



*El Adjunto Segundo del
Defensor del Pueblo*

Nº expediente: 05013126

EL DEFENSOR DEL PUEBLO REGISTRO

SALIDA 03/12/07 - 07063405

Estimado Sr.:

Con relación al escrito de queja número Q0507179 por usted formulada ante esta Institución, se ha recibido el informe solicitado a la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León, en el que pone de manifiesto:

"Cómo ya se señaló en el informe remitido con anterioridad, la construcción de la estación de esquí de San Glorio es un proyecto que aún no ha sometido al procedimiento de evaluación de impacto ambiental.

En este sentido, desde la fecha de dicho informe hay que señalar como novedad relevante la aprobación del Decreto 140/ 1998, de 16 de julio, por le que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de Fuentes Carrionas y Miente-Cobre-Montaña Palentina (Palencia). "

Los hechos y consideraciones expuestos han dado lugar a una serie de observaciones por parte de esta Institución que a continuación se transcriben:

"A juicio de esta Institución, en el Decreto 13/2006, de 9 de marzo, por el que se modifica el Anexo I del Decreto 140/ 1998, de 16 de julio, que aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de Fuentes Carrionas y Fuente Cobre-Montaña Palentina, prima el objetivo de mejorar la economía local gracias al incremento del turismo frente a la conservación de los valores naturales, toda vez que las estaciones de esquí alpino, en el prohibidas, se convierten ahora en autorizables, lo que en principio y dado el impacto de las mismas supone una rebaja en la protección del Parque Natural, cuya repercusión no ha sido estudiada ni analizada previamente.

De hecho, el Decreto 13/2006 citado reconoce expresamente en su Exposición de Motivos que la declaración de estos espacios como Parque Natural supone una oportunidad de desarrollo económico para la zona, que requiere sea autorizable instalar en la misma unas pistas de esquí alpino.

*El Adjunto Segundo del
Defensor del Pueblo*

Nº expediente: 05013126

Es cierto que en la Exposición de Motivos del Decreto 13/2006 se pretende justificar la modificación del PORN porque los diferentes Ayuntamientos incluidos en el Parque Natural y las Cortes de Castilla y León así lo han solicitado. Dicha razón no parece suficiente a esta Defensoría, toda vez que a nuestro juicio, tal modificación no puede resultar contraria a la normativa vigente existente en la materia de rango superior (Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de la Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, Ley 811991, de 10 de mayo, de Espacios Naturales de la Comunidad de Castilla y León y Ley 4/2000, de 27 de junio, de Declaración del Parque Natural de Fuentes Carrionas y Fuente Cobre-Montaña Palentina) y, en virtud de la cual, debería haberse justificado que las nuevas actividades autorizables no vulneran los valores naturales de conservación del Parque. Además, la modificación del PORN debería haber tenido en cuenta los intereses supramunicipales, que no están formados por la mera suma de los municipales.

Sin embargo, ni en el Decreto 13/2006 ni en los informes que esa Administración ha enviado a esta Defensoría se explica cómo una merma en la protección del Parque Natural puede resultar compatible con la protección de sus valores, y por tanto compatible con la normativa de aplicación. Tampoco alude el Decreto a ningún informe o valoración ambiental en ese sentido.

No se olvide que, según el artículo 10.1 de Ley 4/1989, la finalidad de la declaración de espacios protegidos no es otra que la de preservar y proteger los elementos y sistemas naturales de especial interés o valores naturales sobresalientes que contenga. En concreto, y según el artículo 10.2 de la misma Ley, la protección de estos espacios podrá obedecer, entre otras, a las siguientes finalidades:

- a) Constituir una red representativa de los principales ecosistemas y regiones naturales existentes en el territorio nacional.
- b) Proteger aquellas áreas y elementos naturales que ofrezcan un interés singular desde el punto de vista científico, cultural, educativo, estético, paisajístico y recreativo.
- c) Contribuir a la supervivencia de comunidades o especies necesitadas de protección, mediante la conservación de sus hábitat.
- d) Colaborar en programas internacionales de conservación de espacios naturales y de vida silvestre, de los que España sea parte.

Nº expediente: 05013126

En ese mismo orden de ideas, tanto el artículo 13.1 de la Ley 4/1989 como el también 13.1 de la Ley 8/1991, caracterizan a los Parques Naturales como áreas poco transformadas por la explotación u ocupación humana que, en razón de la belleza de sus paisajes, la representatividad de sus ecosistemas o la singularidad de su flora, de su fauna o de sus formaciones geomorfológicas, que poseen unos valores ecológicos, estéticos, educativos y científicos cuya conservación merece una atención preferente. En palabras de la Ley de Espacios Naturales de Castilla y León, un Parque Natural es un espacio de relativa extensión, notable valor natural y de singular calidad biológica, en los que se compatibiliza la coexistencia del hombre y sus actividades con el proceso dinámico de la naturaleza, a través de un uso equilibrado y sostenible de los recursos (artículo 13.4 Ley 8/1991).

Todo ello responde al objetivo primordial de ambas leyes que es el del establecimiento de normas de protección, conservación, restauración y mejora de los recursos naturales y, en particular, las relativas a los espacios naturales y a la flora y fauna silvestres, de acuerdo con el principio, entre otros, de utilización ordenada y racional de los mismos y preservación de la variedad, singularidad y belleza de los ecosistemas naturales y del paisaje (artículos 1 y 2 de la Ley 4/1989 y artículo 1 de la Ley 8/1991).

Objetivo éste que sería imposible si no se limitara el aprovechamiento de los recursos naturales del espacio natural declarado protegido, prohibiéndose en todo caso los incompatibles con las finalidades que hayan justificado su creación. En suma, las administraciones públicas competentes deben adecuar la gestión de los recursos naturales y, en especial, la de los espacios naturales y de las especies a proteger a los principios señalados (artículos 4.1 de la Ley 4/1989, y 3.3 de la Ley 8/1991), para lo que deben planificar los recursos naturales mediante la aprobación de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales. El PORN de un Parque Natural debe, pues, delimitar los aprovechamientos de sus recursos naturales o las distintas actividades, en aras de la conservación y mejora de los valores ambientales que albergue, prohibiendo en todo caso los usos incompatibles con las finalidades que hayan justificado su creación (artículos 4.3 y 13.2 de la Ley 4/1989 y el 26.1 de la Ley 8/1991). A esos efectos, el artículo 33 de la Ley 8/1991, se refiere a los usos «permitidos -los usos y actividades que por su propia naturaleza sean compatibles con los objetivos de protección de cada categoría de espacio-, los usos prohibidos» los que supongan un peligro presente o futuro, directo o indirecto para el espacio natural o cualquiera de sus elementos o características- y, por último, a los

*El Adjunto Segundo del
Defensor del Pueblo*

Nº expediente: 05013126

usos «autorizables» -aquellos que bajo determinadas condiciones puedan ser tolerados por el medio natural sin un deterioro apreciable de sus valores-.

Todo lo anterior se expresa, también, en el artículo 2 de la Ley 4/2000, de Declaración del Parque Natural de Fuentes Carrionas y Fuente Cobre-Montaña Palentina, que considera como objetivo prioritario de tal declaración "conservar, proteger y mejorar los recursos naturales, su vegetación, flora, fauna, gea, agua y paisaje, preservando la diversidad genética y manteniendo la dinámica y estructura funcional de los ecosistemas" y como uno de sus objetivos básicos el de promover el desarrollo socioeconómico de los municipios que integran el espacio natural y mejorar la calidad de vida de sus habitantes "de forma compatible con la conservación de sus recursos naturales". Asimismo, la restauración de los ecosistemas que hayan sido deteriorados y la conservación de su biodiversidad y de las especies de la flora y de la fauna singularmente amenazadas, con especial atención al oso pardo, y finalmente el fomento del conocimiento y disfrute de sus valores naturales y culturales, desde los puntos de vista educativo, científico, recreativo y turístico, dentro del más escrupuloso respeto a los valores que se trata de proteger, constituyen a efectos de la Ley citada, objetivos básicos de la declaración del espacio como protegido.

Aún más, el propio PORN -en concreto, en su artículo 22, apartados 1 y 5- dispone que "se protegerán los recursos naturales del Espacio Natural frente a las actividades de uso público del mismo, ordenándolas, reduciendo las fuentes de impacto y eliminando aquellas incompatibles con su gestión y se promoverán prioritariamente aquellas actividades de uso público que no precisen infraestructuras".

Es cierto que, según los apartados 2 y 3 del citado artículo, "se impulsará el uso público como elemento dinamizador y acicate del desarrollo socioeconómico de la población residente en el área de influencia del Espacio y se crearán las infraestructuras de uso público necesarias para facilitar y optimizar la visita pública al Espacio Natural, como Centros de Interpretación, Información o Acogida, y se acondicionarán adecuadamente los Refugios de Montaña". No obstante, para ello, deberán aprovecharse al máximo las edificaciones existentes, promoviendo su restauración y primando aquellas que tengan valores histórico-culturales. Nada de lo anterior parece, pues, referirse a instalaciones de esquí alpino. Por otra parte, si bien el precepto 23 del PORN permite fomentar las actividades deportivas y de recreo, debe minimizarse el impacto ambiental de aquellas que requieran la creación de infraestructuras permanentes.



*El Adjunto Segundo del
Defensor del Pueblo*

Nº expediente: 05013126

Por tanto, esta Institución no comprende bien cómo un PORN de un Parque Natural en su redacción de 1998 prohibía la instalación de estaciones de esquí alpino y pasado un tiempo es modificado para que sea posible autorizar dichas instalaciones, sin que se haya realizado aparentemente un estudio ambiental previo de las consecuencias de tal modificación. Toda vez que todo ello parece poco acorde con los principios y objetivos señalados con anterioridad y que debe cumplir un Espacio Protegido.

En suma, con las normas citadas a la vista, la modificación del PORN por el Decreto 13/2006 rebajando la protección antes existente parece a esta Institución irregular, además de apoyar la impresión de que para la Administración autonómica es más importante el desarrollo económico de la zona que la conservación de la fauna y la flora del Parque Natural de las Fuentes Carrionas y Fuente Cobre-Montaña Palentina, cuando las leyes aplicables exigirían inclinarse hacia una filosofía más conservacionista.

Así las cosas, la modificación del PORN para permitir la construcción de una estación esquí alpino, al no haberse realizado un análisis ambiental previo, convierte al plan en una amenaza, en lugar de servir al fin de conservación de los valores ambientales del Parque.

En apoyo de la afirmación anterior, es preciso insistir en que los análisis ambientales de naturaleza valorativa tienen su fundamento y fin en el principio de prevención, debiendo por tanto servir para que su toma en consideración permita a los órganos de decisión modificar ésta e incluso decidir su no realización. Por eso, la evaluación ambiental debe consistir en permitir que el órgano decisorio tenga todos los elementos de juicio necesarios para pronunciarse sobre la realización o no del proyecto de que se trate, no sólo por motivos económicos y sociales sino también ambientales. De otra forma quedaría desvirtuado el carácter preventivo, es decir, el fundamento y los fines de la actividad evaluadora, convirtiéndola además en parcial e irrelevante, en un acto destinado tan sólo a minimizar el impacto (y/o justificar) de la decisión ya adoptada. Dicho de otro modo, en una suerte de permiso para impactar.

Además, no se olvide que la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre Evaluación de los Efectos de Determinados Planes y Programas en el Medio Ambiente, establece como objeto de evaluación ambiental estratégica los planes y programas y sus modificaciones si pueden tener efectos significativos sobre el ambiente, y si cumplen los dos requisitos siguientes: a) que se elaboren o aprueben por una Administración pública; b) que su elaboración y aprobación venga exigida por una disposición legal o

*El Adjunto Segundo del
Defensor del Pueblo*

Nº expediente: 05013126

reglamentaria, o por acuerdo del Consejo de Ministros o del Consejo de Gobierno de una Comunidad autónoma. Se entiende que tienen efectos significativos sobre el ambiente aquellos planes y programas que tengan cabida en la categoría de los que establezcan el marco para la futura autorización de proyectos, legalmente sometidos a evaluación de impacto ambiental en materia de ordenación del territorio urbano y rural, o del uso del suelo (artículo 3 de la Ley 9/2006). De ahí que la aplicabilidad de la evaluación ambiental estratégica al presente supuesto parezca incontestable.

En síntesis, y de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 3, 7 y disposición transitoria primera de la Ley 9/2006 es preciso recordar a esa Administración autonómica la obligación que le correspondía de evaluar ambiental la decisión de modificar el PORN. Tal evaluación, que debió ser previa a la modificación, es exigible de aquellos planes y programas cuyo primer acto preparatorio formal es posterior al 21 de julio de 2004 (disposición transitoria primera en relación con el artículo 7 de la Ley 9/2006), y ello ha de tener lugar durante el proceso de elaboración del PORN y antes de su aprobación, en este caso de la modificación (apartado 3 del artículo 7 citado).

Incluso, si el primer acto preparatorio formal de la modificación del PORN fuese anterior al 21 de julio de 2004 y, por tanto, no le fuese aplicable la Ley 9/2006, se debería estar a lo preceptuado en el artículo 6.3 de la Directiva 92/43/CEE, de 21 de mayo de 1992, relativa a la Conservación de los Hábitats Naturales y de la Fauna y Flora Silvestres, que establece la obligación de someter a una "evaluación ambiental adecuada" aquellos planes que sin tener relación directa con la gestión de un lugar sujeto a alguna de las formas de protección de la Directiva (Zepas, ZEC o los lugares que son susceptibles de declaración como tales en el futuro) incidan, sin embargo, de forma apreciable en el mismo. Esta evaluación debe efectuarse considerando los objetivos específicos de conservación definidos respecto a los hábitats y especies o a las relaciones existentes entre ellos. La aprobación del plan o proyecto por parte de las autoridades nacionales queda condicionada a las conclusiones obtenidas en la mencionada evaluación, y, en su caso, a la adopción de medidas correctoras que permitan garantizar la conservación de la integridad y coherencia de la Red Natura.

Esa evaluación, en el caso de planes, como es el PORN que nos ocupa, para que sea "adecuada" como exige el artículo 6.3 de la Directiva Hábitats, implica realizar una evaluación previa y estratégica de los mismos como tales, sin que sea suficiente con someter posteriormente las

Nº expediente: 05013126

actuaciones permitidas en ellos a una evaluación de impacto según los términos el Real Decreto Legislativo 1302/ 1986, de 28 de junio, ya que, a juicio de esta Institución, el procedimiento de EIA, no se acomoda nada bien al concepto de evaluación adecuada de los planes (como es un PORM que pueden incidir en los Lugares de Interés Comunitario (LIC) oficiales propuestos por España para su inclusión en la Red Natura.

Ello es así, no sólo porque la propia redacción del mencionado artículo distinga expresamente entre planes y proyectos, existiendo para la evaluación de los planes una Ley aplicable, la Ley 9/2006 (Directiva 2001 /42/CE), sino porque en cualquier tipo de evaluación de impacto ambiental la materialización del procedimiento de evaluación debe ser consecuente con el instrumento evaluado. Esta adecuación o congruencia entre el objeto evaluado y el procedimiento de evaluación constituye una propiedad intrínseca a la evaluación ambiental, que la fundamenta y sin la cual pierde todo su sentido. Por eso, siempre que se trate de evaluar ambientalmente instrumentos que establecen un marco global (tales como los planes, programas o políticas, que normalmente no tiene efectos ambientales por sí mismos), en virtud del cual se desarrollarán un conjunto de actuaciones posteriores (que sí tendrán efectos ambientales directos), la evaluación ambiental a realizar debe ser estratégica, permitiendo que el órgano decisorio tenga los elementos de juicio necesarios para pronunciarse sobre la aprobación o no del plan, no sólo por motivos económicos y sociales sino también ambientales.

De ahí que la "evaluación adecuada" contenida en la Directiva Hábitats (Directiva 92/43, CEE), cuando se refiere a planes, y, por tanto, su objeto sea un instrumento de regulación de actuaciones futuras, no pueda tener otro contenido que el propio de una evaluación de naturaleza estratégica, ya que una solución distinta desvirtuaría el fundamento y los fines de la actividad evaluadora, convirtiendo además en irrelevante la distinción entre planes y proyectos reconocida por su artículo 6.3.

Esta interpretación del artículo 6.3 de la Directiva Hábitats, parece ser también la defendida por la Comisión Europea y el Tribunal de Justicia en asuntos en los que este artículo ha sido objeto de interpretación jurisprudencial. La idea es que, en aras de evitar eficazmente que se causen perjuicios no intencionados a zonas de la Red Natura 2000, se requiere que todas las medidas potencialmente perjudiciales queden sometidas al procedimiento del artículo 6, apartado 3, de la Directiva Hábitats. Así pues, como quiera que lo que está en juego es el estado de conservación de un lugar de interés comunitario, la obligación "ratione materiae" de llevar a cabo la evaluación ambiental adecuada debe cubrir todas las medidas con la

Nº expediente: 05013126

excepción de aquellas que no es probable que puedan afectar de una forma significativa, ni individualmente ni en relación con otras, a los objetivos de conservación del lugar. Esto concuerda con el principio de Derecho comunitario según el cual las excepciones a la norma general (en el presente caso lo planes o proyectos que no requieren una evaluación) deben ser objeto de una interpretación restrictiva. En consecuencia, por regla general, una medida sólo puede aprobarse si no causa perjuicio a una zona de la Red Natura Para poder apreciarlo, debe realizarse, en su caso, una evaluación de las repercusiones de la medida por lo que respecta a los objetivos de conservación del lugar. La realización de una evaluación de las repercusiones es necesaria en todos los casos en que hay dudas razonables sobre la inexistencia de efectos perjudiciales apreciables. En consecuencia, una evaluación de las repercusiones de la medida debe:

- preceder a la aprobación de un plan o proyecto, - tener en cuenta los efectos acumulativos, y*
- documentar cualquier efecto perjudicial para la consecución de los objetivos de conservación. (Asuntos C-256/98 y C-127/02).*

A lo anterior hay que añadir que, en opinión de esta Institución, los preceptos de la vigente Ley 9/2006 (Directiva 2001 /42/CE), obligan a interpretar la Disposición Adicional Cuarta del Real Decreto Legislativo 1302/ 1986, de 28 de junio, de manera que ahora el procedimiento para llevar a cabo la "evaluación adecuada" a la que se refiere el artículo 6.3 del Real Decreto 1997/ 1995 será el mismo que el previsto en ese Real Decreto Legislativo 1302/ 1986 cuando se trate de proyectos, excluyendo de tal procedimiento los planes y programas en el sentido establecido por la Directiva 2001 /42/CE, los cuales, habrán de ser sometidos a una evaluación ambiental de carácter estratégico.

De acuerdo con esa línea interpretativa, esta Institución considera que la modificación del PORN, incluso si su primer acto preparativo formal fuese anterior a julio de 2004 debía haberse sometido a una evaluación ambiental estratégica. "

Por todo lo expuesto, y en virtud de lo previsto en los artículos 28 y 30 de la Ley Orgánica 3/1981 de 6 de abril, del Defensor del Pueblo, ha resuelto formular ante la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León la siguiente SUGERENCIA:

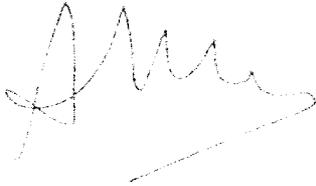
"Que esa Consejería realice las gestiones pertinentes para que se proceda a derogar el Decreto 13/2006, al ser contrario a la legalidad vigente en materia de Espacios Naturales y Evaluación Ambiental,

*El Adjunto Segundo del
Defensor del Pueblo*

Nº expediente: 05013126

por no haber sido evaluada previamente la modificación del PORN de Fuentes Carrionas y Fuente Cobre-Montaña Palentina, que contiene tal Decreto".

De la respuesta que a tal SUGERENCIA se reciba, será puntualmente informado, así como de las actuaciones que en su caso procedan. Cordialmente le saluda,



Manuel Ángel Aguilar Belda