificación de tales planes de ordenación de recursos naturales. La respuesta se deduce de lo ya señalado anteriormente. Esa discrecionalidad no permite alterar la metodología establecida en la directriz 3.1.2. que antes hemos reproducido, pues esta es la opción que legítimamente, por tener competencia para ello, ha utilizado el planificador estatal para preservar los valores consagrados en la Ley 42/2007, ya que como señaló el Tribunal Constitucional en su sentencia 138/2013, de 6 de junio de 2013, la función de estas Directrices es la de configurarse materialmente como el escalón superior de la planificación ecológica, vértices de una estructura piramidal, a los que, por tanto, deben subordinarse los planes aprobados por las Comunidades Autónomas.

NOVENO.- Sobre el exceso de jurisdicción de la sentencia recurrida.

Mantiene el recurrente que Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria ha incurrido en exceso en el

ejercicio de su jurisdicción, con infracción de los artículos 9.3 y 106 de la Constitución y 71.2 de la LRJCA, en relación con el artículo 17 de la Ley 42/2007, de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad y con la jurisprudencia del TS al haber sustituido el Tribunal a la Administración en el ejercicio de facultades discrecionales. Esta sustitución se sustenta en el hecho de que la Sentencia de instancia rechaza la metodología escogida por la Administración para la valoración de los recursos como la zonificación del PORN, al atender predominantemente a criterios de tipo geomorfológicos o topográficos en lugar de criterios de tipo biológico, cuando la utilización de criterios geomorfológicos en la planificación de recursos ni está prohibida ni es ajena a la Ley 42/2007, siendo decisión de la Administración optar por un criterio determinado.

Este motivo de impugnación ha obtenido respuesta en los fundamentos anteriores. La Sala razona con extensión sobre la incompatibilidad existente entre los criterios geomorfológicos utilizados predominantemente por la Administración autonómica para la zonificación del Parque Natural con los valores y principios rectores que la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad establece para la protección de estos espacios naturales, llegando a la conclusión que dichos criterios en la forma desarrollada vulneran los mandatos legales. El margen de apreciación y de decisión propio de las potestades discrecionales de la Administración, como es la de planeamiento, tiene un límite infranqueable en el respeto a la ley y en general a las normas de superior rango, como acontece en este caso con las directrices establecidas por la Administración del Estado y plasmadas en el Plan Director de la Red de Parques Nacionales, aprobado por el Real Decreto 389/2016, de 22 de octubre.

En definitiva, ningún exceso de jurisdicción se ha producido en el presente caso.

El recurso debe ser desestimado.

DÉCIMO.- Costas.

De conformidad con lo establecido en el artículo 93.4º de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, no ha lugar a la imposición de las costas de este recurso, al no apreciarse temeridad o mala fe en las partes.

FALLO

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

Primero.- La respuesta a la cuestión que se suscita como de interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia es la que se establece en los Fundamentos Sexto y Octavo.

Segundo.- Declarar no haber lugar y desestimar el recurso de casación n.º 2896/2023 interpuesto por el Gobierno de Cantabria contra la sentencia n.º 419/2022, de 17 de noviembre, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria y recaída en el procedimiento ordinario n.º 322/2018, por la que se estima el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Asociación de los Recursos Naturales de Cantabria (ARCA) frente al Decreto 76/2018, de 6 de septiembre, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de las Marismas de Santoña, Victoria y Joyel (PORN de las Marismas), declarando su nulidad.

Tercero.- Sin costas.

Notifíquese esta resolución a las partes , haciéndoles saber que contra la misma no cabe recurso,e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.

VOTO PARTICULAR concurrente que emite la Excm. Sra. Magistrada doña Ángeles Huet de Sande a la sentencia de fecha 14 de mayo de 2025 dictada en el recurso de casación 2896/2023.

1.- Mi respetuosa discrepancia con el parecer mayoritario plasmado en la sentencia se circunscribe a una parte de su fundamentación y no a su fallo que comparto.

La parte de su fundamentación de la que discrepo es la que da respuesta a la primera cuestión de interés casacional que nos plantea el auto de admisión que, en definitiva, nos pregunta si las directrices básicas contenidas en el Plan Director de la Red de Parques Nacionales aprobado por el Real Decreto 389/2016, de 22 de octubre, resultan de aplicación a los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN) que aprueben las comunidades autónomas para los restantes espacios protegidos.

La respuesta que a tal pregunta ha ofrecido la decisión mayoritaria ha sido positiva:

«el Plan Director que aprueba el Estado para los Parques Nacionales, tanto en el Real Decreto 1803/1999, de 26 de noviembre, como en el Real Decreto 389/2016, de 22 de octubre, que sustituye al anterior, contiene directrices que son comunes y se proyectan a todos los Espacios Naturales, con independencia de que formen parte de la Red de Parques Nacionales o no.

Estas directrices, en consecuencia, deben ser respetadas por las Comunidades Autónomas cuando elaboren los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales respecto de aquellos Espacios Naturales sobre los que ostenten competencia, como singularmente ocurre en el caso de la Comunidad Autónoma de Cantabria respecto del Parque Natural de las Marismas de Santoña, Victoria y Joyel.»

Y, en mi opinión, la respuesta debería haber sido negativa, esto es, que tales directrices básicas se ciñen al concreto espacio protegido al que van referidas, los parques nacionales, vinculando a los PORN que corresponde aprobar a las comunidades autónomas en desarrollo de dicho Plan Director,

pero no a los restantes planes de ordenación de dicha clase que aprueben las comunidades autónomas para otras categorías distintas de espacios protegidos.

Expongo, a continuación, las razones de mi discrepancia.

2.- La sentencia de la que disiento, tras realizar en el fundamento cuarto unas consideraciones generales, que comparto, sobre la competencia del Estado para fijar directrices básicas de ordenación de los espacios naturales, expresamente afirmada en el artículo 17.2 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de patrimonio natural y de la biodiversidad, y suficientemente analizada, por lo demás, por la jurisprudencia constitucional (SSTC 102/1995, 194/2004, 101/2005, 69/2013, 138/2013, entre otras), aborda en su fundamento quinto el alcance de las directrices que se contienen en el Real Decreto 389/2016, de 22 de octubre, por el que se aprueba el Plan Director de la Red de Parques Nacionales, analizando, en concreto, su artículo 2, precepto controvertido en el proceso. Y es ahí donde comienza mi discrepancia.

Sostiene el parecer mayoritario que dicho artículo 2 contiene «una doble remisión y un doble mandato» y que «[L]a doble remisión normativa es el fundamento del doble mandato»:

«[...] Por un lado, el Plan Director tendrá el carácter de directrices básicas para la planificación, conservación y coordinación de los parques nacionales de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 19, apartados 1.d) y 2 de la Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales, de manera que toda la actividad planificadora de desarrollo que afecte a estos espacios naturales deberá respetar lo establecido en esas directrices, incluido los Planes de Ordenación de Recursos Naturales que aprueben las Comunidades Autónomas en relación con los Parques Nacionales.

Pero la norma contiene otro mandato adicional, diferente del anterior y que tiene su fundamento en una norma distinta: el Plan Director tendrá el carácter de directrices básicas de la legislación de protección del medio natural conforme a lo dispuesto en el artículo 17, apartados 2 y 3 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad. Es decir, tiene por objeto ser directriz para la ordenación de los recursos naturales de otros espacios naturales, no solo los Parques Nacionales, dando contenido al artículo 17.2, para convertirse, en palabras del Tribunal Constitucional, en el escalón superior

de la planificación ecológica, y, por tanto, también de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales que puedan aprobar las Comunidades Autónomas en relación a los espacios naturales sobre los que ostentan competencias plenas, como son los parques naturales.

Es indudable que estas directrices básicas podían haber sido aprobadas de forma diferenciada de las que se recogen en el Plan Director de la Red de Parques Nacionales, incluso hubiera sido conveniente hacerlo así para evitar equívocos, pero es lo cierto que del texto del citado precepto -art. 2 del RD 389/2016, de 22 de octubre, se aprueba el Plan Director de la Red de Parques Nacionales- se deduce con toda claridad que la voluntad de la Administración es que las directrices aprobadas tengan también carácter de básicas y de aplicación general y no limitadas estrictamente a los Parques Nacionales. Si no fuera así, el precepto resultaría redundante ordenando en el segundo apartado lo que ya está ordenado en el primero [...].»

Así lo ha entendido además la sentencia recurrida, criterio que nuestra sentencia confirma.

3.- Pues bien, más allá de la técnica normativa utilizada por el precepto reglamentario -que no favorece, precisamente, su claridad-, su interpretación no puede hacerse desde una literalidad -por lo demás, confusa- que prescinda del bloque normativo en el que se inserta ni de la razón de ser de las remisiones normativas que en él se contienen, así como de la evolución legislativa y pronunciamientos del Tribunal Constitucional a los que tales remisiones obedecen.

El Real Decreto 389/2016, es una norma reglamentaria de desarrollo de una ley dedicada exclusivamente a regular una concreta categoría de espacio natural protegido: los parques nacionales. Así lo indica expresamente el artículo 1 de la ley que este precepto reglamentario desarrolla, Ley 30/2014, de parques nacionales, al precisar que la ley «tiene por objeto establecer el régimen jurídico básico para asegurar la conservación de los parques nacionales y de la Red que forman, así como los diferentes instrumentos de coordinación y colaboración», y nada hay ni en su articulado ni en su preámbulo que nos lleve a concluir que el legislador ha pretendido extender su previsiones básicas, o alguna de ellas, a otras categorías de espacios naturales distintas de la que constituye su objeto específico, como tampoco lo

hay en el preámbulo del propio Real Decreto que la desarrolla. Recordemos, a este respecto, la necesidad de certeza y claridad con la que, de conformidad con la doctrina constitucional, deben ser establecidas las normas básicas que condicionan la esfera competencial de las comunidades autónomas.

Y tampoco la interpretación del precepto reglamentario en su literalidad conduce, en mi criterio, a la conclusión alcanzada en la sentencia de la que discrepo si se tiene en cuenta la evolución legislativa que le precede.

4.- La referencia a la evolución de la legislación general sobre patrimonio natural, a la configuración en ella de las directrices básicas para la ordenación de los recursos naturales, de conformidad con los pronunciamientos del Tribunal Constitucional, y a cómo se ha desgajado de la misma la legislación específica de parques nacionales puede ser de interés para aclarar la redacción del precepto reglamentario que comentamos y las remisiones normativas que en él se contienen, cuestión que, necesariamente con cierto detenimiento, pasamos a abordar.

a).- La Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestre, ya desde su primera redacción -y en redacción similar a la vigente contenida en el artículo 17 de la Ley 42/2007-, establecía que corresponde al Gobierno la aprobación de «directrices para la ordenación de los recursos naturales, a las que, en todo caso, deberán ajustarse los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales que aprueben las Comunidades Autónomas» (artículo 8.1) y que «es objeto de las directrices el establecimiento y definición de criterios y normas generales de carácter básico que regulan la gestión y uso de los recursos naturales, de acuerdo con lo establecido en la presente Ley» (artículo 8.2). La constitucionalidad de esta configuración como básica de estas directrices fue expresamente avalada por la STC 102/1995.

Esta ley también regulaba los parques nacionales y en su artículo 22.1 atribuía íntegramente su gestión al Estado, previsión que, en cambio, fue declarada inconstitucional por esta misma STC 102/1995, por invadir las

competencias que, en materia de desarrollo y ejecución, y de gestión medioambiental, corresponden a las comunidades autónomas.

b).- Como consecuencia de esta declaración de inconstitucionalidad, se dicta la Ley 41/1997, de 5 de noviembre, que da nueva redacción a la Ley 4/1989, para permitir la participación en la gestión de los parques nacionales, no sólo de la Administración del Estado, sino también de las comunidades autónomas en cuyo territorio se ubique alguno de ellos -así se indica expresamente en su exposición de motivos-, creándose para ello una nueva figura de ordenación, el Plan Director de la Red de Parques Nacionales, a la que, consecuentemente, se atribuye la condición de directriz básica para permitir esta participación conjunta de ambas administraciones. Esta nueva figura de planificación, en cuyo desarrollo han de participar las comunidades autónomas, nace, según reza la exposición de motivos de esta Ley 41/1997, «con la vocación de ser el instrumento a través del cual se fijen las líneas generales de actuación de la Red de Parques Nacionales» y para «servir de pauta para la redacción de los Planes Rectores de Uso y Gestión» de tales parques nacionales. Nada nos lleva a proyectar su regulación fuera de los parques nacionales.

De esta forma, se incluye en la Ley 4/1989 un nuevo artículo 22 bis que, en su apartado 2, da cumplimiento a la obligación que derivaba del pronunciamiento del Tribunal Constitucional de incluir a las comunidades autónomas en la gestión de los parques nacionales, atribuyendo carácter básico a dicho Plan Director, atribución que lleva a cabo mediante la técnica de la remisión normativa al artículo 8.1 de la propia ley. Y así, este precepto, el nuevo artículo 22 bis, tras regular en su apartado 1 el contenido del Plan Director, dispone en su apartado 2 que «El Plan Director tendrá una vigencia mínima de cinco años y máximo de diez años y su contenido tendrá el carácter de directrices a los efectos del artículo 8.1 de esta Ley».

Así pues, la previsión contenida en este artículo 22 bis, apartado 2, y la remisión que en ella se contiene al artículo 8.1 de la ley -antecedente, insistimos, del vigente artículo 17 de la Ley 42/2007-, no pretende atribuir al Plan Director el carácter de directriz básica para la ordenación de cualesquiera

espacios naturales, sino que nace con la explícita finalidad de dotar de carácter básico a esta nueva figura de ordenación de esta específica categoría de espacio natural, los parques nacionales, para permitir la participación de las comunidades autónomas en su gestión, como ordenaba el pronunciamiento del Tribunal Constitucional, sujetándolas a estas directrices básicas. Y para ello, utiliza el legislador la técnica de la remisión al precepto de la propia ley que facultaba la aprobación de directrices básicas para la ordenación de los recursos naturales, artículo 8.1.

c).- En debida congruencia con esta previsión del legislador, el Real Decreto 1803/1999, de 26 de noviembre, por el que se aprueba el Plan Director inmediatamente anterior al aprobado por el Real Decreto 389/2016, de 22 de octubre, que aquí analizamos, al referirse en su artículo 3 al carácter de directriz básica de dicho Plan atribuido por el legislador en los términos expuestos, hace mención, como resultaba obligado dada su naturaleza reglamentaria que nada podía innovar, a los dos preceptos que en la ley le atribuían tal carácter, el artículo 22 bis 2 y el artículo 8.1 al que aquél se remite.

No se trata, por lo tanto, ni de una «doble remisión» ni de un «doble mandato», sino del mismo: el precepto reglamentario se limita a mencionar las normas legales que atribuyen carácter básico al Plan Director para permitir la intervención de las comunidades autónomas en el desarrollo y gestión de esta categoría específica de espacio natural que son los parques nacionales, como exigía el pronunciamiento del Tribunal Constitucional al que estas normas daban cumplimiento.

d).- Y con ese carácter específico, ceñido a los parques nacionales, ha sido afirmada la constitucionalidad como normativa básica de ambos preceptos, legal y reglamentario, en las SSTC 194/2004 y 101/2005, de cuyos razonamientos no cabe inferir, ni siquiera de forma implícita o indirecta, que el carácter básico de tales preceptos que dicha sentencias avalan pretenda proyectarse más allá de esta categoría particular de espacio natural que son los parques nacionales, antes al contrario, todo el soporte argumental de su fundamentación se construye sobre la base de descartar que el

condicionamiento que suponen para la potestad planificadora sobre los parques nacionales que ostentan las comunidades autónomas suponga una extralimitación de la distribución competencial que deriva de la Constitución, sin la más mínima alusión a una posibilidad de proyección fuera de dichos parques.

e).- En este estado de cosas, la regulación de los parques nacionales se desgaja de la legislación general sobre patrimonio natural, primero, mediante la Ley 5/2007, de 3 de abril, de la red de parques nacionales, luego sustituida por la vigente Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de parques nacionales, de forma que la vigente Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del patrimonio natural y la biodiversidad, a diferencia de la Ley 4/1989, a la que sustituye, ya no regula esta específica categoría de espacio natural. Y ello debe también tenerse en cuenta en el juego de remisiones que realiza el artículo 2 del Real Decreto 389/2016, que analizamos.

La regulación sobre el Plan Director de la Red de Parques Nacionales contenida en la Ley 30/2014 y en el Real Decreto 389/2016, mantiene una línea sustancialmente similar, en los aspectos aquí cuestionados, a la contenida en las normas a las que respectivamente sustituyen, como también se reconoce en la decisión mayoritaria. Y así, el artículo 19, al regular el citado Plan Director -como ya hiciera su precedente artículo 22 bis de la derogada Ley 4/1989-, tras reflejar en su apartado 1 el contenido del Plan, dispone en su apartado 2 que «El Plan Director tendrá el carácter de directrices de acuerdo con la legislación de protección del medio natural», remisión que ya no es a otro precepto de la misma ley, sino a la Ley 42/2007 que -también de forma similar a su precedente artículo 8 de la Ley 4/1989- en su artículo 17, apartados 2 y 3, atribuye al Ministerio de Medio Ambiente, con la participación de las comunidades autónomas, la elaboración, en el marco del Plan Estratégico Estatal del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, de «unas directrices para la ordenación de los recursos naturales a las que, en todo caso, deberán ajustarse los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales que aprueben las Comunidades autónomas», cuyo objeto es «el establecimiento y definición de criterios y normas generales de carácter básico

que regulen la gestión y uso de los recursos naturales, de acuerdo con lo establecido por la presente ley».

De nuevo, en este artículo 19 -como en su precedente artículo 22 bis de la Ley 4/198-, la remisión a las directrices básicas de la legislación de protección del medio natural, es decir, al artículo 17 de la Ley 42/2007, se efectúa para atribuir carácter básico al Plan Director que, en otro caso, no tendría, no para extender sus previsiones a espacios naturales distintos de los parques nacionales.

Por tanto, también aquí, cuando el artículo 2 del Real Decreto 389/2016, objeto de nuestro análisis, afirma el carácter de directriz básica del Plan Director mediante la remisión al artículo 19 de la Ley 30/2014 y al artículo 17 de la Ley 42/2007, no hace -como su precedente-, sino citar los dos preceptos legales de los que deriva su carácter básico, ahora contenidos en dos leyes diferentes. La técnica legislativa podrá ser cuestionable, pero no hay redundancia alguna, la mención al artículo 17 de la Ley 42/2007, que se contiene en el precepto reglamentario se limita a concretar la remisión genérica a esta misma norma que se contiene en el artículo 19 sin que añada -no podría hacerlo- nada distinto a lo que en dicho precepto se dice.

De nuevo también, ni hay «doble remisión» ni «doble mandato», sino el mismo: el precepto reglamentario, como su precedente, se limita a mencionar las normas legales que atribuyen carácter básico al Plan Director para permitir la intervención de las comunidades autónomas en el desarrollo y gestión de esta categoría específica de espacio natural, como exigía el pronunciamiento del Tribunal Constitucional al que estas normas responden.

Y al igual que las normas a las que sustituyen, nada hay en el articulado ni en el preámbulo de la Ley 30/2014 y del Real Decreto 389/2016, que nos lleve a alcanzar una conclusión distinta que permita extender su proyección básica al resto de los espacios naturales que deben ser gestionados por las comunidades autónomas.

5.- La doctrina constitucional, al interpretar la distribución competencial que deriva de la Constitución en materia de medio ambiente, viene construyendo un delicado equilibrio entre la dimensión general -incluso transnacional-, que trasciende a un acotamiento territorial, del medio ambiente en su poliédrica proyección, y la también necesaria proximidad con el medio en su abordaje y gestión demandada por la heterogeneidad de circunstancias que lo integran. Esta doble perspectiva ha determinado la elaboración de una doctrina sobre la legislación básica y su vinculación a las comunidades autónomas que, si bien ha configurado las bases con unos contornos más amplios o intensos que en otras materias para permitir al Estado llevar a cabo aquella proyección general del medio ambiente, ha sido también especialmente cuidadosa y vigilante en facilitar la imprescindible intervención de las comunidades autónomas para abordar, también desde la proximidad y con la necesaria amplitud que deriva de su autonomía, las particularidades de cada espacio o situación y, en definitiva, la necesaria adaptación a las circunstancias de cada comunidad autónoma (SSTC 102/1995, FJ 8, 194/2004, FFJJ 7 y 16, 69/2013, FJ 2, 138/2013, FJ 4, entre otras).

El legislador, quizás consciente de la necesaria complementariedad de ambas perspectivas, al atribuir al Estado en el artículo 17 de la Ley 42/2017, la potestad de dictar, como normas básicas, unas directrices para la ordenación de los recursos naturales vinculantes para las comunidades autónomas y condicionantes de su planificación ecológica en general, no sólo impone su participación en la elaboración de tales directrices, sino que exige, además, que la elaboración se haga «en el marco del Plan Estratégico Estatal del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad».

Ninguna referencia a este marco aparece reflejada en ninguna de las dos normas que analizamos, la Ley 30/2014 y el Real Decreto 389/2016. Tampoco en las normas que hasta el momento han aprobado dicho Plan Estratégico (Real Decreto 1274/2011, de 16 de septiembre, por el que se aprueba el Plan estratégico del patrimonio natural y de la biodiversidad 2011-2017, y Real Decreto 1057/2022, de 27 de diciembre, por el que se aprueba dicho Plan Estratégico a 2030) se hace mención a este condicionamiento de la

planificación ecológica autonómica en general por el Plan Director de la Red de Parques Nacionales.

Y no parece que esta objeción sea compatible, no ya con la literalidad del artículo 17 de la Ley 42/2017, sino, fundamentalmente, con la claridad y certeza normativa que la jurisprudencia constitucional demanda en el establecimiento de las bases que van a condicionar las políticas de las comunidades autónomas, tratándose, además, de un aspecto tan relevante como la totalidad de su planificación de los espacios naturales.

Es esta relevancia del pronunciamiento de la mayoría en la totalidad de la planificación ecológica de las comunidades autónomas la razón fundamental que me ha llevado a expresar mi respetuosa discrepancia con el parecer mayoritario, a pesar de compartir el resto de los razonamientos de la sentencia y, desde luego, su fallo.

Firmado por doña Ángeles Huet de Sande.



ADMINISTRACION
DE JUSTICIA