

Roj: **STS 519/2013** - ECLI: **ES:TS:2013:519**Id Cendoj: **28079130052013100041**Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**Sede: **Madrid**Sección: **5**Fecha: **29/01/2013**Nº de Recurso: **4661/2009**

Nº de Resolución:

Procedimiento: **RECURSO CASACIÓN**Ponente: **JESUS ERNESTO PECES MORATE**Tipo de Resolución: **Sentencia**

SENTENCIA

En la Villa de Madrid, a veintinueve de Enero de dos mil trece.

Visto por la Sala Tercera (Sección Quinta), del Tribunal Supremo, constituida por los Magistrados Excmos. Sres. anotados al margen, el presente recurso de casación, que, con el número 4661 de 2009, pende ante ella de resolución, interpuesto por la Procuradora Doña María José Bueno Ramírez en nombre y representación de Don Eloy contra la sentencia pronunciada, con fecha 30 de junio de 2009, por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Asturias en el recurso contencioso-administrativo número 566 de 2007, sostenido por la representación procesal de Don Eloy, contra el Decreto 124/2006, de 14 de diciembre, del Gobierno del Principado de Asturias, por el que se aprobó el Plan Rector de Uso y Gestión y Plan de Desarrollo Sostenible del Parque Natural de las Fuentes de Narcea, Degaña e Ibias en el Principado de Asturias.

En este recurso de casación ha comparecido, en calidad de recurrida, la Administración de la Comunidad Autónoma de Asturias, representada por el Letrado del Servicio Jurídico del Principado de Asturias.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Asturias dictó, con fecha 30 de junio de 2009, sentencia en el recurso contencioso-administrativo número 566 de 2007, cuya parte dispositiva es del tenor literal siguiente: « **FALL O.** En atención a todo lo expuesto, la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Asturias, ha decidido: Desestimar el recurso de esta clase interpuesto por la representación procesal de D. Eloy contra el Decreto 124/2006 por el que se aprueba el PLAN RECTOR DE USO Y GESTIÓN Y PLAN DE DESARROLLO SOSTENIBLE DEL PARQUE NATURAL DE LAS FUENTES DEL NARCEA, DEGAÑA E IBIAS, que se declara válido y con todos sus efectos por ser conforme a derecho. Sin costas.»

SEGUNDO.- Dicha sentencia basa, entre otros, en el siguiente fundamento jurídico segundo: «En relación con el apartado **A**) de las alegaciones, la propia parte actora reconoce que en el expediente se acordó el trámite de información pública, pero afirma que no se publicó su contenido íntegro en el BOPA, más es lo cierto que el artículo 86. 2 de la Ley 30/1992, en el que se regula la información pública establece que ".1. El órgano al que corresponda la resolución del procedimiento, cuando la naturaleza de éste lo requiera, podrá acordar un período de información pública. 2. A tal efecto, se anunciará en el Boletín Oficial del Estado, de la Comunidad Autónoma, o en el de la Provincia respectiva, a fin de que cualquier persona física o jurídica pueda examinar el procedimiento, o la parte del mismo que se acuerde. El anuncio señalará el lugar de exhibición y determinará el plazo para formular alegaciones, que en ningún caso podrá ser inferior a veinte días.", por tanto tal alegación no puede ser acogida, máxime cuando consta que la aprobación inicial fue sometida por dos veces a información pública, y fueron valoradas las alegaciones que en trámite se hicieron por la Junta del Parque que está compuesta por representantes sociales y profesionales afectados. Además, no puede citarse como infringido el artículo 6 de la Ley 4/1989, ya que como con reiteración ha declarado nuestro Tribunal Supremo, así las sentencias de 30 de abril de 1998 que analiza la impugnación del el Real Decreto



1772/1991, de 16 diciembre, por el que se aprobaba el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Nacional de Doñana, exponiéndose en la misma que "es el artículo 4 de la Ley 91/1978, sobre el Régimen Jurídico del Parque Nacional de Doñana, el que encomendó al Ministro de Agricultura, a través del ICONA, la elaboración del Plan de Uso y Gestión del Parque, para que previa la información pública, lo elevara al Gobierno para su aprobación definitiva, y por tanto cuando el Gobierno, por el Real Decreto 1772/1991, aprobó el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Nacional de Doñana, no es propiamente que estuviera desarrollando una ley, y sí, que se limitaba a ejercitar una específica atribución de competencia, aprobar un Plan en virtud de la propia competencia atribuida por la ley, y por tanto no se está ante un reglamento ejecutivo, para el que el artículo 22 de la Ley 3/1988 dispone la consulta de la Comisión Permanente del Consejo de Estado, conforme al concepto que sobre ellos ha elaborado el Tribunal Supremo y el Tribunal Constitucional, Sentencias de 22 abril 1974 y 18/1982, de 4 mayo, que los refieren a "los directamente ligados a una ley, a un artículo, o artículos de una ley, o a un conjunto de leyes, de manera que dicha ley o leyes, sean completadas, desarrolladas, pormenorizadas, ejecutadas por el Reglamento", y aquí, cual se ha referido, no hay tal supuesto, pues el aprobar el Plan Rector de Uso y Gestión, el Gobierno estaba aplicando, ejerciendo la competencia que le encomienda, ordena, una ley-acto, la de declaración del Parque Nacional". En todo caso el Tribunal Constitucional analizando lo previsto en el artículo 6 de la citada Ley 4/1989, ha declarado que ".....el procedimiento de elaboración de los Planes incluirá necesariamente trámites de audiencia a los interesados, información pública y consulta de los intereses sociales e institucionales afectados y de las asociaciones que persigan el logro de los principios del art. 2 de la presente ley". Ahora bien, lo anterior debe conectarse con lo dispuesto en el artículo 105, a) de la Constitución que remite a la ley la regulación de "la audiencia a los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten". La Sentencia del Tribunal Constitucional 102/1995, precisa que el artículo 6 de la Ley 4/1989 contempla garantías que deben ser observadas en el procedimiento de elaboración de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, con un propósito loable y en ningún caso impertinente y especialmente señala que "La audiencia de los interesados y de los ciudadanos, bien individual a través de la información pública, bien corporativamente a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas legalmente, está prevista en el texto constitucional", remarcándose así que el trámite de audiencia del art. 6 de la Ley 4/1989 puede satisfacerse por medio de las corporaciones y asociaciones reconocidas legalmente. Es notoria, la trascendencia institucional del trámite de audiencia a los interesados, pero éste no necesariamente lo ha de ser de forma individual, al ser en muchas ocasiones inviable (múltiples propietarios afectados, con distintos y cambiantes derechos e intereses sobre los bienes afectados, con titulares de derechos económicos no registrados, con inquilinos o explotadores de negocios con domicilios fuera del ámbito del Plan, etc.) que motiva el que la consulta a las entidades que ostenten la representación o defensa de intereses de carácter general o corporativo afectados por la disposición sea el instrumento idóneo y legalmente previsto. Así ocurre con los planes urbanísticos y desde luego la parte recurrente no puede citar norma que exija que la audiencia deba ser necesariamente la directa a todos y cada uno de los afectados, y no puede traerse a colación, como hace la actora, la sentencia de esta Sala, de fecha 18 de octubre de 2007, recaída en el PO 723/2003 interpuesto por la representación procesal de la ASOCIACIÓN PROFESIONAL DE EMPRESARIOS DE APROVECHAMIENTO FORESTAL Y ALMACENISTAS DE ASTURIAS (ASMADERA), ya que el Decreto 36/2003, de 14 de Mayo, por el que se aprueba el Plan de Conservación del Hábitat del Urogallo en el Principado de Asturias, sí que desarrollaba la Ley 4/1989, pues su propio articulado remitía a los preceptos de esa Ley, como así se dijo en aquella sentencia, lo que no ocurre en el caso de autos, como ya se ha declarado. Cierto es que en la Ley 12/2002 de declaración del Parque Natural de las Fuentes del Narcea, Degaña e Ibias, en su artículo 9 se establece que "El Plan rector de uso y gestión será elaborado por la Consejería competente y tramitado según el procedimiento siguiente: a) Aprobación inicial por la Comisión Rectora del Parque. b) Información pública, por plazo de treinta días hábiles, para que puedan formular alegaciones cuantas entidades y particulares lo deseen. A tal efecto, el plan estará expuesto en la Consejería competente en materia de espacios naturales protegidos, en la oficina de registro central e información del Principado de Asturias y en los Ayuntamientos afectados. c) Informe de la Junta del Parque en el que, tras la valoración de las observaciones y sugerencias recibidas, se recojan todas las aportaciones que explícitamente quieran hacer constar los miembros de la Junta en la propuesta final del Informe. d) Formulación por la Comisión Rectora del Parque de la propuesta definitiva que se elevará, por conducto del titular de la Consejería competente en materia de espacios naturales protegidos, al Consejo de Gobierno para su aprobación, en su caso, por decreto.". La actora trata de demostrar que se ha infringido este precepto, mediante un acta notarial, de la que deduce que en el Ayuntamiento no estaba expuesto el Plan, pero la Sala no llega a esa conclusión, pues una detenida lectura de la misma demuestra que el documento estaba en el Ayuntamiento, si bien sin sello, membrete o distintivo de que fuese documento oficial, y que el Concejal dijo que era lo que había entregado la Consejería, por tanto con esa declaración se sabe que esa era la documentación remitida por el Principado de Asturias, mientras no se demuestre lo contrario, y si el Concejal dijo que toda la documentación que quisieran sería solicitada a la Consejería, ello no quiere decir que estuviese afirmando que no estaba completo, y es la parte actora la que tiene que hacer



constar a este Tribunal que documentos son los que faltaban y si los mismos eran esenciales a los fines pretendidos en el trámite de información pública, y dijo el Concejal que estaba en la secretaría a disposición de los interesados, y los mismo ocurre con la pregunta que se hizo al Concejal sobre la entrega de mapas a escala con sello, ya que la pregunta era igual de sesgada, pues ello lo único que evidencia, como se ha dicho, no es que no estuviesen los mapas a escala, sino que los entregados no tenían sello oficial, de modo que por lo hasta aquí expuesto no existen razones suficientes para anular el Decreto en relación con esta primera alegación de la parte recurrente, pues en todo caso si alguna duda albergaba su representado podía solicitar copia autenticada en la Consejería.».

TERCERO.- También se declara en el fundamento jurídico tercero e la sentencia recurrida que: «En cuanto a la alegación **B**) ha de correr la misma suerte que la anterior, y ello, de un lado, porque en el artículo 4 se establece claramente la zonificación dividida en 6 categorías, y su delimitación concreta consta en el Mapa de Zonificación que figura en el Apéndice II del Anexo I del Decreto, y también en la dirección electrónica que se dice en el Decreto, sin que exista norma alguna que obligue a determinar puntos de coordenadas. Es más el propio Perito ha dicho a pregunta de la Letrada, que pudo situar sin problemas la finca de su cliente, siendo cuestión distinta que en aplicación del decreto y a los efectos de emitir autorizaciones para un determinado uso como el aprovechamiento maderero, no se delimite claramente la zona autorizada en cada caso, lo que daría lugar a entablar recurso contra ese acto singular de autorización, pero no a la nulidad del Decreto, como parece obvio, e igual suerte la alegación del apartado **C**) , pues si se analiza el artículo 4 en sus distintos apartados, se observa que no concurre el defecto que se imputa al Decreto, y así el 4.4.1. sobre el uso general, 4.1.1. Zona de uso general: "A) Definición: Se aplicará esta calificación a aquellas áreas caracterizadas por su mayor grado de modificación del medio natural y presencia humana continuada, por ser coincidentes con los núcleos de población y zonas de dominio público de las infraestructuras de comunicación, según la definición expresada en la Ley 13/1986, de 28 de noviembre, de Ordenación y Defensa de las Carreteras del Principado de Asturias. En el caso de los núcleos de población, la Zona de Uso General coincide con la delimitación de suelo urbano o con los límites establecidos para el núcleo rural aprobados en la normativa urbanística correspondiente. Las vías de comunicación incluidas en la Zona de Uso General son: * Carretera C-631 en los tramos en que atravesase terrenos del Parque Natural. * Carreteras AS-231, AS-15, AS-29, AS-211 y AS-212, en los tramos en que atravesasen terrenos del Parque Natural. * Todas las carreteras locales de los concejos de Cangas del Narcea, Degaña e Ibias, en los tramos en que atravesasen terrenos del Parque Natural. * Otras carreteras o vías de comunicación de cualquier orden que sirvan de acceso principal a los núcleos de población presentes en el Parque Natural. B) Condiciones de uso: Las áreas declaradas Zonas de Uso General son las utilizadas de forma intensiva para el servicio de la población y para el tránsito y comunicaciones en el Parque. Estas zonas podrán someterse a asentamiento de instalaciones e infraestructuras y a mejoras que permitan un uso más eficaz de las mismas, dentro de los condicionantes expresados en el presente PRUG y en la normativa sectorial vigente en el Principado.". Igual ocurre a título de ejemplo con los siguientes apartados en los que esta Sala no alcanza a comprender el vicio que se le imputa por la parte actora 4.1.2. Zona de uso agropecuario. A) Definición: Se aplica esta calificación a aquellas áreas con una fuerte implantación de las actividades agrícolas y ganaderas, con una influencia sensible en el paisaje y una modificación profunda de los ecosistemas naturales, que se ven sometidos a una mayor presión, manejo y explotación de recursos por parte de la población. Los usos tradicionales conforman un paisaje característico de prados y cultivos con valores propios muy notables, con comunidades naturales de menor fragilidad y adaptadas, por sus características peculiares, a una explotación moderada, que representan una parte muy significativa de la superficie del Parque Natural. B) Condiciones de uso: Las zonas de uso agropecuario acogerán aquellas actuaciones tendentes a la mejora de la ganadería y agricultura, que las ha utilizado tradicionalmente como áreas para el pastoreo y recolección de forrajes y frutos. Las zonas de producción pratense serán receptoras preferentes de las actuaciones de mejora de la producción forrajera y de acondicionamiento de los caminos existentes de acceso a las fincas, con la finalidad de mejorar las condiciones de acceso a las parcelas que constituyen la base de la explotación ganadera en zona de montaña. Se potenciarán acciones que aumenten la diversidad estructural y paisajística mediante la aplicación de planes de agricultura compatible con el medio ambiente. 4.1.3. Zona de alta montaña: A) Definición: Se aplica esta calificación a aquellas áreas donde concurren las circunstancias siguientes: * Presencia de sistemas naturales forestales desprovistos o casi desprovistos de vegetación arbórea por encontrarse en cotas latitudinales en las que su desarrollo está comprometido por causas naturales, bien conservados y sometidos a un uso tradicional moderado. * Fragilidad media o alta ante posibles acciones que podrían ocasionar efectos irreversibles en los procesos ecológicos y en las comunidades allí presentes. B) Condiciones de uso. Estas zonas podrán ser afectadas por las actuaciones de restauración de ecosistemas y mejora de pastizales que, a través de acciones concretas, potencien los objetivos de su conservación y recuperación. La tendencia general será la del mantenimiento de los usos tradicionales y de las actividades deportivas y recreativas de baja incidencia ambiental, especialmente el senderismo, excursionismo y actividades afines. 4.1.4. Zona de Uso Restringido Especial. A) Definición: Se aplicará esta calificación a aquellas áreas donde



concurrir las circunstancias siguientes: * Predominio de los hábitats forestales o presencia de sistemas naturales bien conservados, sometidos a una explotación y uso tradicional muy moderado. * Valores biológicos o ecológicos relevantes, especialmente por acoger hábitats de interés o poblaciones de especies animales o vegetales catalogadas. * Fragilidad media o alta ante acciones que puedan ocasionar efectos irreversibles en los procesos ecológicos o en los hábitats. En particular se incluyen en esta categoría la mayor superficie posible de las áreas críticas para el oso pardo, las áreas prioritarias de conservación del urogallo cantábrico y las áreas críticas para el águila real. B) Condiciones de uso: Las áreas declaradas zonas de uso restringido deberán ser protegidas evitando cualquier uso diferente de los que actualmente se derivan de las actividades agropecuarias y forestales tradicionales, con el fin de garantizar su conservación. Independientemente de esta regulación, estas zonas podrán ser afectadas por las actuaciones de restauración de ecosistemas que, a través de acciones concretas, potencien los objetivos de su conservación y recuperación. La tendencia general será la del mantenimiento de los usos tradicionales por parte de la población, evitando aquellos que supongan un riesgo grave para la conservación o dinámica de las zonas de uso restringido. Se permiten de forma general los usos relativos a las actividades agropecuarias y forestales, incluyendo los de mejora de la producción forrajera y mejora de infraestructuras. Otro ejemplo que pone en evidencia la inconsistencia de la alegación de la parte actora, es el 4.2.2.1. "Usos permitidos Zona se dirigirán preferentemente las actividades excursionistas, recreativas y de educación ambiental. El acceso a pie o en vehículos a motor de cualquier tipo será libre para los residentes y propietarios del interior del Parque, para los agricultores locales en el ejercicio de su actividad agraria o forestal y, en general, para el personal que lo requiera en razón de las actividades económicas autorizadas en el Parque. Igualmente para el personal y vehículos relacionados con los servicios de vigilancia y gestión del Parque o de la Administración del Principado de Asturias en general, los servicios municipales, los que requiera la atención y reparación de infraestructuras existentes o aquellos otros que justificadamente autorice expresamente el Director Conservador del Parque. El acceso de visitantes y turistas será libre exclusivamente cuando no suponga el uso de vehículos a motor. Se entiende en todos los casos que las posibilidades de acceso se refieren a viales públicos y servidumbres de paso, debiendo respetarse siempre el régimen de propiedad.". Puede observarse que es una norma muy permisiva por lo que se refiere a uso de vehículos a motor, salvo por quienes no ostenten la condición de residentes en el Parque o de propietarios de fincas situadas en su interior, limitación que está justificada y es proporcionada con la finalidad de preservar los espacios naturales y medioambientales objeto del Decreto, pues de lo contrario no se podría preservar ningún espacio merecedor de ello. Por tanto, la prohibición de vehículos motorizados sólo recae sobre quien no es dueño de terrenos, es decir sobre visitantes o turistas, como ocurre con otros Parques Nacionales. En iguales términos se expresan los 4.2.3.1 y 4.2.4.1 que cita la actora pues dichos preceptos permiten las actividades agropecuarias tradicionales, el mantenimiento de los usos actuales, las actividades de ganadería, montañismo y escalada, las mejoras en caminos y pistas preexistentes, la apertura de nuevas pistas, los aprovechamientos forestales, la actividad cinegética y piscícola y el acceso en los mismos términos que en el precepto anterior, de modo que únicamente se limita la actividad ganadera en zonas de uso restringido especial sometidas a actuaciones de reforestación y restauración de ecosistemas que resulten incompatibles, lo que es normal en zonas que se quieren proteger, desprendiéndose de esto preceptos que estas limitaciones no afectan de manera sustancial a los vecinos del lugar. Lo mismo ocurre con los artículos 3.1 y 5.9.2.3 pues el primero simplemente implica que están permitidas actividades sujetas a EIA que figuren calificadas expresamente. El Precepto es claro y también lo es el segundo que permite las nuevas conducciones en las Zonas de Uso General y Agropecuario, prohibiéndolas en la Zonas de Alta Montaña y Uso Restringido o Especial, precepto proporcionado y consecuente con la declaración de un Parque Natural.».

CUARTO .- Continúa la Sala de instancia declarando en el fundamento jurídico cuarto de la sentencia recurrida que: «En lo que concierne a la alegación que bajo la letra **D**) hemos clasificado, sobre la alegada ausencia de criterio orientadores, lo primero que hay que declarar, es que no puede citarse como infringido el artículo 4.3 de la Ley 4/1989 , por la ya razonado anteriormente, y de lo dispuesto en el artículo 26 de la Ley 5/1991 , que establece la necesidad de que existan unas directrices de ordenación, y de lo dispuesto en el artículo 8 de la Ley 12/2002 , que dice asimismo que se contengan unas directrices generales, se deduce que el Decreto recurrido cumple con esas disposiciones pues basta para ello la lectura del apartado 2 de la Introducción, denominado precisamente OBJETIVOS Y DIRECTRICES; la propia introducción o apartado I y el artículo 5, para darnos cuenta de la inconsistencia de la alegación de la parte recurrente, pues en ellos se dice, entre otras directrices, las que en párrafos separados se transcriben para mejor comprensión de que el Decreto, al contrario de lo alegado si contiene directrices; así: "En cumplimiento de las disposiciones del PORNIA, la Ley del Principado de Asturias 12/2002, de 13 de diciembre, de declaración del Parque Natural de las Fuentes del Narcea, Degaña e Ibias, declara terrenos que forman parte de los términos municipales de Cangas del Narcea, Degaña e Ibias como Parque Natural. El objeto de dicha declaración es compatibilizar la conservación del medio natural, el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, su conocimiento y difusión, el desarrollo y mejora de la calidad de vida de sus habitantes y el disfrute general de sus atractivos. Especial



mención merece en este sentido, el esfuerzo que hace la Ley en compatibilizar la conservación del medio, con la pervivencia transitoria de aquellos aprovechamientos tradicionales, como la minería del carbón, de amplio arraigo en este espacio". "La importancia ornitológica de la zona alta de las cuencas de los ríos Narcea, Degaña e Ibias ha supuesto la declaración de la Zona de Especial Protección para las aves del bosque de Muniellos (ZEPA AS-1, código España 25) y de la zona de especial protección para las aves de Fuentes del Narcea, Degaña e Ibias (ZEPA AS-4, código España 55), aprobadas en 1995 y ampliadas en 2003 hasta cubrir entre ambas la totalidad del Parque Natural de las Fuentes del Narcea, Degaña e Ibias". "La importancia de los hábitats naturales y de los taxones existentes en este territorio ha supuesto también la inclusión de Muniellos y del resto del Parque Natural de las Fuentes del Narcea, Degaña e Ibias en la lista de Lugares de Interés Comunitario (LICS), que ha sido remitida en el año 2004 a la Comisión Europea para su valoración. Esta red se crea con espacios que albergan tipos de hábitats naturales y de hábitats de especies definidos como de interés comunitario, para cuya conservación será necesario designar Zonas Especiales de Conservación (ZECS)". "Un aspecto de gran importancia es la necesidad no sólo de proteger lo existente sino de potenciar y recuperar las zonas degradadas. Esta iniciativa ha sido recogida en el PORNA, que dedica su apartado 8 a los «Planes de restauración y recuperación de áreas y ecosistemas». En éste se indica la necesidad de que, además de las propuestas de conservación y adecuada gestión de los recursos naturales, deben elaborarse medidas concretas orientadas a restaurar aquellos ecosistemas regionales o áreas más degradadas". "Para obtener el desarrollo social y económico sostenible que se propugna como modelo más conveniente en este territorio, se hace necesario articular medidas que permitan subsanar la crisis de los sistemas productivos agropecuarios tradicionales, que ha conducido paralelamente a una crisis poblacional. La actividad ganadera, ejercida según los modelos tradicionales, junto con los usos agrícolas y forestales, permite el mantenimiento de los procesos vitales que contribuyen a la conservación de la biodiversidad existente en el ámbito del Parque. En la búsqueda del desarrollo sostenible se hace también necesario regular y apoyar el desarrollo de nuevos sectores de actividad, entre los que destacan el sector turístico por su potencial y por su posible incidencia sobre el medio, pero entre los que también pueden estar las producciones agrícolas y ganaderas alternativas, la agricultura ecológica, la industria de transformación, etc. Con la finalidad de articular las líneas maestras para las actuaciones, infraestructuras e inversiones públicas encaminadas al desarrollo económico del ámbito del Parque, el presente PRUG se acompaña de un Plan de Desarrollo Sostenible (PDS), como instrumento de gestión y coordinación de todas las políticas de apoyo que se establezcan. El PDS, que se entiende como complementario al PRUG, y su posterior concreción en los programas anuales de gestión, no deben entenderse como un instrumento rígido sino condicionado por los factores y acontecimientos que aparezcan en la práctica de la gestión". "2 OBJETIVOS Y DIRECTRICES GENERALES. El presente Plan Rector de Uso y Gestión pretende la consecución de los siguientes objetivos en el ámbito del Parque Natural de las Fuentes del Narcea, Degaña e Ibias: a) El mantenimiento del estado y funcionalidad de los ecosistemas en el Parque y, en consecuencia, la protección de las especies y de sus hábitats, haciendo especial incidencia en aquellos incluidos en los catálogos regionales, nacionales y comunitarios. b) La mejora de la calidad de vida de los habitantes del Parque mediante la adopción de medidas de dinamización y desarrollo económico, dirigidas especialmente a las actividades relacionadas con el uso público, el turismo, silvicultura, ganadería y agricultura. c) La promoción del conocimiento del Parque por parte de la población foránea y, especialmente, de sus valores naturales y culturales. Para ello se establecen los siguientes instrumentos: * Una zonificación del territorio, donde se definen diferentes categorías de requerimientos de protección, que establecen los usos, aprovechamientos o actuaciones en cada una de ellas. * Una regulación de usos, que establece, bien de forma genérica para todo el ámbito del Parque o bien de forma específica para determinadas categorías de la zonificación, el grado de compatibilidad o antagonismo con las especies, los ecosistemas o procesos naturales presentes en el mismo de las diferentes actividades humanas, especificando un condicionamiento para su ubicación y desarrollo. * Una normativa sectorial, donde se establecen los usos permitidos, no permitidos o autorizables y, en general, la regulación de un conjunto de actividades con incidencia en la vida del Parque, así como el desarrollo y potenciación de las actividades relacionadas con el progreso del medio rural. * Un conjunto de planes de actuación que, a través de acciones concretas en algunos campos, potencien significativamente la consecución de los objetivos generales."

QUINTO .- La Sala de instancia justifica la suficiencia del instrumento financiero preciso, para cumplir eficazmente los fines perseguidos con su declaración, con los siguientes argumentos recogidos en el fundamento jurídico quinto de la sentencia recurrida: «En lo que se refiere a la alegación **E**), la parte actora no niega que existe una Memoria Económica-financiera, sino que estima que es insuficiente porque sólo hace previsiones de futuro, y es incongruente. El artículo 1.4 de la Ley 12/2002 establece: "A fin de contribuir al mantenimiento del Parque Natural, así como a las compensaciones socioeconómicas a las poblaciones afectadas a que, en su caso, hubiera lugar, se habilitarán los créditos oportunos en los programas correspondientes de los Presupuestos Generales del Principado de Asturias, sin perjuicio de las colaboraciones de otros órganos o entidades públicas o privadas que puedan tener interés en coadyuvar a la



mejor gestión del Parque." Este precepto es la norma vigente y no declarada nula, de modo que el Decreto a lo en ella dispuesto ha de atenderse, como también ha de atenderse a lo dispuesto en el artículo 40 de la Ley 5/1991, que dice: "Las normas que declaren los espacios naturales protegidos determinarán los instrumentos jurídicos, financieros y materiales que garanticen el cumplimiento de los fines perseguidos con su declaración." Pues bien, la habilitación de créditos futuros sí es una previsión de índole económica en los términos que dice el artículo de la Ley 12/2002, y esto no puede ser cuestionado ahora impugnando el Decreto que lo desarrolla, y como el apartado 1.8 del Decreto no se aparta de lo previsión legal, la conclusión es que no puede acogerse esta alegación, y además basta la lectura precisamente de los folios del expediente citados por la recurrente para darnos cuenta que la Memoria no es insuficiente y se ajusta a la ley de creación del Parque, pues cuando se impone la obligación de determinar los instrumentos jurídicos, financieros y materiales precisos para cumplir eficazmente los fines perseguidos con la declaración de un parque natural, no se exige que tales previsiones estén contenidas precisamente en la norma específicamente declarativa, de forma que pueden contenerse también en los planes especiales de protección o rectores del uso y gestión, e incluso en normativa sectorial en cada caso de aplicación. Y es que el estudio económico implica, simplemente, un estudio analítico de las posibilidades económicas y recursos financieros, sin que sean necesarias demasiadas precisiones en orden a una evaluación económica detallada y a una precisión de los recursos en orden a expropiaciones, implantación de servicios, abono de indemnizaciones, etc.; pues, si bien su existencia constituye un requisito esencial que no puede soslayarse y debe constar documentalmente, su devaluación en su concreción como elemento esencial permite a estos efectos como perfectamente adecuada una mera referencia a los medios económicos y financieros. De forma que, existiendo el estudio económico, correspondería a la parte actora el probar, sin que lo haya efectuado, que el mismo fuese en su aspecto económico absolutamente inviable o de contenido y ejecución imposibles desde el punto de vista económico financiero, ni en sus aspectos más generales ni en los de carácter más específico, sin que quepa, por tanto, atender a la anulación solicitada, a salvo las impugnaciones que pudiesen producirse en fase de ejecución, fase necesitada de mayores concreciones y precisiones en el orden económico. Es más el artículo 12 de la Ley 12/2002 establece que: "1. La aprobación por la Administración del Principado de los planes rectores de uso y gestión a que se refiere esta norma implicará la declaración de utilidad pública de los bienes y derechos afectados. 2. Cualquier limitación singular de la propiedad privada o de los derechos e intereses patrimoniales legítimos que resulten afectados por la ejecución de los planes rectores de uso y gestión o en el Plan de Desarrollo Sostenible del Parque Natural de Fuentes del Narcea, Degaña e Ibias será objeto de indemnización, de acuerdo con lo establecido en la Ley de Expropiación Forzosa." Por lo que esta alegación debería conducirse a demostrar en este pleito que el recurrente en efecto ha sufrido una limitación singular de un derecho o interés patrimonial legítimo, para en su caso solicitar su indemnización de acuerdo con lo dispuesto en la ley de Expropiación Forzosa, pero no a solicitar que por ser afectado el Decreto debe anularse por no prever indemnización para el recurrente».

SEXTO .- Notificada la referida sentencia a las partes, la representación procesal del demandante presentó ante la Sala de instancia escrito solicitando que se tuviese por preparado contra ella recurso de casación y que se remitiesen las actuaciones a esta Sala del Tribunal Supremo, a lo que aquélla accedió mediante providencia de 21 de julio de 2009, en la que se ordenó emplazar a las partes para que, en el término de treinta días, pudiesen comparecer ante este Tribunal de Casación.

SEPTIMO.- Dentro del plazo, al efecto concedido, comparecieron ante esta Sala del Tribunal Supremo, como recurrida, la Administración de la Comunidad Autónoma de Asturias, representada por el Letrado del Servicio Jurídico del Principado de Asturias, y, como recurrente, Don Eloy, representado por la Procuradora Doña María José Bueno Ramírez, al mismo tiempo que ésta presentó escrito de interposición de recurso de casación, basándose en trece motivos, al amparo todos de lo establecido en el artículo 88.1 d) de la Ley de esta Jurisdicción ;

- el primero por haber infringido la Sala de instancia lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, el no haber aplicado este precepto y no haber anulado el Decreto por falta de participación pública en la elaboración del Decreto sobre materia medioambiental, con vulneración de una norma de rango superior, y con vulneración también de lo dispuesto en la Directiva 2003/4/CEE, aplicable desde el 14 de febrero de 2005, sobre la obligación de los Estados de difundir de manera activa la información medioambiental, así como la doctrina jurisprudencial que se cita y transcribe, ya que el citado precepto de la Ley 4/1989 requiere no sólo la información pública sino, además, la audiencia de los interesados, y en el caso enjuiciado no se dio audiencia a éstos, concretamente al recurrente, quien por ello formuló alegaciones, que no fueron contestadas, a pesar de las restricciones que el Plan de Uso y Gestión implica para los propietarios, entre ellos el recurrente, mientras que la Sala de instancia lo justifica con que fue oída la Junta del Parque, a quien el recurrente no confirió representación alguna y ni conoce quiénes la componen;

- el segundo porque la sentencia recurrida infringe los artículos 4.4 a) de la Ley 4/1989, 26 b) de la Ley 5/1991, del Principado de Asturias sobre Protección Espacios Naturales, 8 b) de la propia Ley de Declaración del



Parque, que establecen la obligación de la exacta delimitación de las diferentes áreas de protección; así como el artículo 24 de la Constitución , 62.1 e) y 62.2 de la Ley 30/1992 , de 26 de abril, al no acordar la nulidad del Decreto 124/2006, de 14 de diciembre, por falta de delimitación de las zonas de diferente utilización y destino, o, al menos, de su artículo 4 (zonificación), ya que el contenido del apéndice II no permite situar una finca en el mapa, que sólo se conseguiría si cada una de ellas se describiese en el Decreto mediante la correspondiente indicación de puntos y coordenadas, tal y como se hace al describir el perímetro del parque en la Ley que lo declara, de tal manera que cualquiera persona pudiera delimitar, sobre cualquier mapa oficial, las diferentes zonas y así conocer, con total exactitud y garantías, si su finca está o no dentro de una determinada zona de restricción;

- el tercero por infringir la sentencia lo establecido en el artículo 7 del Código civil , y los artículos 4.4 c) de la Ley 4/1989 , además de los artículos 26 a) y c) de la Ley 5/1991 del Principado de Asturias , 8 a) y c) de la Ley 12/2002 del Principado de Asturias , 24 de la Constitución , al no declarar la nulidad del Decreto por falta de claridad en la determinación de la limitaciones generales y específicas para las distintas zonas y actividades y, todo ello, conforme lo establecido en el artículo 62 de la Ley 30/1992 , de 26 de abril, ya que, aun bajo el epígrafe "Usos Permitidos" no está el Decreto sino prohibiendo, de manera que tal expresión cambia el principio de "todo lo que no está prohibido, está permitido" por todo lo contrario: "todo lo que no está permitido, está prohibido", lo que implica un absoluto cambio en el régimen de propiedad, pues, bajo el epígrafe usos permitidos, se está prohibiendo, y, mediante las remisiones a otras normas o apartados, se dificulta u oscurece de tal manera su interpretación que resulta verdaderamente imposible identificar la lista completa de prohibiciones;

- el cuarto por haber infringido la sentencia recurrida lo establecido en los artículos 4.3. e) y 4.4. f) de la Ley 4/1989, y la Directiva europea 92/93/CEE sobre conservación de los Hábitats naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, del artículo 62 de la Ley 30/1992 , al no declarar la nulidad del Decreto por falta de criterios de referencia orientadores en la formulación y ejecución de las diversas políticas sectoriales que inciden en el ámbito territorial, pues en la Exposición de Motivos de la Ley 12/2002, que declara el Parque Natural, y en la Ley 5/1991 del Principado de Asturias, se reconoce que existe en la zona una actividad agrícola, ganadera y minera, que constituyen el motor de la economía y desarrollo de éste territorio, a pesar de lo cual, al aprobar el Plan de Uso y Gestión y de Desarrollo Sostenible, nada se prevé ni se propone al respecto;

- el quinto por infracción del artículo 11.2 de la Ley 4/1989 , al no anularse el Decreto impugnado por falta de aprobación de un régimen económico y de compensaciones, pues no hay previsión económica ni plan de inversión alguno ni presupuesto previsto para nada y menos para compensar a los intereses afectados;

- el sexto por haber infringido el Tribunal *a quo* lo establecido en el artículo 45 de la Constitución , al hacerse gravitar en el Plan impugnado sobre las economías particulares y concretamente sobre la del recurrente el coste de proteger el interés público con vulneración del principio de solidaridad colectiva, en relación con otras zonas de Asturias;

- el séptimo por haber infringido con la sentencia recurrida lo previsto en el artículo 14 de la Constitución en cuanto en el Decreto impugnado se limitan derechos básicos, como el de circular libremente por el territorio, la realización de cualquier actividad en terrenos de propiedad particular, la forma de trabajo, la elección de especies a plantar, la forma de realizar limpiezas y desbroces, la construcción de pistas y caminos en propiedades particulares, y la imposición de cargas, como el derecho de retracto a favor del Principado o la declaración de utilidad pública a los efectos expropiatorios, y todo ello en clara desigualdad con el resto de los ciudadanos españoles, a quienes se les compensa por esas privaciones;

- el octavo porque la sentencia recurrida es contraria a lo previsto en los artículos 24 y 25 de la Constitución , que proclaman los principios de legalidad y tipicidad del derecho sancionador, así como contradice también lo establecido en el artículo 9.3 de la propia Constitución , que proclama el principio de seguridad jurídica, ya que el planeamiento establece un sistema sancionador que no cubre las referidas exigencias y principios constitucionales;

- el noveno por vulnerar la sentencia recurrida lo establecido en el artículo 9.3 de la Constitución y 2.2 del Código civil , al haber considerado el Tribunal *a quo* ajustado a derecho el procedimiento de revisión previsto en el Decreto recurrido, ya que la interpretación que realiza el punto 9 del Decreto recurrido resulta absurda, ilógica y carente del más elemental sentido común, además de contraria a lo que establece el artículo 3 del Código civil acerca de la interpretación de las normas de acuerdo con el sentido propio de sus palabras en relación con el contexto, pues, de haberse interpretado aquel precepto del Decreto de acuerdo con lo en él establecido, la consecuencia no hubiese sido otra que la declaración de su nulidad por infringir el principio de jerarquía normativa, al autorizar el Director del Parque y restantes órganos de gestión la modificación de la zonificación, sin sujetarse a las reglas establecidas para la revisión del Plan, cuando el porcentaje de esa zonificación modificada no supere el diez por ciento de la superficie;



- el décimo por haber conculcado el Tribunal de instancia lo dispuesto en los artículos 10 y 11 de la Ley 12/2002, de declaración del Parque natural, así como los artículos 38, 40.1, 130.1 y 139.2 de la Constitución, al faltar el Plan de desarrollo sostenible y provocar el estrangulamiento económico de la zona, ya que el Plan de Desarrollo sostenible, que incluye el Decreto recurrido, no es tal, desde el momento que no hay previsión económica ni aprobación de presupuesto para hacer frente a él, a pesar de las limitaciones que el Plan de Uso y Gestión comporta;

- el undécimo porque la sentencia recurrida infringe lo establecido en los artículos 1, 21, 24, 48, 59 y 125 de la Ley de Expropiación Forzosa, al implicar el Decreto impugnado una auténtica privación singular de derechos sin cumplir el procedimiento previsto en los referidos preceptos, así como se vulnera también el artículo 1 del Protocolo adicional para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades fundamentales de 20 de marzo de 1952, además de vulnerar la doctrina jurisprudencial recogida en las sentencia que se citan y transcriben, privación de derechos que se justificó mediante el informe pericial aportado, enumerándose seguidamente los derechos e intereses que, según el recurrente, resultan afectados según las zonas y las actividades;

- el duodécimo por haber infringido la Sala de instancia lo establecido en el artículo 53.1 de la Constitución porque el Decreto impugnado afecta a materias reservadas a la Ley, dado que aquél puede regular los usos siempre y cuando no suponga la limitación de derechos, cuya regulación se deba hacer por Ley, y en el caso enjuiciado es el Decreto impugnado el que establece la limitación de esos derechos en lugar de limitarse a regular los usos; y

- el decimotercero y último por haber conculcado la Sala de instancia lo dispuesto en los artículos 139 y siguientes de la Ley 30/1992 al no declarar el derecho del demandante a que se reconozca la responsabilidad patrimonial de la Administración por razón de la expropiación legislativa, así como la jurisprudencia que interpreta los citados preceptos, recogida en las sentencias que se citan y transcriben, a cuyo efecto se presentó un informe pericial en el que se concretaban las limitaciones que el Decreto impugnado supone para los bienes y derechos del recurrente, que comportan que la finca, propiedad de éste, haya pasado de ser útil, servible y rentable a ser un bien inútil, del que no obtendrá, prácticamente, ningún rendimiento;

y así terminó con la súplica de que se anule la sentencia recurrida y se dicte otra que estime la demanda formulada en su día con imposición de costas a la contraria.

OCTAVO .- Admitido a trámite el recurso de casación interpuesto, se dió traslado por copia a la representación procesal de la Administración comparecida como recurrida para que, en el plazo de treinta días, formalizase por escrito su oposición al mismo, lo que efectuó el Letrado del Servicio Jurídico del Principado de Asturias con fecha 23 de febrero de 2010, aduciendo que la información pública se llevó a cabo y el recurrente presentó alegaciones, que fueron valorados por la Junta del Parque, lo que son hechos probados inatacables en casación, apareciendo en el apéndice II, publicado en el BOPA, el plano descriptivo, con su correspondiente zonificación y claves, obrando varios mapas de zonificación de grandes dimensiones en el expediente, limitándose el recurrente a reproducir lo alegado en la instancia acerca de la pretendida falta de claridad de la normativa, conteniendo el Plan Rector de Uso y Gestión criterios orientadores de las políticas sectoriales y de ordenación en su introducción (artículo 1), sus objetivos y directrices generales (artículo 2) en sus bases para la ordenación de las distintas actividades sectoriales (artículos 5) y en el Plan de Desarrollo sostenible integrante del Decreto, mientras que el estudio económico debe ser simplemente un estudio analítico, correspondiendo la habilitación de créditos a las Leyes de Presupuestos, de tal modo que, conforme a lo establecido en el artículo 10 de la Ley 12/2002, la Memoria Económica-Financiera, obrante en el expediente, contiene expresión concreta de actividades y partidas, siendo el artículo 45 de la Constitución el que fundamenta la delimitación de derechos de acuerdo con la función social de la propiedad, y los concretos bienes que sean expropiados tendrán su correspondiente indemnización en el procedimiento al efecto tramitado, correspondiendo al legislador la tipificación de las conductas infractoras, y es por ello que no se contemplan en el Decreto impugnado sino en la Ley 5/1991, cuya constitucionalidad no se ha cuestionado, y el apartado 9 del Decreto impugnado únicamente establece los supuestos en que procede la revisión del PRUG, la que habrá de seguir la tramitación propia de elaboración de un nuevo PRUG, para lo que no se atribuyen potestades a las Autoridades del Parque, siendo el derecho de propiedad un derecho estatutario y, por tanto, su ejercicio debe hacerse dentro de los límites establecidos en las leyes y en el planeamiento, razón por lo que se dispensa una especial protección al suelo delimitado por el Parque en cuestión, resultando su regulación equilibrada y proporcionada por cuanto permite actividades agropecuarias, ganaderas, forestales y piscícolas, así como los usos tradicionales, prohibiendo exclusivamente actividades medioambientales agresivas no implantadas, consolidadas y patrimonializadas, y así lo ha reconocido la doctrina constitucional y jurisprudencial, recogida en las sentencia que se citan y transcriben, de modo que la función social de la propiedad se delimita no sólo por la Ley sino también de acuerdo con las leyes y, por tanto, a través del planeamiento contemplado en éstas, para lo que es imprescindible la colaboración reglamentaria, según la jurisprudencia recogida en las



sentencias que se citan, y así terminó con la súplica de que se desestime el recurso de casación interpuesto con expresa imposición de costas al recurrente.

NOVENO .- Formalizada la oposición al recurso de casación, las actuaciones quedaron pendientes de señalamiento cuando por turno correspondiese, a cuyo fin se fijó para votación y fallo el día 12 de diciembre de 2012, en que tuvo lugar, prologándose en días sucesivos hasta finalizar con fecha 22 de enero de 2013, con observancia en la tramitación del recurso de las reglas establecidas por la Ley.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. Jesus Ernesto Peces Morate, Magistrado de la Sala

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO .- Son trece los motivos de casación aducidos por la representación procesal del recurrente, de los que examinaremos, en primer lugar, aquéllos que cuestionan la decisión del Tribunal de instancia relativa a los aspectos procedimentales y formales de la aprobación del Plan Rector de Uso y Gestión y Plan de Desarrollo Sostenible del Parque Natural de las Fuentes de Narcea, Degaña e Ibias, llevada a cabo por el Decreto 124/2006, de 14 de diciembre, del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias.

SEGUNDO .- En el primer motivo de casación se alega por la representación procesal del recurrente que la Sala sentenciadora ha infringido lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, así como la Directiva 2003/4/CEE, aplicable desde el 14 de febrero de 2005, sobre la obligación de los Estados de difundir de manera activa la información medioambiental, así como la doctrina jurisprudencial recogida en las Sentencias del Tribunal Supremo de fecha 4 de marzo de 2003, relativa al procedimiento para la aprobación del Parque Natural de Montfragüe , y de 18 de octubre de 2007 , en relación con el Decreto sobre Conservación del Hábitat del Urogallo.

Ante la denunciada omisión del trámite de audiencia a los interesados, exigible por el artículo 6 de la citada Ley 4/1989, de 27 de marzo , efectuada por el demandante en la instancia, la Sala sentenciadora consideró que se había cumplido por cuanto dicho trámite no es necesario que se realice de modo individual sino que cabe cumplimentarlo mediante consulta a las entidades que ostenten la representación de aquéllos, y, en el caso enjuiciado, la Ley de declaración del Parque Natural de las Fuentes de Narcea, Degaña e Ibias, 12/2002, del Principado de Asturias, en su artículo 9 establece que el Plan Rector de Uso y Gestión será elaborado por la Consejería competente y tramitado conforme al procedimiento que en la misma se establece, en la que se contempla un trámite de información pública de treinta días para que puedan formular alegaciones cuantas entidades y particulares lo deseen, trámite que en este caso se ha cumplido, según lo explica la propia Sala en el último párrafo del fundamento jurídico segundo de la sentencia recurrida, que hemos transcrito en el antecedente segundo de esta nuestra.

La representación procesal del recurrente insiste, al articular este primer motivo de casación, en que el trámite de información pública debe diferenciarse de la audiencia a los interesados, exigible también conforme a lo dispuesto en el precepto básico contenido en el referido artículo 6 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo (Disposición Adicional Quinta de esta Ley).

En cualquier caso, continúa aduciendo la representación procesal del recurrente, cabría considerar cumplido el trámite de audiencia a los interesados si, al haber el propietario recurrente presentado alegaciones en el periodo de información pública, éstas hubiesen recibido cumplida respuesta, una vez examinadas por la Administración ambiental, como ha exigido la jurisprudencia en las Sentencias antes citadas de esta Sala del Tribunal Supremo, sin que el concreto examen de sus alegaciones pueda ser sustituido por el que se hubiese efectuado de las formuladas por la Junta del Parque, como se indica en la sentencia recurrida.

La cuestión, por tanto, se circunscribe a determinar si los propietarios directamente afectados por las limitaciones impuestas por el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque tienen derecho a ser oídos en la tramitación del procedimiento para la aprobación de éste.

Como se deduce de lo declarado por el Tribunal *a quo* , la Ley de declaración del Parque Natural, que nos ocupa, no contempla expresamente el trámite de audiencia a los interesados en la elaboración del Plan Rector de Uso y Gestión del mismo.

Tal circunstancia, sin embargo, no implica que, si un precepto básico de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, requiere, en cumplimiento del mandato contenido en el artículo 105 a) y c) de la Constitución (Sentencia del Tribunal Constitucional 102/1995, de 26 de junio), que sean oídos los interesados, es decir los directamente afectados por las limitaciones impuestas por el planeamiento ambiental, se pueda prescindir de dicho trámite por no contemplarse expresamente en la Ley de declaración del Parque Natural.



Hemos, por tanto, de analizar si el precepto contenido en el artículo 6 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, que exige que en el procedimiento de elaboración de los Planes, además de la información pública y de la consulta de los intereses sociales e institucionales afectados, se oiga a los interesados, es aplicable en la tramitación de los Planes Rectores de Uso y Gestión, cuyas determinaciones mínimas venían contenidas en el artículo 19.4 de esta misma Ley y, por consiguiente, en su capítulo II del Título III, diferente del Título II, en el que se regulaba, con carácter general, el Planeamiento de los Recursos Naturales, en el que su artículo 4.1 establecía, con carácter general, que « *con la finalidad de adecuar la gestión de los recursos naturales, y en especial de los espacios naturales y de las especies a proteger, a los principios inspiradores señalados en el artículo 2 de la presente Ley, las Administraciones Públicas competentes planificarán los recursos naturales. Las determinaciones de esa planificación tendrán los efectos de la presente Ley* ».

A renglón seguido, en los apartados segundo y tercero del mismo precepto, la referida Ley 4/1989, contempla y regula los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, y otro tanto en su artículo 5, para en el artículo 6 contener un precepto que no hace alusión exclusivamente a los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, sino que se refiere, en general, al « *procedimiento de elaboración de los Planes* » y exige que este procedimiento incluya necesariamente « *trámite de audiencia a los interesados* ».

Cabe plantearse si, a pesar de referirse el citado artículo 6 a los Planes, sin especificar que se trate exclusivamente de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, tal exigencia sólo viene establecida respecto del procedimiento de elaboración de estos Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, dado que el Título de la Ley 4/1989, en que se incluye, regula, de forma muy singular, los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, salvo en su artículo 4.1 (ya transcrito), que contempla el planeamiento ambiental con carácter general.

El capítulo III del Título I de la vigente Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, tiene una estructura y articulado equivalente al Título II de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, si bien, al no regular los Planes Rectores de Uso y Gestión, es evidente que, cuando en su artículo 21.2 recoge idéntico precepto al contenido en el artículo 6 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, se refiere a los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales.

Ahora bien, la interpretación gramatical, sistemática y finalista del precepto contenido en el tantas veces citado artículo 6 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, entonces vigente y aplicable, por tanto, al Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural que nos ocupa, creado por Ley autonómica 12/2002, del Principado de Asturias, y aprobado por Decreto 124/2006 del Consejo de Gobierno de dicho Principado, nos lleva necesariamente a entender que el trámite de audiencia a los interesados era exigible en el procedimiento de aprobación del mencionado Plan Rector de Uso y Gestión.

Atendiendo a la literalidad y sistemática del precepto, incluido en el Título II sobre el Planeamiento de los Recursos Naturales, se alude a los Planes, que, como se deduce del apartado 1 del artículo 4, que inicia el Título II, no son exclusivamente los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, sino también aquéllos que planifican los usos y gestión de los recursos y espacios naturales, que vienen regulados después en el artículo 19 dentro del Título III, relativo a la Protección de los Espacios Naturales.

Por lo que respecta a su finalidad, si, incuestionablemente, el precepto rige para el procedimiento de elaboración de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, cuyos objetivos se fijan en el apartado 3 del artículo 4 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, con más razón debe regir en el procedimiento de elaboración y aprobación de los Planes Rectores de Uso y Gestión del Parque Natural, que contienen las determinaciones de mayor incidencia en la limitación de los derechos de los propietarios afectados, y, en consecuencia, con más razón deben ser oídos, conforme a lo establecido concordadamente en los artículos 105 a) y c) de la Constitución y 24.1 c) de la Ley 50/1997, de 27 de Noviembre, del Gobierno, audiencia que no cabe sustituir por la de la Junta del Parque, como parece deducirse de lo declarado por la Sala de instancia, pues, según esta misma señala, dicha Junta emite un informe con las aportaciones de sus miembros, sin que ni dicha Sala sentenciadora ni la Administración demandada, y ahora recurrida en casación, hayan explicado si en dicha Junta del Parque se encontraba legítimamente representado el recurrente y ni siquiera ésta ha replicado a su alegación de no estar representado en aquélla, a lo que se une, como indicamos, que sus alegaciones en el periodo de información justifican no recibieron respuesta alguna, lo que tampoco ha sido desmentido, razones todas por las que este primer motivo de casación debe prosperar con las consecuencias que más adelante señalaremos.

TERCERO .- Se reprocha a la Sala de instancia el haber conculcado lo establecido en los artículos 4.4 a) de la Ley 4/1989, 26.b) de la Ley 5/1991, del Principado de Asturias, sobre Protección de Espacios Naturales, y 8.b) de la Ley de Declaración del Parque Natural 12/2002, según los que deben quedar perfectamente delimitadas las diferentes áreas de protección, mientras que en el Decreto 124/2006, de 14 de diciembre, por el que se



aprueba el Plan Rector de Uso y Gestión impugnado, falta la delimitación de zonas de diferente utilización y destino, y ello porque la concreta delimitación, contenida en el Decreto aprobatorio del referido Plan Rector, se lleva a cabo en la forma establecida en su apartado 4, sin garantías para los ciudadanos porque no permite situar una finca en el mapa.

En este motivo de casación no se denuncia el defecto de delimitación de las diferentes áreas sino la forma en que la ha llevado a cabo el Decreto impugnado, al no permitir situar una concreta finca en el mapa, y, por consiguiente, a un propietario no le es posible, a través de la consulta de los mapas que figuran como apéndice II anexo al documento del Plan, conocer con total exactitud y garantía si su finca está o no dentro de una determinada zona de restricción, pues adolecen dichos mapas de puntos inamovibles de referencia, como los que proporcionan las coordenadas.

La Sala justifica esa ausencia porque no hay norma alguna que obligue a determinar puntos de coordenadas y el perito pudo situar sin problemas la finca del recurrente, siendo cuestión distinta que, en aplicación del Decreto y a los efectos de emitir autorizaciones para un determinado uso, no se deslinde claramente la zona autorizada, lo que daría lugar, en el caso concreto, a entablar un recurso frente al acto singular de autorización.

Al oponerse a este motivo de casación, la representación procesal de la Administración autonómica comparecida como recurrida asegura que en el apéndice II, publicado en el Boletín Oficial, obra un plano descriptivo con su correspondiente zonificación y claves, y en el expediente aparecen varios mapas de zonificación a escala 1:25.000 con los colores correspondientes a cada zonificación.

El recurrente no echa de menos esos mapas de zonificación sino que no exista en ellos un modo que permita situar, sin lugar a dudas, una finca en una u otra zona.

Esta Sala del Tribunal Supremo considera que para tener por cumplido el mandato contenido en el artículo 19.4 b) de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, acerca de la zonificación del parque y la delimitación de las áreas de los diferentes usos, no es suficiente con que, como declara la Sala sentenciadora, la zonificación se divida en seis categorías y su delimitación concreta conste en el Mapa de Zonificación que figura en el Apéndice II del Anexo I del Decreto y en la dirección electrónica que se señala en el mismo, sino que es imprescindible, en garantía de los derechos, que cualquier propietario esté en condiciones de identificar, en todo momento, su finca singular para comprobar los usos permitidos o los prohibidos en cada una de esas zonas, lo que no se deduce que exista, mediante el uso de puntos y coordenadas u otras referencias idóneas a tal fin, en los Mapas de Zonificación, a la vista de lo declarado en la sentencia impugnada y de lo alegado por la Administración autonómica recurrida al oponerse al motivo de casación, de manera que éste debe ser estimado.

CUARTO .- En el quinto motivo de casación se denuncia la falta de aprobación de un régimen económico y de compensaciones para el Plan Rector de Uso y Gestión, en contra de lo establecido en el artículo 11 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, según el cual « *las normas reguladoras de los espacios naturales protegidos determinarán los instrumentos jurídicos, financieros y materiales que se consideren precisos para cumplir eficazmente los fines perseguidos con su declaración* », precepto que tiene el carácter de norma general básica, razón por la que el Tribunal de instancia ha conculcado dicho precepto, así como la doctrina jurisprudencial recogida en la Sentencia de esta Sala de fecha 27 de abril de 2005, relativa al Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Picos de Europa.

La Sala del Tribunal Superior de Justicia de Asturias rechazó tal motivo de impugnación del Decreto aprobatorio del Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural porque, según las normas del ordenamiento jurídico autonómico, que cita y transcribe, « *cuando se impone la obligación de determinar los instrumentos jurídicos, financieros y materiales precisos para cumplir eficazmente los fines perseguidos con la declaración de un parque natural, no se exige que tales previsiones estén contenidas precisamente en la norma específicamente declarativa, de forma que pueden contenerse también en los planes especiales de protección o rectores de uso y gestión, e incluso en normativa sectorial en cada caso de aplicación* », y, sigue diciendo la Sala sentenciadora, « *el estudio económico financiero implica, simplemente, un estudio analítico de las posibilidades económicas y recursos financieros, sin que sean necesarias demasiadas precisiones en orden a una evaluación económica detallada y a una previsión de los recursos en orden a expropiaciones, implantación de servicios, abono de indemnizaciones etc., pues, si bien su existencia constituye un requisito esencial que no puede soslayarse y debe constar documentalmente, su devaluación en su concreción permite a estos efectos como perfectamente adecuada una merareferencia a los medios económicos y financieros* », e impone al demandante la carga de probar que el referido estudio es, en su aspecto económico, absolutamente inviable, lo que en este caso, asegura dicha Sala a quo, a aquél no ha efectuado.

Adelantamos ya que no compartimos esta tesis del Tribunal a quo porque trivializa el precepto contenido en el citado artículo 11 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, que, como reconoce la propia Sala de instancia, es idéntico a lo que dispone el artículo 40 de la Ley 5/1991 del Principado de Asturias, y porque hace recaer sobre el actor



el *onus probandi* cuando los citados preceptos establecen que son las normas reguladoras de los espacios naturales protegidos las que determinarán los instrumentos financieros y materiales precisos para cumplir eficazmente los fines perseguidos con su declaración, de manera que debió el Tribunal sentenciador examinar la Memoria Económico-Financiera, obrante en el expediente administrativo, para comprobar si es suficiente para cumplir eficazmente los fines perseguidos con la declaración de Parque Natural, lo que no ha hecho.

La Administración autonómica, al oponerse a este motivo de casación, asegura que el estudio o memoria económico-financiera no pasa de ser un instrumento que contempla las líneas maestras para las actuaciones e inversiones públicas encaminadas al desarrollo económico del Parque difiriendo su mayor concreción a los programas anuales de gestión, mientras que la habilitación de créditos corresponde a las Leyes de Presupuestos, de modo que la Memoria Económico-Financiera, obrante en el expediente, cumple sobradamente esa finalidad.

QUINTO .- Examinamos nosotros los documentos que aparecen en el expediente administrativo en uso de la facultad que nos confiere el artículo 88.1.3 de la Ley de esta Jurisdicción, y nos encontramos con que en uno de ellos (folio 5), bajo el epígrafe "Memoria Económico-Financiera", se lee " *En dicho Plan se regulan los principios rectores de la gestión y de las actuaciones a realizar en el Parque. La realización de estas actuaciones conlleva gastos tanto corrientes como de inversión sufragados con cargo a los Presupuestos Generales del Principado de Asturias* », para dos párrafos más adelante expresar que « *estos gastos constituyen el objeto básico, junto con otros similares del resto de los espacios naturales protegidos, de los créditos presupuestarios destinados a la Dirección General de Recursos Naturales y Protección Ambiental* », y terminar con la conclusión de que « *la aprobación de esta norma no implica por tanto ninguna partida presupuestaria nueva* ».

En el otro, denominado «MEMORIA ECONÓMICA FINANCIERA DEL PRUG Y PDS DEL PARQUE NATURAL DE FUENTES DE NARCEA, DEGAÑA E IBIAS», suscrito el 12 de diciembre de 2006 por la Jefa del Servicio de Presupuestos con el conforme de la Directora General de Presupuestos, después de un cuadro referido a los años 2006, 2007, 2008 y 2009, en el que se recogen una serie de actividades presupuestadas con cantidades determinadas para cada año, y que para los cuatro años referidos ascienden a un total de 41.600.000 euros, se expresa literalmente lo siguiente: « *Desde un punto de vista orgánico, todo esto implicará la asunción de compromisos financieros por varias Consejerías siendo las más directamente implicadas en su financiación la Consejería de Medio Rural y Pesca y la propia Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio e Infraestructuras.*

Las evaluaciones económicas de las distintas actuaciones en las que se base el cálculo del coste del Plan no deben ser consideradas como compromisos inmutables e ineludibles, sino que son estimaciones indicativas y por tanto susceptibles de variación o de posibles cambios. Además, estas actuaciones no son todas adicionales y específicamente vinculadas a la aprobación de estos documentos de gestión, al encuadrarse las principales líneas de inversión dentro de las actuaciones que habitualmente se realizan desde las distintas Consejerías.

En cualquier caso, en la medida en que los Programas Anuales de Gestión constituyen la expresión detallada de las actuaciones a llevar a cabo en desarrollo de las previsiones del Plan de Uso y Gestión y de Desarrollo Sostenible, durante el año natural siguiente a su aprobación, las Consejerías afectadas en estrecha colaboración con los órganos de gestión del Parque, deberán determinar los proyectos incluidos en el Plan que se consideren prioritarios en ese momento, considerando su encaje presupuestario dentro del propio proceso de elaboración del presupuesto de cada ejercicio. ».

No hay más elementos de juicio que permitan conocer si tales previsiones o partidas, completamente indefinidas e indeterminadas, en las que ninguna contempla las compensaciones por las limitaciones de derechos consolidados que la aprobación del Plan Rector de Uso y Gestión conlleva, permitirán razonablemente cumplir los fines perseguidos con la declaración de espacio natural protegido, sino que, por el contrario, tienen la finalidad de aparentar el cumplimiento del categórico deber de incorporar en el procedimiento de aprobación del Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural el instrumento financiero imprescindible para cumplir eficazmente los fines perseguidos con la declaración del Parque Natural, instrumento al que la Administración autonómica, y ahora recurrida, no confiere más trascendencia que la de un formalismo, pues, ni siquiera, constituye, en contra de lo que indica su representación procesal al oponerse a este motivo de casación, un estudio analítico ni un instrumento que contemple las líneas maestras para las actuaciones e inversiones, al olvidarse, entre otras partidas, de la destinada a compensar las diferentes limitaciones que en el planeamiento aprobado se imponen a derechos ya consolidados, en contra de lo que esta Sala y Sección del Tribunal Supremo ha declarado en sus Sentencias de 27 de abril de 2005 (recursos ordinarios 66, 75, 76 y 78 de 2002), al haber declarado nula la entrada en vigor del Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Nacional de los Picos de Europa porque ello requería la previa o simultánea aprobación del régimen económico y de compensaciones del área de influencia, por lo que este quinto motivo de casación también debe prosperar.



SEXTO .- La estimación de los tres motivos de casación examinados, relacionados con incumplimientos formales en el procedimiento de aprobación del Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural de Fuentes de Narcea, Degaña e Ibias, hace innecesario el análisis de los otros diez motivos de casación esgrimidos, debido a que el carácter sustancial de tales defectos impone la declaración de nulidad de dicho Plan, conforme a lo establecido en el artículo 62.2 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común , y, por tanto, de volverse a sustanciar el procedimiento, subsanando en su tramitación y aprobación los referidos defectos observados, el contenido del Plan Rector podrá o no ser coincidente con el enjuiciado.

SEPTIMO .- Al ser estimables los tres motivos de casación analizados con la correspondiente anulación de la sentencia recurrida, hemos de resolver lo que corresponda dentro de los términos en que aparece planteado el debate, según establece el artículo 95.2 d) de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa , y que, por las mismas razones expresadas para estimar cada una de esos tres motivos, se debe estimar también el recurso contencioso-administrativo sostenido contra el Decreto 124/2006, de 14 de diciembre, del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, por el que se aprobó el I Plan Rector de Uso y Gestión y Plan de Desarrollo Sostenible del Parque Natural de las Fuentes del Narcea, Degaña e Ibias, el que debemos declarar nulo por haber incurrido en los defectos formales señalados, dado el carácter sustancial de éstos, y tratarse de una disposición de carácter general, conforme a lo establecido concordadamente en los artículos 62.2 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común , 68.1 b), 70.2 , 71.1 a) y 72.2 de la Ley de esta Jurisdicción .

OCTAVO .- La estimación de los indicados motivos de casación, con la subsiguiente declaración de haber lugar al recurso interpuesto, comporta que no debamos formula expresa condena al pago de las costas procesales causadas, según prevé el artículo 139.2 de la Ley de esta Jurisdicción , sin que existan méritos para imponer las costas de la instancia a cualquiera de los litigantes, al no apreciarse en su actuación mala fe ni temeridad, como disponen concordadamente los artículos 68.2 , 95.3 y 139.1 de la misma Ley .

Vistos los preceptos y jurisprudencia citados, así como los artículos 86 a 95 y 107.2 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso- Administrativa .

FALLAMOS

Que, con estimación de los motivos de casación primero, segundo y quinto y sin examinar los demás, debemos declarar y declaramos que ha lugar al recurso interpuesto por la Procuradora Doña María José Bueno Ramírez, en nombre y representación de Don Eloy , contra la sentencia pronunciada, con fecha 30 de junio de 2009, por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Asturias en el recurso contencioso-administrativo número 566 de 2007 , la que, por consiguiente, anulamos, al mismo tiempo que, estimando también el recurso contencioso-administrativo sostenido por la representación procesal de Don Eloy contra el Decreto 124/2006, de 14 de diciembre, del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, por el que se aprobó el Plan Rector de Uso y Gestión y Plan de Desarrollo Sostenible del Parque Natural de Fuentes de Narcea, Degaña e Ibias, debemos declarar y declaramos nulo el referido Decreto por ser contrario a Derecho, sin hacer expresa condena al pago de las costas procesales causadas en la instancia y en este recurso de casación.

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