



Sentencia Tribunal Supremo
MONTE DE U.P "La Oruca"
Almazán (Soria) 2012

TRIBUNAL SUPREMO
Sala de lo
Contencioso-Administrativo
Sección: QUINTA
SENTENCIA

Fecha de Sentencia: 23/02/2012

RECURSO CASACION

Recurso Núm.: 3774/2009

Fallo/Acuerdo: Sentencia Desestimatoria

Votación: 22/02/2012

Procedencia: T.S.J.CASTILLA-LEON SALA CON/AD

Ponente: Excmo. Sr. D. Rafael Fernández Valverde

Secretaría de Sala: Ilma. Sra. Dña. María Jesús Pera Bajo

Escrito por: ADR

Nota:

MEDIO AMBIENTE. MONTES CATALOGADOS. SEGRGACIÓN Y AGREGACIÓN SIMULTÁNEA MEDIANTE PERMUTA. AUSENCIA DE EXCEPCIONALIDAD Y DE JUSTIFICACIÓN.



ECOLOGISTAS
en acción

Asociación Soriana para la
Defensa y Estudio de la Naturaleza

www.asden.org

www.ecologistasenaccion.org

RECURSO CASACION Num.: 3774/2009

Votación: 22/02/2012

Ponente Excmo. Sr. D.: Rafael Fernández Valverde

Secretaría Sr./Sra.: Ilma. Sra. Dña. María Jesús Pera Bajo

SENTENCIA

TRIBUNAL SUPREMO.
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO
SECCIÓN: QUINTA

Excmos. Sres.:

Presidente:

D. Mariano de Oro-Pulido y López

Magistrados:

**D. Jorge Rodríguez-Zapata Pérez
D. Rafael Fernández Valverde
D. Eduardo Calvo Rojas
D^a. María del Pilar Teso Gamella
D. Jesús Ernesto Peces Morate**

En la Villa de Madrid, a veintitrés de Febrero de dos mil doce.

VISTO por la Sección Quinta de la Sala Tercera del Tribunal Supremo el Recurso de Casación **3774/2009** interpuesto por la **JUNTA DE COMUNIDADES DE CASTILLA Y LEON**, representada por el Letrado de sus Servicios Jurídicos, contra la sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, Sección Primera, sede de Burgos, de fecha 8 de mayo de 2009, en su Recurso

Contencioso-administrativo 169/2008, sobre segregación, agregación y permuta de terrenos forestales que forman parte de Monte de Utilidad Pública en Almazán (Soria), habiendo comparecido como parte recurrida la entidad "ASOCIACION SORIANA PARA LA DEFENSA Y ESTUDIO DE LA NATURALEZA" (ASDEN), representada por la Procuradora D^a. Begoña López Cerezo.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Contra la Orden MAM/451/2007 de la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León de 8 de marzo de 2007 (B.O.C. y L. nº 54 de 16 de marzo de 2007), por la que se aprobó la segregación de terrenos del monte "Llanos de Oruca", nº 204 del Catálogo de los de Utilidad Pública de la Provincia de Soria, y la agregación de otros terrenos pertenecientes al Ayuntamiento de Almazán, sitos en su término municipal, la entidad "ASOCIACION SORIANA PARA LA DEFENSA Y ESTUDIO DE LA NATURALEZA" interpuso recurso contencioso administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia de Castilla León, sede de Burgos, que se tramitó con el número 169/2008.

SEGUNDO.- La Sala de instancia dictó sentencia, con fecha 8 de mayo de 2009, cuya parte dispositiva es del siguiente tenor:

"FALLO: Se estima el recurso contencioso-administrativo número 169/2008, interpuesto por la "Asociación Soriana para la Defensa y Estudio de la Naturaleza (ASDEN)", representada por la procuradora D^a Carmen Velázquez Pacheco y defendida por el letrado D. Ignacio Peña, contra la desestimación por silencio administrativo del recurso administrativo interpuesto contra la Orden MAM/451/2007, de fecha 8 de marzo de 2007, de la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León, por la que se aprueba la segregación de terrenos del monte "Llanos de la Oruca" núm. 204 del Catálogo de los de Utilidad Pública de la provincia de Soria, y agregación de otros terrenos pertenecientes al Ayuntamiento de Almazán, sitos en su término municipal, declarando la nulidad de la misma; y todo ello sin que proceda imponer las costas procesales devengadas en esta instancia a ninguna de las partes procesales".

TERCERO.- Notificada dicha sentencia a las partes, por la representación de la **JUNTA DE COMUNIDADES DE CASTILLA Y LEON** se presentó escrito preparando recurso de casación, el cual fue tenido por preparado en providencia de la Sala de instancia de fecha 10 de junio de 2009, al tiempo que ordenó remitir las actuaciones al Tribunal Supremo, previo emplazamiento de los litigantes.

CUARTO.- Emplazadas las partes, la representación procesal de la **JUNTA DE COMUNIDADES DE CASTILLA Y LEON** compareció en tiempo y forma ante este Tribunal Supremo, al tiempo que en fecha 22 de septiembre de 2009 formuló el escrito de interposición del recurso de casación en el que solicita se case y anule la sentencia recurrida, dictando otra por la que de desestime íntegramente el recurso contencioso administrativo.

QUINTO.- El recurso de casación fue admitido por providencia de fecha 11 de marzo de 2010 acordándose la admisión a trámite del recurso de casación, así como, de conformidad con las normas sobre reparto de asuntos, su remisión a la Sección 5ª para su tramitación y por providencia de 7 de julio de 2010 se acordó entregar copia del escrito de formalización del recurso a la parte comparecida como recurrida a fin de que en el plazo de treinta días pudiera oponerse al recurso, lo que hizo la representación procesal de la "**ASOCIACION SORIANA PARA LA DEFENSA Y ESTUDIO DE LA NATURALEZA**" en escrito presentado el 24 de septiembre de 2010 en que solicita su desestimación, con imposición de costas a la parte recurrente.

SEXTO.- Por providencia de fecha 15 de febrero de 2012 se señaló para votación y fallo de este recurso de casación el día 22 de febrero de 2012, fecha en la que, efectivamente, tuvo lugar.

SÉPTIMO.- En la sustanciación del juicio no se han infringido las formalidades legales esenciales.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. **RAFAEL FERNÁNDEZ VALVERDE**,
Magistrado de la Sala

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Se impugna en el presente recurso de casación **3774/2009** la sentencia que la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, sede de Burgos, dictó en fecha de 8 de mayo de 2009, en su Recurso Contencioso-administrativo 169/2008, por medio de la cual estimó el formulado por la **"ASOCIACION SORIANA PARA LA DEFENSA Y ESTUDIO DE LA NATURALEZA"** contra la Orden MAM/451/2007 de la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León de 8 de marzo de 2007, (B.O.C. y L. nº 54 de 16 de marzo de 2007), por la que se aprobó la segregación de terrenos del monte "Llanos de Oruca", nº 204 del Catálogo de los de Utilidad Pública de la Provincia de Soria y la agregación de otros terrenos pertenecientes al Ayuntamiento de Almazán.

SEGUNDO.- La sentencia de instancia, tras resumir en el Fundamento de Derecho Segundo las —hasta diez— razones impugnatorias por las que la demandante cuestionó la legalidad de la Orden y los contraargumentos aducidos por la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, procede a la estimación del recurso con fundamento en las siguientes razones alegadas por la demandante:

1º. La falta de justificación de la prevalencia en la urbanización futura de los terrenos en los que contempla la construcción de 500 viviendas y campo de golf, respecto del interés general al que sirve el Monte, bien demanial declarado de utilidad pública (razón 2).

2º. La inexistencia de justificación de la actuación urbanística proyectada, ya que se trata de una urbanización de segunda residencia y el índice de viviendas vacías es del 35% en la provincia de Soria, a lo que añade, la falta de justificación del emplazamiento, al encontrarse desconectado de la trama urbana, sin servicios y separado del casco urbano por la variante de la CN 111, pudiéndose ubicar tanto la urbanización como el campo de golf en otros lugares sin tener que sacrificar ningún espacio de interés general (razones 3 y 4).

3º. Que los Montes Catalogados como de Utilidad Pública, como es el afectado, de conformidad con la Ley 8/1991, de 10 de mayo, de Espacios Naturales de la Comunidad de Castilla y León, forman parte de la Red de

Espacios Naturales, con la consideración de Zonas Naturales de Interés Especial, a lo que añade que se encuentra próximo, 550 metros, de un Lugar de Interés Comunitario (LIC) "Riberas del Duero", integrante de la Red Natura 2000 (razón 5).

4º. Que el hecho de que el Monte no se encuentre ordenado o con planificación aprobada no es motivo para su descatalogación (razón 6).

5º. La falta de declaración de la utilidad pública y el interés social de la urbanización y del campo de golf. No se justifica formalmente la causa de la autorización de la exclusión de una parte del monte catalogado, ni la prevalecía de la urbanización respecto de la utilidad pública del monte, por lo que la actuación sólo obedece a motivos de especulación urbanística (razón 7).

6º. Que las excepciones al principio de conservación y regeneración del monte han de ser interpretadas restrictivamente (razón 8).

7º. El incumplimiento de la normativa de permuta, ya que el artículo 153 de la Ley 33/2003, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, condiciona la permuta a la conveniencia para el interés público, no encontrándose la urbanización y la dotación deportiva del campo de golf entre los supuestos de interés público, a lo que añade que el aumento de superficie del monte catalogado, no compensa el perjuicio que se produce como consecuencia de su fragmentación y con una urbanización en forma de "U" que se integra dentro del pinar y colindante en toda su extensión con superficie forestal, lo que va a suponer no sólo un peligro para la supervivencia del monte, por las sucesivas descatalogaciones que se harán en el futuro y demás presiones sobre el monte, sino también para la seguridad de las personas y sus bienes ante el riesgo de incendios (razón 9).

Se rechazan, por el contrario, las alegaciones relativas a la necesidad de haber sometido el expediente al trámite de información pública (razón 1) y la infracción del derecho de acceso a la información y de participación en el procedimiento de toma de decisiones de carácter ambiental, con vulneración de la Ley 27/2006 (razón 10).

Como decimos, las razones 2 a 10 son estimadas de conformidad con los argumentos contenidos en los Fundamentos de Derecho Cuarto y Quinto, en los que la Sala, llegó a la conclusión final de que "(...) no concurre el carácter excepcional para realizar esta permuta, ni viéndolo desde el punto de vista del destino del suelo que se pretende descatalogar, al no saberse con precisión su destino y, en lo que sabe, destinarse a utilizaciones y usos a realizar en suelo urbanizable; ni viéndolo desde la perspectiva del posible enriquecimiento del monte; por lo que procede estimar el recurso en este punto". Se basó para ello, en síntesis, en las siguientes razones:

a) Respecto de la alegación de falta del requisito de excepcionalidad que exige el artículo 16.5 ---a cuyo amparo se dicta la Orden impugnada--- de la Ley 53/2003, de 21 de noviembre, de Montes (LM), la sentencia de instancia señala que "Con carácter excepcional, la Comunidad Autónoma, previo informe de su órgano forestal y, en su caso, de la entidad titular, podrá autorizar la exclusión o permuta de una parte de un monte catalogado por razones distintas a las previstas en el apartado anterior"; por ello la misma sentencia advierte que "(...) La propia Orden impugnada reconoce que no concurren los supuestos recogidos en el número 4 del artículo 16 para permitir la exclusión parcial o permuta de parte del monte catalogado, pues viene a reconocer que no supone una mejor definición de la superficie del monte, ni una mejora para su gestión y conservación, al recoger: "El expediente que nos ocupa cabe encuadrarlo dentro de este último supuesto, puesto que aunque no supone una mejora en la definición de la superficie ni de la gestión de conservación del monte, éste gana superficie, ya que con la última modificación propuesta por la Dirección General del Medio Natural, aumenta en 1,68 ha, permaneciendo igual la superficie arbolada del mismo, ya que de las 10,41 ha a incluir hay arboladas 8,73 ha, que coinciden con la superficie arbolada a excluir", concluyendo en el sentido de que la justificación en que se fundamenta la Orden impugnada para realizar la permuta, que es única y exclusivamente en el aumento de superficie en 1,68 hectáreas, no llena el requisito de excepcionalidad al que la norma anuda la posibilidad de exclusión o permuta, pues siendo "(...) un concepto jurídico indeterminado, pero precisamente por este carácter de concepto jurídico indeterminado es preciso que la administración justifique adecuadamente el motivo por el que se aprecia esta excepcionalidad, pues es la forma de evitar la arbitrariedad frente a la discrecionalidad", negando que pueda basarse la permuta en el mero hecho de que se aumenta la superficie del monte "(...) con terreno que no tiene

absolutamente nada (de) monte no es ni mucho menos una circunstancia o causa excepcional para motivar esta permuta; simplemente se cambia una superficie arbolada por otra superficie arbolada de la misma extensión, pero con una clara desventaja en cuanto que no se aumenta superficie arbolada y se configura una delimitación del monte de forma desordenada, incluyendo terrenos exteriores que fueron precisamente eliminados de la configuración del monte cuando se catálogo, como reconoce la propia demandada en su contestación a la demanda al indicar que se limitó el monte con la línea de la Cañada Real, y ahora se pretende considerar excepcional que se amplie este Monte con una superficie no arbolada, cuando se perjudica considerablemente el monte por lo dicho, y además por la particularidad observada en la parte que se pretende segregarse del monte, al adoptar una forma de "U", dejando monte en los laterales de esta forma de "U" y también en el interior de esta "U". No se aprecia una excepcionalidad alguna, sino una mera intención de justificar lo injustificable: se desprende claramente que el monte no se beneficia al incluir las parcelas 15005 y 25005, en la superficie de 3,80 ha y 9,07 ha respectivamente, por lo ya dicho anteriormente, y se perjudica considerablemente por la forma que recoge el terreno segregado".

A ello añade, que tampoco se acredita la excepcionalidad en el destino que se pretende dar a la parte de monte segregado, por cuanto el motivo por el que se solicita esta permuta ---recogidos en el informe que emiten los servicios técnicos municipales (folios 15 y 16 del expediente administrativo)---, se limitan a indicar que la "apuesta por el desarrollo endógeno de la zona y con el objetivo de poner en valor los recursos naturales y paisajísticos, pretende potenciar un desarrollo turístico y socio económico equilibrado y sostenible y mejorar la calidad de vida de la población creando una iniciativa de desarrollo turístico dinamizadora " que esta iniciativa tiene un interés añadido por su proximidad al casco urbano generando sinergias positivas, máxime cuando se trata de la única parcela de propiedad municipal, próxima al casco, que reúne las características para poder desarrollar este proyecto" y que se pretende también evitar la despoblación, que figura entre las 71 medidas aprobadas por las Cortes de Castilla y León para incrementar la población a través del turismo residencial. Acababa recogiendo este informe que "la finalidad de la desafectación y la afectación simultánea de ambas masas forestales, como se ha explicado, es la necesidad de este Ayuntamiento de disponer de una reserva de suelo para dotaciones urbanísticas, tanto a nivel deportivo como de ocio y cultural, junto con un área

residencial de muy baja densidad compatible con la sostenibilidad y protección del medio ambiente que hagan viable la operación y que permitan la apuesta del capital privado por el desarrollo de la zona"; razones que son rechazadas por la Sala de Instancia para dar cobertura legal a la Orden porque tales motivos "(...)no son sino meras afirmaciones que no se concretan en proyecto alguno: no se aporta para nada ningún proyecto que indique qué concretas dotaciones se van a establecer, de qué forma, en dónde, su influencia en el resto del monte y fundamentalmente el motivo por el que se deben establecer en este monte y no se pueden establecer en otro sitio. Es preciso indicar que tanto las dotaciones como las residencias de las personas deben concretarse y desarrollarse en suelo urbano o suelo urbanizable, no estando permitidas, salvo muy concretas excepciones, en suelos rústicos como es un monte; que además es un suelo rústico con especial protección. Por otra parte, los cambios legislativos han venido a determinar la imposibilidad de un área residencial de muy baja densidad, como se establece en el Decreto 22/04, de 29 de enero, por el se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, que en su artículo 86 se establece una densidad mínima de población de entre 20 y 50 viviendas por hectárea. No es posible concretar la excepcionalidad sin que previamente se nos especifique detalladamente las dotaciones urbanísticas, así como si esa dotación urbanística exige inexorablemente que se realice en un monte catalogado o se pueda perfectamente ejecutar en terreno que no constituya monte catalogado arbolado como es el presente supuesto, e inclusive que no sea necesaria esta dotación; ello sin perjuicio de que realmente, conforme a la Ley 5/99, no se puede edificar vivienda en suelo rústico, según se viene a recoger en su artículo 29. Por tanto, no se acredita la excepcionalidad tampoco en el destino que se pretende dar a la parte de monte segregado", por todo lo cual concluye que "(...) En suma, ni considerando el destino del monte segregado, ni considerando el aumento del monte con las parcelas permutadas, es admisible entender que se produzca una causa excepcional para permitir esta permuta. Causa excepcional, que, como tal excepción, debe ser interpretada en un sentido restrictivo".

b) Finalmente, según señala la Sala de instancia, la valoración de los informes incorporados al expediente refuerzan tal conclusión, --la inexistencia de causa que justifique la excepción prevista en el artículo 16.5 de la LM--, ya que el "(...) informe del Jefe de Servicio Territorial del Medio Ambiente incluye razonamientos que no pueden ser sustentados con la documentación obrante

en el expediente: se indica que el Ayuntamiento no posee ninguna otra parcela con similares características para conseguir los objetivos buscados, cuando lo cierto es que unas dotaciones urbanísticas que no han sido concretadas y unas viviendas o edificaciones de uso residencial deben desarrollarse en suelo urbanizable, por lo que es fácil obtener estos suelos a través del desarrollo de los instrumentos de planeamiento o a través de la modificación de este planeamiento para clasificar terreno rústico con el fin de urbanizarlo; pero en ningún momento el Ayuntamiento ha acreditado que tenga un proyecto que necesariamente deba desarrollarse en un terreno arbolado y que forma parte de un monte catalogado como de Utilidad Pública. El hecho de que la superficie a descatalogar y la superficie a catalogar, superficies a permutar, correspondan a superficies de similares características no evidencia ni justifica la disgregación, sino en su caso la catalogación del otro terreno, pero sin descatalogar terreno del Monte declarado de Utilidad Pública puesto que este monte no ha perdido las características por las que se catalogó. Si no se encuentra ordenado este monte, lo que exige es que se ordene, no que se descatalogue o se permute por terreno distinto. Por otra parte, es preciso justificar y motivar adecuadamente este carácter excepcional, atendiendo a la finalidad que persigue el ayuntamiento de una dotación para deporte y de ocio y esparcimiento, si se considera lo recogido en el informe por el propio Jefe del Servicio Territorial del Medioambiente en el párrafo último del folio 28 del expediente administrativo, al indicar que el Ayuntamiento de Almazán posee grandes espacios recreativos para uso y esparcimiento social; añade que "dispone de dos grandes parques urbanos, el de "La Arboleda", próximo al Duero, y "El Cinto"; a ello añade que dispone del área de esparcimiento de los "Márgenes del Duero", que "también se acaba de mejorar para su disfrute recreativo, deportivo -pesca- y social"; y posteriormente este mismo informe indica que "en esta última zona se encuentra el coto intensivo de Almazán, dedicado al uso y esparcimiento deportivo-pesquero. Por tanto, parece ser que este Municipio cuenta con terreno sobrado para instalaciones y dotaciones deportivas, sociales y culturales, sin perjuicio de otros muchos terrenos que se pueden destinar a este fin.

Por otra parte, como ya hemos indicado, frente a este informe nos encontramos con los informes de personas mucho más cercanas al conocimiento real y efectivo del monte, como son la Jefe de la Sección Territorial II y los firmantes del informe que consta al folio 13 del expediente administrativo, a la sazón Agentes Medioambientales. Este informe de estos Agentes indican claramente que la puesta en valor de los recursos naturales y

paisajísticos se consigue conservando este espacio lo más natural posible, con una gestión responsable y respeto por el medio ambiente. También se añade que ya este monte ofrece unas prestaciones deportivas como las de senderismo, cros, bicicleta de montaña, etc., así como prestaciones de ocio (paseo, recolección micológica, etc.) "abiertas a todos los ciudadanos, algo que no ocurriría si se crease un equipamiento deportivo que presumiblemente estaría restringido para una gran mayoría". En este mismo informe se indica también, como ya hemos precisado, que si el ayuntamiento precisa de suelo para dotaciones urbanísticas, debe realizarse en otros terrenos, de modo que no disminuya la superficie arbolada ni el patrimonio natural del pueblo, ni suponga una transformación radical del paisaje. Sigue indicando este informe que "asimismo resulta tremendamente peligroso urbanizar una zona dentro de un monte arbolado, incrementando con ello las posibilidades de incendios, vertidos incontrolados, presión hacia el monte, molestias a la fauna, etc."; termina este párrafo del informe con la siguiente expresión: "Como somos mayoritariamente adnamantinos también nos sorprende que existiendo cientos de hectáreas de terreno agrícola en la periferia de Almazán (más cercanos que el MUP nº 204) se quiera urbanizar una parte del monte". Este informe acaba señalando que "la pretensión de crear un área residencial de "baja densidad" compatible con la protección del medio ambiente que permita la puesta de capital privado por el desarrollo de la zona, es algo incompatible con la Utilidad Pública del Monte y recuerda a los numerosos escándalos urbanísticos que últimamente acaparan los medios informativos". Igualmente informa, por dos veces, de forma contraria a esta permuta la Jefe de la Sección Territorial II indicando que "el monte se desbrozó y limpió de restos hace unos años, por lo que presenta un aspecto adecuado para su uso recreativo de esparcimiento y ocio de los habitantes de Almazán, y lo recorren buscando setas o simplemente para pasear. Por tanto cumple debidamente su función social, como recurso natural y paisajístico, formando actualmente una unidad de gestión claramente diferenciada. Como tal se informó negativamente la reclasificación del suelo en el PGOU de Almazán, que lo incluye como Suelo Urbano No Delimitado". Añade en su párrafo último de este informe de 3 de octubre de 2006, que "la permuta de terrenos del monte por parcelas disgregadas no colindantes al mismo ni a ningún otro monte catalogado y separadas del monte por un vertedero, no hace más que desmembrar esta unidad de gestión, perjudicar sus beneficios ambientales y mermar su calidad como recurso natural y paisajístico, en contra del objetivo que se propone". Añade esta informante en su informe de 22 de diciembre de 2006 que "las

parcelas ofrecidas por el Ayuntamiento están dispersas y no son colindantes al monte 204 del C.U.P., ni a ningún otro monte de U.P.. La más pequeña, al norte, de 2,12ha, está separada del monte por el vertedero que taponó la Cañada Real; la otra parcela, de 6,61 ha, está separada igualmente por la Cañada Real. Las superficies ofrecidas tampoco compensan las solicitadas, pero con independencia de ello, la permuta de terrenos por parcelas dispersas no colindantes a MUP no favorece su gestión, ni su calidad como recurso natural y paisajístico". Acaba recogiendo en su informe que la creación de un área residencial de baja densidad no asegura un incremento de población, puesto que se puede convertir en un área de segundas residencias, y sin embargo limita el uso social actual. Además se manifiesta en este informe que esto podría ser posible en la parcela desafectada en 1994, pero no se considera justificable sobre terrenos declarados de utilidad pública y respecto a las dotaciones a nivel deportivo, ocio y cultural, que puedan afectar a terrenos del monte, se puedan plantear como una ocupación de terrenos o cambio de uso".

TERCERO.- Contra la indicada sentencia la JUNTA DE COMUNIDADES DE CASTILLA Y LEÓN ha interpuesto recurso de casación que se fundamenta en un único motivo, articulado al amparo del apartado d) del artículo 88.1 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (LRJCA), por infracción de las normas del ordenamiento jurídico o de la jurisprudencia que fueren aplicables para resolver las cuestiones objeto de debate, en concreto, por infracción del artículo 16.5 de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes.

En su desarrollo alega que la petición de segregación-descatalogación de los terrenos del monte, instada por el Ayuntamiento de Almazán, estaba fundada en sólidas razones que permitían, a juicio de la parte recurrente, la exclusión o permuta, como era "la necesidad o conveniencia de una reserva de suelo para dotaciones urbanísticas" y que, ponderando la totalidad de los intereses públicos implicados, la Administración autonómica "llegó a la conclusión de que la reserva del suelo para las dotaciones urbanísticas que el Ayuntamiento de Almazán quería crear era de mayor interés que el mantenimiento del monte de La Oruca", a lo que añade que 1) al tratarse de una reserva de suelo que se contemplaba en el PGOU en tramitación no era menester concretar las dotaciones en proyecto alguno; 2) que al ser la

potestad urbanística esencialmente municipal no era preciso que el Ayuntamiento de Almazán acreditara la necesidad o conveniencia de esas dotaciones, sin que la administración Autonómica tuviera que poner en entredicho las razones aducidas por el Ayuntamiento para la segregación del suelo; 3) que al desarrollarse las dotaciones urbanísticas en suelo urbanos o urbanizables es por lo que el Ayuntamiento solicitó la segregación del monte; y 4) que el hecho de que una de las dotaciones previstas, el área de baja densidad, no fuera viable, no obstaba la autorización de la segregación porque el resto de esas dotaciones permanecía en pie.

CUARTO.- El motivo no puede ser acogido.

La Sala comparte las razones por las que la sentencia estima el recurso, razones que se pueden sintetizar en:

1ª) Porque no se acreditó la excepcionalidad, que es el presupuesto de hecho previsto en el epígrafe 5 del artículo 16 de la Ley 53/2003, de 21 de noviembre, de Montes (LM), en que se fundamentó la orden de descatalogación-segregación; y,

2ª) Porque tampoco se acreditó que los nuevos usos ---ejecución de una actuación urbanizadora de baja densidad, con 500 viviendas y dotación de campo de golf--- debieran localizarse en el suelo ocupado por la superficie del monte descatalogado ni que tal nuevo uso implicara, *per sé*, una mayor prevalencia respecto del interés general al que sirve el monte.

Concurre en la actuación impugnada el vicio desviación de poder, prescrito en el artículo 63.1 de la LRJPA ya que la Administración autonómica hizo uso de la potestad prevista en el artículo 16.5 de la Ley 53/2003, de 21 de noviembre, de Montes, para una finalidad distinta y distorsionada de las objetivos previstos en esa Ley para los bienes integrantes del Patrimonio Forestal.

En concreto, el artículo 1 de la LM define como objeto de la misma "*garantizar la conservación y protección de los montes españoles, promoviendo su restauración, mejora, sostenibilidad y aprovechamiento racional*", señalando en su artículo 3 como principios inspiradores de la Ley, entre otros, el de "*la conservación y restauración de la biodiversidad de los*

ecosistema españoles" (epígrafe f), principios que fueron ampliados en dos más por la Ley 10/2006, de 28 de abril, consistentes en "j) principio o enfoque de precaución, en virtud del cual cuando exista una amenaza de reducción o pérdida sustancial de la diversidad biológica no debe alegarse la falta de pruebas científicas inequívocas como razón para aplazar las medidas encaminadas a evitar o reducir al mínimo esa amenaza", y "k) Adaptación de los montes al Cambio Climático, fomentando una gestión encaminada a la resiliencia y resistencia de los montes al mismo". Junto a tales principios se explicita la función social que desempeñan los montes, indicando en el artículo 4 de la LM que "Los montes, independientemente de su titularidad, desempeñan una función social relevante, tanto como fuente de recursos naturales como por ser proveedores de múltiples servicios ambientales, entre ellos, de protección del suelo y del ciclo hidrológico; de fijación del carbono atmosférico; de depósito de la diversidad biológica, y como elemento fundamental del paisaje", a lo que se añade en el párrafo segundo de ese precepto que "el reconocimiento de estos recursos y externalidades, de los que toda la sociedad se beneficia, obliga a las Administraciones Públicas a velar en todos los casos por su conservación, protección, restauración, mejora y ordenado aprovechamiento".

Concretando todavía más, el artículo 16.4 de la LM dispone que "La exclusión de un monte del Catálogo de Montes de Utilidad Pública sólo procederá cuando haya perdido las características por las que fue catalogado" La exclusión parcial o permuta de una parte no significativa de un monte catalogado podrá ser autorizada por la Comunidad Autónoma, a propuesta del órgano forestal, siempre que suponga una mejor definición de la superficie del monte o una mejora para su gestión o conservación", a lo que se añade el epígrafe 5 de ese mismo artículo que "Con carácter excepcional, la Comunidad Autónoma, previo informe de su órgano forestal y, en su caso, de la entidad titular, podrá autorizar la exclusión o permuta de una parte de un monte catalogado por razones distintas a las previstas en el apartado anterior".

Por ello, en la LM se contempla la descatalogación de un monte como una medida excepcional, en razón al interés público al que sirve un monte incluido en el Catálogo Público no solo para el logro de una ordenación, conservación y gestión sostenible de los terrenos forestales sino porque también, a su vez, se protege el medio ambiente asegurándose su salvaguarda.

Del precepto que acabamos de transcribir se desprende que son tres los requisitos que han de darse para que proceda la descatalogación:

- 1) Que se trate de una parte de monte "no significativa";
- 2) Que la misma "suponga una mejor definición de la superficie del monte o una mejora para su gestión y conservación"; y,
- 3) Que "haya perdido las características por las que fue catalogado".

QUINTO.- En cuanto a la naturaleza de los terrenos litigiosos, según declara la Orden impugnada, se trata del Monte "Llanos de la Oruca" y está incluido en el Catálogo de Montes de Utilidad Pública con el nº 204 de la provincia de Soria, propiedad del Ayuntamiento de Almazán. Tal naturaleza determina que se trate de monte demanial (ex artículo 12.1.a) y, por ello, merecedor de los atributos propios del dominio público (inalienabilidad, imprescriptibilidad, inembargabilidad y no tributación, ex artículo 14) siéndole aplicable el régimen jurídico anteriormente indicado.

La propia Orden impugnada señala en su Fundamento de Derecho III que la segregación no se ampara en el epígrafe 4 del artículo 16, ya que "no supone una mejora en la definición de la superficie ni de la gestión ni conservación del monte, mejora para su gestión o conservación" sino que se ampara en el epígrafe 5 del mismo, siendo la razón definitiva para autorizar la segregación que en el cómputo total de la superficie segregada y agregada se incrementa la superficie de monte en 1,68 hectáreas, aunque se reconoce que la superficie incrementada está sin arbolar.

Hemos comprobado las razones por las que la Sala de instancia considera que, desde la perspectiva de la legislación de Montes, en concreto de los epígrafes 4 y 5, la actuación impugnada no supone una mejora para el interés general, en este caso representada por conservación del monte, sino que, por el contrario, se producen consecuencias negativas para el mismo. Así, se advierte que la misma no supone una mejora para el interés general, porque "(...) el mero hecho de que se aumenta la superficie del monte con terreno que no tiene absolutamente nada (de) monte no es ni mucho menos una circunstancia o causa excepcional para motivar esta permuta; simplemente se cambia una superficie arbolada por otra superficie arbolada de la misma extensión..." y, por el contrario, se indica que la nueva configuración

resultante de la segregación y agregación resulta, en su conjunto, claramente desfavorable para el interés general, que queda perjudicado porque además de que no se aumenta superficie arbolada, "se configura una delimitación del monte de forma desordenada, incluyendo terrenos exteriores que fueron precisamente eliminados de la configuración del monte cuando se catalogó, como reconoce la propia demandada en su contestación a la demanda al indicar que se limitó el monte con la línea de la Cañada Real, y ahora se pretende considerar excepcional que se amplíe este Monte con una superficie no arbolada, cuando se perjudica considerablemente el monte por lo dicho, y además por la particularidad observada en la parte que se pretende segregar del monte, al adoptar una forma de "U", dejando monte en los laterales de esta forma de "U" y también en el interior de esta "U", lo que supone, el incumplimiento claro de los requisitos previstos, con carácter general, en el epígrafe 4 del artículo 16, que hace depender, para efectuar segregaciones en Montes Catalogados que se consiga una mejora en la definición de la superficie o de la gestión o conservación del monte.

En definitiva, que el incremento de superficie previsto, en atención a que no está arbolado y que además carece de los valores precisos para su protección e inclusión en el Monte, al igual que el resto de superficie agregada, pues aunque esta sí dispone de árboles, tal hecho no mereció en su día la inclusión de esa superficie en el Catálogo ---a pesar de ser también propiedad del Ayuntamiento de Almazán---, razón por la que se produce un incremento real de superficie, pero una disminución en la calidad de la superficie forestal, siendo claramente desfavorables el resto de consecuencias derivadas de la nueva configuración.

SIXTO.- En consecuencia, hemos de rechazar el motivo y hemos de confirmar la decisión adoptada por la Sala de instancia ya que llegamos a la conclusión de haberse acreditado suficientemente que con la actuación de la Junta de Castilla y León aprobando la resolución impugnada se ha ejercitado una potestad administrativa, consistente en autorizar la segregación de una parte de un Monte Catalogado, que implica la descatalogación y la subsiguiente desprotección, para alcanzar un fin distinto, cual es, según se expresa, la posterior reclasificación urbanística del suelo como urbanizable para la ejecución de la actuación urbanizadora anteriormente mencionada, al margen de las finalidades propias que debe presidir la actuación administrativa

sobre Montes, incurriendo con ello en una especie de fraude de ley proscrito en artículo 6.4 del Título Preliminar del Código Civil.

SEPTIMO.- Desde el punto de vista del nuevo uso al que se pretende destinar la superficie descatalogada, también esta Sala comparte las apreciaciones de la sentencia recurrida, pues la ejecución de una actuación urbanizadora, por muy loable que sea la finalidad última que el Ayuntamiento de Almazán pretenda conseguir ---reactivación económica del municipio y su entorno y lucha contra la despoblación--- tal interés no es prevalente al insito en un Monte incluido en el Catálogo de Montes de Utilidad Pública que, además, se insiste, es especialmente importante, por cuanto no ha perdido las características naturales por las que fue incluido en el Catálogo.

Debemos advertir que el presente caso guarda sensibles analogías con el resuelto en nuestra STS de 26 de Octubre de 2010, RC 7442/2005, en que confirmamos la legalidad de resolución de la Junta de Castilla y León que denegó autorización formulada por el Ayuntamiento de Arévalo para la ocupación de monte de utilidad pública, con la finalidad de proceder a la ubicación de un campo de golf, que afectaba a una superficie de 54,84 hectáreas de terreno en el monte denominado "Pinar de la Villa", catalogado con el nº 25 en el Catálogo de Utilidad Pública de la provincia de Ávila, propiedad del Ayuntamiento de Arévalo, en el que la petición de ocupación era por treinta (30) años.

En esa sentencia, aunque se trataba de una ocupación, no de una descatalogación, como en caso presente, son aplicables las directrices que más adelante se expondrán en cuanto hacen referencia a la protección de los mismos y al carácter excepcional de las autorizaciones que pongan en peligro la subsistencia del monte. En esa sentencia, tras examinar los tres requisitos previstos en los artículos 168, 169 y 170 del Decreto 485/1962, de 22 de febrero, Reglamento de Montes, para la procedencia de la autorización de ocupación: 1) la temporalidad de la misma, 2) su carácter excepcional, y, sobre todo, 3) la compatibilidad del nuevo uso ---en ese caso se trataba únicamente de un campo de golf, no de una actuación urbanizadora residencial--- con *"el fin y la utilidad pública a que estuviera afecto el monte"*, señalamos respecto de la excepcionalidad ---recordemos que este mismo carácter excepcional establece el artículo 16.5 de la LM para las descatalogaciones--- que:

"Por lo que a la excepcionalidad se refiere, las partes intervinientes han ligado ---con acierto--- este requisito a la inexistencia de otros terrenos en el término municipal para la ubicación así como en los beneficios que para el desarrollo económico de la zona implicaría. Resulta significativo que tanto el precepto legal (20 de la Ley de Montes) como el 168 del Reglamento comiencen con la misma expresión: "Con carácter excepcional ...". Obvio es que ello también implica y requiere una interpretación de los preceptos desde dicha perspectiva restrictiva, pero, la interpretación realizada, en el sentido de que la autorización solo sería posible en el monte cuando no exista otro lugar adecuado para ello, o cuando por las características de la instalación deba situarse en el mismo, resulta razonable y debemos aceptarla.

Subyace en el litigio el dato de que se está en presencia de unos terrenos forestales de propiedad municipal, en consecuencia, de bajo coste: unido a ello, al loable intento corporativo de rentabilizar económicamente las bienes municipales, así como de potenciar deportiva y económicamente la zona. Pero tan loable planteamiento no encaja bien con la excepcionalidad ---ni con la anterior temporalidad--- que la normativa forestal impone, sobre todo cuando no podemos equiparar el presente con otros conflictos ---de índole parecida--- con la difícil configuración bilateral de que, necesariamente, debe sacrificarse el medio ambiente frente al progreso económico, o viceversa, ya que, en el supuesto de autos, no ha resultado acreditado que no existan otros terrenos aptos para la ubicación del campo de golf; posiblemente la inversión sea mayor (al no ser terrenos públicos), y posiblemente el entorno de las instalaciones ---no necesariamente forestal--- habría que recrearlo, pero así el mandato del legislador resultaría respetado, desapareciendo, por otra parte, la provisionalidad de la instalación.

Desde otro punto de vista, los argumentos relativos a la deficiente gestión del monte por la Administración autonómica, a la necesidad de fomentar desde dichas instancias políticas el desarrollo turístico de la zona que pasarían por la promoción del deporte del golf, e, incluso, la existencia de autorizaciones similares en la misma provincia y en zonas de mayor protección, en modo alguno podemos aceptarlos, cuando debemos limitarnos al examen del litigio que nos ocupa desde la perspectiva de la legalidad ordinaria que resulta de aplicación".

Esta interpretación restrictiva también late en la STS de 2 de enero de 2003, en la que, tratándose también de ocupaciones, declaramos que "la

compatibilidad de este género de ocupaciones de los montes catalogados en el fin o utilidad pública que los caracteriza tiene unos límites infranqueables: cuando con ellas se propicie la destrucción misma del espacio forestal, en términos irreversibles. La ocupación, por tanto, si bien implicará normalmente una relativa alteración de las condiciones originarias --o regeneradas-- de la superficie forestal, no puede desfigurar esta hasta tal extremo que conlleve su eliminación irreversible". En consecuencia, se añadía, que "la viabilidad de las ocupaciones temporales se sujeta a que sean compatibles con la utilidad pública, lo que es tanto como decir, con las condiciones que fueron determinantes de la inclusión del monte en el Catálogo".

La actuación urbanizadora residencial, por más que quiera disfrazarse con la denominación de "actuación dotacional", no es un uso que justifique, de forma indubitada, el sacrificio de los terrenos que se descatalogan, desprotección que implica una lesión frontal y directa de los nuevos criterios sobre la cada vez más necesaria imbricación de urbanismo en la protección y restauración del medio ambiente que se exponen a continuación, no sólo por las consecuencias que tal urbanización tendrá en cuanto a la destrucción del valor forestal de los terrenos descatalogados y la presión y lesión sobre el resto del Monte, sino porque, además, supone la vuelta a una concepción del crecimiento urbanístico mediante enclaves desgajados del núcleo urbano -- como así ocurre en este caso en que los terrenos aparecen desgajados del núcleo urbano de Almazán y, además, aislados por la existencia de la carretera de Circunvalación a Soria y la Vía Pecuara Cañada Real Soriana Oriental-- en contra de los requerimientos del urbanismo sostenible que demandan un modelo de crecimiento compacto, pues como se indica en la exposición de motivos del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo,

" (...) hoy parece asimismo claro que el urbanismo debe responder a los requerimientos de un desarrollo sostenible, minimizando el impacto de aquel crecimiento y apostando por la regeneración de la ciudad existente. La Unión Europea insiste claramente en ello, por ejemplo en la Estrategia Territorial Europea o en la más reciente Comunicación de la Comisión sobre una Estrategia Temática para el Medio Ambiente Urbano, para lo que propone un modelo de ciudad compacta y advierte de los graves inconvenientes de la urbanización dispersa o desordenada: impacto ambiental, segregación social e ineficiencia económica por los elevados costes energéticos, de construcción y mantenimiento de infraestructuras y de prestación de los servicios públicos. El

suelo, además de un recurso económico, es también un recurso natural, escaso y no renovable. Desde esta perspectiva, todo el suelo rural tiene un valor ambiental digno de ser ponderado y la liberalización del suelo no puede fundarse en una clasificación indiscriminada, sino, supuesta una clasificación responsable del suelo urbanizable necesario para atender las necesidades económicas y sociales...".

En el caso concreto, no sólo no se ha acreditado la inexistencia de otros terrenos alternativos en que poder localizar la urbanización, como relata la sentencia, de forma que la localización en el Monte descatalogado fuera la única posible, sino que ocurre precisamente lo contrario, pues parece que se ha buscado precisamente esa localización como reclamo comercial y atendiendo al plusvalor que para los futuros residentes y usuarios del campo de golf tendrá su localización en el entorno de un monte ya existente.

OCTAVO.- Finalmente, viene al caso recordar el carácter sostenible y medioambiental del urbanismo actual, que se proyecta, de forma mas directa y efectiva, en relación con la protección de los suelos rústicos de especial protección, cualidad que concurre en los terrenos litigiosos, al formar parte de un Monte incluido en el Catálogo de Utilidad Pública, aspecto éste que más adelante se analizará con más detalle.

Este plus de protección se nos presenta hoy ---en el marco de la amplia, reciente y variada normativa sobre la materia, en gran medida fruto de la transposición de las normas de la Unión Europea--- como un reto ciertamente significativo y como uno de los aspectos más sensibles y prioritarios de la expresada y novedosa normativa medioambiental. Ya en el Apartado I de la Exposición de Motivos de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo (hoy Texto Refundido de la misma aprobado por Real Decreto-Legislativo 2/2008, de 20 de junio ---TRLR08---) se apela en el marco de la Constitución Española ---para justificar el nuevo contenido y dimensión legal--- al "bloque normativo ambiental formado por sus artículos 45 a 47", de donde deduce "que las diversas competencias concurrentes en la materia deben contribuir de manera leal a la política de utilización racional de los recursos naturales y culturales, en particular el territorio, el suelo y el patrimonio urbano y arquitectónico, que son el soporte, objeto y escenario de aquellas al servicio de la calidad de vida". Igualmente, en el mismo Apartado I, último párrafo, el

reciente legislador apela a que *"el crecimiento urbano sigue siendo necesario, pero hoy parece asimismo claro que el urbanismo debe responder a los requerimientos de un desarrollo sostenible, minimizando el impacto de aquel crecimiento y apostando por la regeneración de la ciudad existente"*, y se remite, a continuación, a los mandatos de la Unión Europea sobre la materia advirtiendo *"de los graves inconvenientes de la urbanización dispersa o desordenada: impacto ambiental, segregación social e ineficiencia económica por los elevados costes energéticos, de construcción y mantenimiento de infraestructuras y de prestación de servicios públicos"*; y, todo ello, porque, según expresa la propia Exposición de Motivos *"el suelo, además de un recurso económico, es también un recurso natural, escaso y no renovable"*, añadiendo que *"desde esta perspectiva, todo el suelo rural tiene un valor ambiental digno de ser ponderado y la liberalización del suelo no puede fundarse en una clasificación indiscriminada ..."*. Como ha puesto de manifiesto la buena doctrina española, el TRLS08 lo que, en realidad, aporta *"es una mayor imbricación entre urbanismo y protección del medio ambiente; una especie, digámoslo, de interiorización mas profunda de los valores ambientales en la ordenación territorial y urbanística, hasta hacerlos inescindibles"*.

Pues bien, debemos de tomar en consideración lo que al respecto establece el vigente y citado TRLS08, en relación, entre otros extremos, con el principio de desarrollo territorial y urbano sostenible (artículo 2 del citado Texto refundido), con los nuevos derechos de los ciudadanos en la materia (artículo 4) y con los deberes de los mismos (artículo 5), además, todo ello, del actual contenido del derecho de propiedad (artículo 9) y, singularmente, el especial régimen de utilización del suelo rural, que en el epígrafe 4 del artículo 13 establece que *"(...) la utilización de los terrenos con valores ambientales, culturales, históricos, arqueológicos, científicos y paisajísticos que sean objeto de protección por la legislación aplicable, quedará siempre sometida a la preservación de dichos valores, y comprenderá únicamente los actos de alteración del estado natural de los terrenos que aquella legislación expresamente autorice. Sólo podrá alterarse la delimitación de los espacios naturales protegidos o de los espacios incluidos en la Red Natura 2000, reduciendo su superficie total o excluyendo terrenos de los mismos, cuando así lo justifiquen los cambios provocados en ellos por su evolución natural, científicamente demostrada. La alteración deberá someterse a información pública, que en el caso de la Red Natura 2000 se hará de forma previa a la*

remisión de la propuesta de descatalogación a la Comisión Europea y la aceptación por ésta de tal descatalogación"; por ello debemos llegar a la conclusión de que actuaciones como las de autos ---esto es, descatalogación y segregación de terrenos que forman parte de un Monte incluido en el Catálogo de los de Utilidad Pública siendo la motivación el destinarlos a su posterior urbanización, finalidad ésta que es abiertamente declarada por la Administración recurrente--- suponen un quebrantamiento palmario del mandato constitucional recogido en el artículo 45, cuyos epígrafes 1 y 2 atribuyen a todos los ciudadanos el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado y establece, también para todos, el deber de conservarlo, añadiendo, el mandato, esta vez dirigido a todos los poderes públicos, sin distinción de "velar por la utilización racional de los recursos naturales ... y defender y restaurar el medio ambiente", así como por el cumplimiento de la normativa urbanística y medio ambiental que seguidamente se expondrá.

Por ello el análisis de la cuestión relativa a la protección de los suelos en los que concurren valores naturales especiales, como es el caso de los Montes, y su posible desprotección debe, pues, partir del que, en relación con el suelo, se contiene ---como hemos expresado--- en la propia Exposición de Motivos del Texto Refundido; esto es, que "el suelo, además de un recurso económico, es también un recurso natural, escaso y no renovable", y que la urbanización de tales suelos ---recordemos que es la finalidad confesada de la descatalogación de parte del Monte--- se nos presenta, como en el caso de la eliminación de zonas verdes, como una actuación prácticamente irreversible, capaz de comprometer el citado recurso natural ---o su uso mas racional---, además de proyectar consecuencias determinantes y nefastas para otros recursos naturales, tales como el agua, el aire o los ecosistemas. Difícilmente tales actuaciones tendrían encaje en las finalidades que para el urbanismo español se diseñan por la citada y reciente normativa urbanística estatal: "Sin duda, el crecimiento urbano sigue siendo necesario, pero hoy parece asimismo claro que el urbanismo debe responder a los requerimientos de un desarrollo sostenible, minimizando el impacto de aquel crecimiento y apostando por la regeneración de la ciudad existente", especialmente si se tiene en cuenta que la actuación urbanizadora proyectada está disgregada del núcleo urbano de Almazán, incluso separada del mismo por la barrera que supone la Carretera de Circunvalación, lo que supone una vuelta precisamente al urbanismo disperso cuyos efectos negativos se indican en la Exposición de Motivos del nuevo Texto Refundido de la Ley del Suelo, RDL 2/2008, "impacto ambiental,

segregación social e ineficiencia económica por los elevados costes energéticos, de construcción y mantenimiento de infraestructuras y de prestación de servicios públicos" y que esa norma pretende superar.

NOVENO.- Ello nos sitúa en el ámbito, propio del Derecho Medioambiental, del principio de no regresión, que, en supuestos como el de autos, implicaría la imposibilidad de no regresar de --- de no poder alterar--- una protección especial del terreno, como es la derivada de la Catalogación del Monte como de Utilidad Pública, incompatible con su urbanización, directamente dirigida a la protección y conservación, frente a las propias potestades de gestión de tales suelos tanto por aplicación de su legislación específica como por el planificador urbanístico.

En el Fundamento Jurídico anterior ya lo hemos mencionado, como principio "standstill", y que, en otros países, ha sido entendido como "efecto trinquete", como "intangibilidad de derechos fundamentales" o "de derechos adquiridos legislativos", o, incluso como principio de "carácter irreversible de derechos humanos". También, este principio de no regresión, ha sido considerado como una "cláusula de statu quo" o "de no regresión", con la finalidad, siempre, de proteger los avances de protección alcanzados en el contenido de las normas medioambientales, con base en razones vinculadas al carácter finalista del citado derecho medioambiental, como es el caso del Dictamen del Consejo de Estado 3297/2002, que si bien referido a modificación de zonas verdes, advierte que *"la modificación no puede comportar disminución de las superficies totales destinadas a zonas verdes, salvo existencia acreditada de un interés público prevalente. En otros términos, la superficie de zona verde en un municipio se configura como un mínimo sin retorno, a modo de cláusula stand still propia del derecho comunitario, que debe respetar la Administración. Sólo es dable minorar dicha superficie cuando existe un interés público especialmente prevalente, acreditado y general; no cabe cuando dicho interés es particular o privado, por gran relevancia social que tenga"*.

Pues bien, la viabilidad de este principio puede contar con apoyo en nuestro derecho positivo, tanto interno estatal como propio de la Unión Europea. Ya nos hemos referido, en concreto, al denominado "*Principio de desarrollo territorial y urbano sostenible*", del que se ocupa el citado artículo 2º

del vigente TRLS08, que impone a las diversas políticas públicas *"relativas a la regulación, ordenación, ocupación, transformación o uso del suelo"* la obligación de proceder a la utilización del mismo *"conforme al interés general y según el principio de desarrollo sostenible"*; por tanto, este principio, ha de estar presente en supuestos como el de autos, en el que se procede a la supresión de suelos especialmente protegidos y, en consecuencia, este principio ha de actuar como límite y como contrapeso de dicha actuación, dadas las consecuencias irreversibles de la misma.

En consecuencia, y sin perjuicio de su particular influencia en el marco de los principios, obvio es que, con apoyo en los citados preceptos constitucional (artículo 45 Constitución Española) y legales (artículo 2 y concordantes del TRLS08), el citado principio de no regresión calificadora de los suelos especialmente protegidos implica, exige e impone un plus de motivación exigente, pormenorizada y particularizada de aquellas actuaciones administrativas que impliquen la desprotección de todo o parte de esos suelos.

Debemos reparar en los significativos mandatos que --a nivel de legalidad ordinaria estatal-- se contienen (como desarrollo, sin duda, del citado artículo 2º) en el TRLS08; así, al establecer los deberes de los ciudadanos, en el artículo 5.a) se impone *"respetar y contribuir a preservar el medio ambiente, el patrimonio histórico y el paisaje natural y urbano ..."*. Igualmente resulta significativo lo establecido en el artículo 9, al describir el contenido del derecho de propiedad del suelo, precepto que refiere a la obligación de dedicar el mismo a usos que no sean incompatibles con la ordenación territorial y urbanística, y, en concreto, en relación con el suelo rural, el precepto señala que *"el deber de conservarlo supone mantener los terrenos y su masa vegetal en condiciones de evitar riesgos de erosión, incendio, inundación, para la seguridad o salud pública, daño o perjuicio a terceros o al interés general, incluido el ambiental"*. Por otra parte, debemos destacar el intento del legislador estatal (artículo 13.4) de establecer una serie de exigencias a la normativa autonómica que pretenda una alteración de la delimitación de espacios naturales protegidos; alteraciones que quedarían limitadas a los supuestos de *"cambios provocados en ellos por su evolución natural, científicamente demostrada"*. Por último, debemos hacer referencia (artículo 15) a la necesidad de evaluación ambiental, tanto en relación con planes y programas, como en relación con los proyectos, señalando el precepto que el Informe de Sostenibilidad Ambiental (ISA) de los instrumentos

de ordenación deberá incluir un mapa de riesgos naturales del ámbito objeto de ordenación. ISA, hoy, regulado en la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre Evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, que, en su Exposición de Motivos describe el citado Informe como el *"instrumento a través del cual se identificarán, describirán y evaluarán los probables efectos significativos sobre el medio ambiente que puedan derivarse de la aplicación del plan o programa, así como las alternativas razonables, incluida entre otras la alternativa cero, que podrían suponer la no realización de dicho plan o programa"*.

Por otra parte, y para concluir, debe ponerse de manifiesto que el citado principio de no regresión planificadora --que impone la citada exigencia de especial motivación en supuestos como el que ahora contemplamos-- cuenta, también, sin duda, con un importante apoyo en el ámbito normativo comunitario del medio ambiente que hoy impone el nuevo Tratado de Lisboa, cuyo contenido, si bien se observa, es una continuidad de lo ya establecido en los anteriores textos convencionales europeos. Efectivamente, en el ámbito normativo europeo debemos reparar, en el terreno de los principios, en como toda una ya larga trayectoria medioambiental se ha consolidado en el denominado Tratado de Lisboa, por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, que fue firmado por los representantes de los veintisiete Estados Miembros en la capital portuguesa el 13 de diciembre de 2007, y que entró en vigor el pasado 1 de diciembre de 2009, una vez ratificado por todos los Estados Miembros.

Pues bien, en el Tratado de la Unión Europea (consolidado tras el Tratado de Lisboa), y en, en concreto, en su Preámbulo se expresa que los Estados miembros están *"DECIDIDOS a promover el progreso social y económico de sus pueblos, teniendo en cuenta el principio de desarrollo sostenible, dentro de la realización del mercado interior y del fortalecimiento de la cohesión y de la protección del medio ambiente ..."*. Por su parte, en el artículo 3.3 se señala que *"La Unión establecerá un mercado interior. Obrará en pro del desarrollo sostenible de Europa basado en ... un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente..."*. Se añade, en el apartado 5 del mismo artículo 3, que *"En sus relaciones con el resto del mundo, la Unión afirmará y promoverá sus valores e intereses y contribuirá a la protección de sus ciudadanos. Contribuirá a la paz, la seguridad, el desarrollo sostenible del planeta ..."*. En su artículo 21.d, al establecer las

Disposiciones generales relativas a la acción exterior de la Unión, se señala que esta *"definirá y ejecutará políticas comunes y acciones y se esforzará por lograr un alto grado de cooperación en todos los ámbitos de las relaciones internacionales con el fin de"* ---entre otros extremos--- *"d) apoyar el desarrollo sostenible en los planos económico, social y medioambiental de los países en desarrollo, con el objetivo fundamental de erradicar la pobreza"*.

Por otra parte, en el Tratado sobre el Funcionamiento de la Unión Europea (consolidado tras el Tratado de Lisboa), se señala como el Medio Ambiente (artículo 4.e) es una competencia compartida con los Estados Miembros, imponiéndose en el artículo 11 del mismo Tratado que *"Las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las políticas y acciones de la Unión, en particular con objeto de fomentar un desarrollo sostenible"*. Al desarrollo de la anterior competencia dedica este Tratado de Funcionamiento, dentro su Título XX (Políticas y acciones internas de la Unión), sus artículos 191 a 193 a la materia de Medio Ambiente; tratándose de unos preceptos que apuestan decididamente por la sostenibilidad medioambiental, perfilando los tradicionales principios que han servido de sustento y apoyo a tal idea.

Pues bien, como decimos, todo lo anterior viene a ratificar ---desde la perspectiva que se expone--- en el marco de la expresada tendencia jurídica de no regresión calificadora de protección medioambiental, la señalada exigencia de la especial motivación de aquellas actuaciones que afecten ---con ahora acontece--- terrenos especialmente protegidos por formar parte de Montes Catalogados; especial motivación que habrá de acreditar y justificar que el desarrollo sostenible y la protección del medio ambiente permiten la descatalogación y desprotección de una parte de los terrenos del Monte, y que su sacrificio está justificado en la obtención de un bien de mayor valor.

DECIMO.- Por lo expuesto hemos de desestimar el presente recurso y, conforme a lo previsto en el artículo 139. 2 y 3 de la Ley Jurisdiccional, procede imponer a la parte recurrente el pago de las costas causadas, no pudiendo superar la minuta del Letrado de la parte recurrida la cantidad 3.000 de euros, a la vista de las actuaciones procesales desarrolladas.

VISTOS los preceptos y jurisprudencia citados, así como los de pertinente aplicación.

Por todo ello, en nombre de S. M. el Rey y en el ejercicio de la potestad que, emanada del pueblo español, nos concede la Constitución.

FALLAMOS

1º. No haber lugar y, por tanto, desestimar el recurso de casación **3774/2009**, interpuesto por la **JUNTA DE COMUNIDADES DE CASTILLA Y LEON** contra la sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, Sección Primera, sede de Burgos, de fecha 8 de mayo de 2009, en su Recurso contencioso-administrativo 169/2008, la cual, en consecuencia, confirmamos.

2º. Condenar a la parte recurrente en las costas del presente recurso de casación en los términos expresados.

Así por esta nuestra sentencia, que deberá insertarse por el Consejo General del Poder Judicial en la publicación oficial de jurisprudencia de este Tribunal Supremo, definitivamente juzgando, lo pronunciamos, mandamos y firmamos



PUBLICACIÓN. Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por el Magistrado Ponente Excmo. Sr. D. Rafael Fernández Valverde, estando constituida la Sala en Audiencia Pública, de lo que certifico.