



Roj: **STSJ CV 1899/2008 - ECLI:ES:TSJCV:2008:1899**

Id Cendoj: **46250330032008100313**

Órgano: **Tribunal Superior de Justicia. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Valencia**

Sección: **3**

Fecha: **06/05/2008**

Nº de Recurso: **130/2005**

Nº de Resolución: **484/2008**

Procedimiento: **CONTENCIOSO**

Ponente: **RAFAEL PEREZ NIETO**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **STSJ CV 1899/2008,**
STS 3424/2012

TSJCV

Sala Contenciosa Administrativo

Sección Tercera, Recurso 130/05

TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE LA

COMUNIDAD VALENCIANA

SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

SECCIÓN TERCERA

SENTENCIA N° 484/08

En la ciudad de Valencia, a 6 de mayo de 2008.

Visto por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, compuesta por los Ilmos. Sres. don José Bellmont Mora, Presidente, don Luis Manglano Sada y don Rafael Pérez Nieto, Magistrados, el recurso contencioso-administrativo con el número 130/05, en el que han sido partes, como recurrente, la Asociación Valenciana para el Estudio y Defensa de la Naturaleza, Acció Ecologista-Agro, representada por el Procurador Sr. Just Vilapalana y defendida por la Letrada Sra. Monroig, y como partes demandadas la Generalitat Valenciana, que actuó bajo la representación que le es propia; el Ayuntamiento de Valencia, representado y defendido por Letrado de su Gabinete Jurídico; el Ayuntamiento de Sollana, representado y defendido por el Letrado Sr. Fernández Bas; doña Ariadna , representada por la Procuradora Sra. Moreno Olmos; don Arturo , representado por el Procurador Sr. Sanz Osset y defendido por la Letrada Sra de Brugada Montaner; la Asociación Local de Cazadores de Sueca, representada por el Procurador Sr. Gómez Martínez y defendida por el Letrado Sr. Ribera Sos; y "Dreams Valencia" SL., representada por el Procurador Sr. Miñana Sendra. La cuantía del recurso es indeterminada.

Ha sido ponente el Magistrado don Rafael Pérez Nieto.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Interpuesto recurso y seguidos los trámites establecidos por la ley, se emplazó a la parte recurrente para que formalizara demanda, lo que verificó en escrito mediante el que quedaron ejercitadas sus pretensiones de que se declare en Sentencia la nulidad del Decreto 259/2004, de 19 de noviembre, del Consell de la Generalitat, por el que se aprueba el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural de L'Albufera.



SEGUNDO.- Las partes demandadas, excepto "Dreams Valencia" SL., formularon escritos de contestación en los que, cada una de ellas, solicitaron la desestimación del recurso de la actora. El Ayuntamiento de Sollana, además, interesó la estimación parte del recurso en cuanto a determinados efectos.

TERCERO.- El proceso se recibió a prueba. Evacuado el trámite de conclusiones, los autos quedaron pendientes para votación y fallo.

CUARTO.- Se señaló para votación y fallo el día 6 de mayo de 2008.

QUINTO.- En la tramitación del presente recurso se han observado las prescripciones legales.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- El objeto de la impugnación del presente recurso contencioso-administrativo es el Decreto 259/2004, de 19 de noviembre, del Consell de la Generalitat Valenciana, por el que se aprueba el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural de L'Albufera (PRUG).

Es parte actora la Asociación Valenciana para el Estudio y Defensa de la Naturaleza, Acció Ecologista-Agro. La actora, en su escrito de demanda, ha desarrollado una exposición alegatoria, extensa sin duda, no obstante lo cual, en algunos pasajes, adolece de la deseable concreción de los motivos de impugnación esgrimidos. Por otro lado, con respecto a algunos motivos de impugnación, pese a su aparente amplitud, hemos detectado que no vienen acompañados de un desarrollo argumentativo real, por lo que debemos recordar que no corresponde al órgano judicial, abandonando su institucional posición de imparcialidad y neutralidad, el reconstruir de oficio las alegaciones de las partes, ni suplir las razones que no han ofrecido, al ser carga de quien recurre, no solamente la de abrir la vía para que el órgano judicial pueda pronunciarse sobre la pretensión impugnativa, sino también la de proporcionar la fundamentación fáctica y jurídica que razonablemente es de esperar en un proceso como el contencioso-administrativo en el que, aunque con matices, rige el principio de aportación.

Por otro lado hemos de analizar la pretensión de una parte codemandada, el Ayuntamiento de Sollana, que interesa que el recurso contencioso-administrativo se estime en cuanto a determinados efectos. La vigente LJCA no contempla la figura de la "coadyuvante de la parte actora". La falta de mención expresa ha llevado a la jurisprudencia a negar su existencia, criterio fundado en que de admitirse tal posibilidad se permitiría indirectamente la impugnación del acto recurrido a quienes lo hubieran consentido o a quien ya lo estuviera combatiendo en otro proceso. Así se deduce del ATS de 8-7-1994, pero también de la STS de 14-10-1991, -aplicable al caso, dada la plena equiparación de las posibilidades procesales del coadyuvante respecto al codemandado-, según la cual..." no existiendo en nuestro ordenamiento jurídico procesal contencioso administrativo la posición procesal de codemandante que tampoco, de ser admisible, podría ser estimada en quien se persona como codemandada con notoria infracción de una norma procedimental que da lugar a la subversión en la posición procesal de las partes y en la postulación de pretensiones contradictorias a la misma; siendo obligado calificar como hizo el Tribunal de Instancia la intervención como fraude procesal...". Así pues que la pretensión del Ayuntamiento de Sollana es inasumible conforme a la doctrina expuesta más arriba, debiendo valorarse como fraudulenta su conducta procesal, y por ello deviene impertinente la ponderación de las argumentaciones jurídicas vertidas en apoyo de tal pretensión.

Hechas las anteriores consideraciones previas, los motivos de impugnación sostenidos por la actora se examinarán en los siguientes Fundamentos.

SEGUNDO.- La primera denuncia de ilegalidad del PRUG, identificare en el escrito de demanda, se centra en los denominados "Programas de Actuación". La parte actora echa en falta el "Plan de Etapas" a que se refiere el art. 39 de la Ley 11/1994. Critica además que la regulación de ciertas materias relevantes se remita a los Programas de Actuación, lo que en opinión de la actora descubre la falta de contenido del PRUG y su aplicabilidad diferida, incumplándose con ello la finalidad esencial del mismo, consistente en regular de forma detallada y directa el uso y gestión del Parque Natural. Según la actora, el que se asignen las actuaciones de los Programas a diferentes Administraciones e instituciones públicas y privadas, con el coste económico que conllevan, implica que su ejecución y financiación no estén aseguradas. En fin, se queja de la redacción de los apartados 2 y 3 del art. 102 del PRUG, por asignar una naturaleza abierta a las prescripciones de los Programas.

El examen del motivo -y el del que se examinará en el Fundamento siguiente- requieren de una recapitulación sobre marco normativo en el que inserta el PRUG.

El Plan de Rector de Uso y Gestión impugnado tiene como objeto el Parque Natural de L'Albufera. Los parques naturales se definen por al art. 7.1 de la Ley de 11/1994 de 27 de diciembre, de Espacios Protegidos de la Comunidad Valenciana, como "...áreas naturales que, en razón a la representatividad de sus ecosistemas o a la singularidad de su flora, su fauna, o de sus formaciones geomorfológicas, o bien a la belleza de sus paisajes,



poseen unos valores ecológicos, científicos, educativos, culturales o estéticos, cuya conservación merece una atención preferente y se consideran adecuados para su integración en redes nacionales o internacionales de espacios protegidos".

El Título III de la Ley contempla los denominados "instrumentos de ordenación ambiental", las cuales "... cubren las necesidades en mecanismos de ordenación de los espacios protegidos y también del medio natural y rural necesitado de protección específica o de mecanismos de gestión territorial para un uso sostenible de los recursos" (Exposición de Motivos). Entre tales instrumentos se encuentran los "Planes de Ordenación de los Recursos Naturales" -PORN- y los "Planes Rectores de Uso y Gestión" -PRUG- (art. 30).

El art. 31.1 de la Ley establece que la ordenación de los Parques Naturales exige de la previa aprobación de los correspondientes Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, llevándose a cabo dicha ordenación "...mediante Planes Rectores de Uso y Gestión". De los artículos siguientes -33, 34 y 35 - interesa resaltar que los Planes de Ordenación de Recursos Naturales son los instrumentos de la planificación a través de los cuales se realizará la ordenación de los recursos naturales; que los PORN contienen las directrices y criterios para la redacción de los Planes Rectores de Uso y Gestión; y que son obligatorios y ejecutivos "...en todo lo que afecte a la conservación, protección o mejora de la flora, la fauna, los ecosistemas, el paisaje o los recursos naturales", hasta el punto de que "...prevalecerán sobre cualesquiera otros instrumentos de ordenación territorial o física".

Por lo demás, el art. 37.1 define los Planes Rectores de Uso y Gestión como "...el marco en que han de desenvolverse las actividades directamente ligadas a la declaración del espacio natural protegido, y en particular la investigación, el uso público y la conservación, protección y mejora de los valores ambientales".

Así pues, lo que se impugna en el presente proceso es un instrumento normativo y de planificación de un espacio natural protegido, que ha de insertarse, subordinadamente, en el marco jurídico configurado por la Ley 11/1994 y del correspondiente Plan de Ordenación de Recursos Naturales.

Pasando ya a examinar el primer motivo de impugnación, mediante el que la parte actora pone en cuestión los "Programas de Actuación", es cierto, como alega la actora, que los PRUG tienen como finalidad principal "regular de forma detallada y directamente el uso y gestión". Es decir, los PRUG son instrumentos para la regulación del detalle del régimen del parque natural; revisten sin duda naturaleza normativa, como se infiere también de los apartados 3 , 4 , 5 y 6 del art. 39 de la Ley 11/1994 , cuando les señala como contenido obligatorio las "normas generales", las "normas de regulación de usos y actividades", o las "relativas a las actividades de investigación" y "al uso público".

Al mismo tiempo los PRUG son instrumentos de planificación, esto es, de previsión o programación de actividades o actuaciones a desarrollar por la Administración -el apartado 8 habla de la "programación de actuaciones a desarrollar en el espacio natural"-, no siendo tales actuaciones normas en sí mismas, sino programadas o regidas por normas.

Por eso las previsiones de los apartados 2 y 3 del art. 102 del PRUG impugnado, que admiten otros criterios de gestión compatibles con los Programas y su carácter indicativo, no son las "vías de escape" y de "arbitrariedad" que denuncia la parte actora. Como toda actividad de la Administración, la de gestión medioambiental requiere de un margen discrecional para llevarla a buen término, superando cualquier exceso ordenancista, lo que no es incompatible, sino más bien consustancial, con la legalidad de la actividad administrativa que persigue los intereses generales con arreglo al Ordenamiento (art. 103.1 CE).

En esta línea es ilustrativa la previsión del apartado 10 del Anexo del PORN de L'Albufera, relativa a las "directrices" y "criterios" para la redacción del PRUG, cuando establece que éste dotará al Parque Natural de L'Albufera de la "normativa, programas y actuaciones tendentes a conservar y proteger los recursos naturales del mismo"; es decir, que la Directiva tiene por objeto, además de normas, los programas y las actuaciones.

Recuerda la actora que el PRUG contempla hasta 57 actuaciones asociadas a siete Programas de Actuación, cada una de ellas con una ficha que recoge "la descripción básica de la actuación", "plazo de ejecución", "presupuesto" y "entidad adjudicataria de la actuación". Estas actuaciones son el contenido de la programación del PRUG y están regidas por sus normas. No se da, pues, la "diferida ordenación del uso y gestión" denunciada por la actora, sino más bien un conjunto de normas y una programación de actividades, con previsión temporal, regidas por aquéllas.

La parte actora no confía en que las actuaciones programadas finalmente se cumplan, mas ello no influye en el juicio de legalidad. Así pues, y en definitiva, el motivo de impugnación debe ser rechazado.

TERCERO.- Sostiene la parte actora que es nula la Disposición derogatoria primera del PRUG por vulnerar los arts. 34 uno j) y 35.4 de la Ley 11/1994 , así como los epígrafes 4.2 a) y 10 del PORN, pues "...el PRUG está vinculado y sometido a los dispuesto por el PORN, relación jerárquica jurídicamente evidente y técnicamente



irreprochable dada la función asignada a cada uno de los documentos ordenadores del parque, relación que la Disposición derogatoria pretende subvertir".

La Disposición del **PRUG** cuestionada reza así: "Quedan derogadas las disposiciones del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la Cuenca Hidrográfica de **L'Albufera**, aprobado por Decreto 96/1995, de 16 de mayo, que puedan oponerse a lo establecido en el presente Decreto y en sus Anexos I y II".

El referido Decreto 96/1995, pese haber sido publicado con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley Valenciana 11/1994, busca su fundamento de legalidad en la Ley básica estatal 4/1989 de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, mientras que el Decreto aquí impugnado confiesa apoyarse en la Ley Valenciana 11/1994, diciendo de sí mismo que es "...conforme con el Decreto 71/1993, de 31 de mayo, del Consell de la Generalitat de Régimen Jurídico del Parque de **L'Albufera** (...) así como con el vigente PORN de la Cuenca Hidrográfica de **L'Albufera**".

En realidad, dada la vigencia de la Ley 11/1994 a la fecha de publicación tanto del PORN y el **PRUG** que nos ocupan, éstos tenían que acomodarse las exigencias de la referida Ley en cuanto instrumentos de planificación medioambiental del Parque Natural de **L'Albufera**. A su vez el **PRUG**, aprobado por Decreto 259/2004, había de ajustarse al PORN que aprueba el Decreto 96/1995, como se infiere sin duda de la citada Ley cuando exige "...la previa aprobación de los correspondientes Planes de Ordenación de los Recursos Naturales" (art. 31. 1 de la Ley) y cuando expresamente establece que éstos son obligatorios y ejecutivos en todo lo que afecte a la conservación, protección o mejora de la flora, la fauna, los ecosistemas, el paisaje o los recursos naturales; en efecto, los Plan Rectores de Uso y Gestión de los Parques Naturales han de atenerse a los criterios y directrices formulados en los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (art. 35, apartados 1 y 4).

Por lo demás, el PORN de **L'Albufera** recoge en el apartado 5 de su Anexo hasta ocho "Directrices y normas de aplicación directa"; en el 6, "Directrices en relación con el planeamiento territorial y urbanístico; en el 7, cinco "Directrices en relación con políticas, planes y actuaciones sectoriales"; y en el 10, dos "Directrices y criterios para la redacción del **PRUG** y Zonificación del Parque Natural de **L'Albufera**".

Pues bien, la Disposición derogatoria primera del Decreto impugnado hace prevalecer al **PRUG** ante cualquier posible conflicto de normas con el PORN, ello como criterio interpretativo general, lo que trae como consecuencia la declaración de nulidad de la referida Disposición por ilegal, sin que a ello obste que ambos, PORN y **PRUG**, fueran aprobados por norma reglamentaria de idéntico rango porque, además de que el contenido de la Disposición vulnera frontalmente los preceptos legales citados, implica asimismo el desconocimiento del trámite de aprobación de los PORN previsto en el art. 36 de la Ley 11/1994.

Por consiguiente, el motivo de impugnación debe ser acogido.

CUARTO.- Las disposiciones del **PRUG** relativas a la "actividad agraria" son cuestionadas por la parte actora porque "...convalidan cualquier clase de actividad actualmente presente en el parque, arrozal o hortofrutícola, tradicional o no"; porque remite a futuros estudios el cumplimiento de la Directriz primera del PORN -"Establecer normas de explotación y delimitación de usos y actuaciones a fin de garantizar los índices de calidad de las aguas y la diversidad biológica"-; porque no contienen ninguna determinación sobre las transformaciones agrarias, pues el PORN las prohíbe; porque no adopta medidas de aplicación directa y vinculante para promover el cultivo integrado y biológico del arroz; y porque las previsiones sobre usos del suelo rural incumplen la Directriz cuarta. Sigue cuestionando la actora que se permita "...la continuidad del uso de los almacenes, instalaciones industriales de primera transformación y las infraestructuras como silos y secaderos tradicionales o mecánicos". También que se permita "...la construcción de nueva planta de las mismas, su ampliación o mejora, sometidas a ciertos condicionamientos".

En verdad que la previsión 7.1 del PORN, relativa, entre otras actividades sectoriales, a las agrícolas, considera compatible con los objetivos de conservación del Parque el mantenimiento de las actividades agrarias tradicionales, tanto de regadío como de secano. Dicho esto, de la definición y de las previsiones de los apartados 1 y 2 del art. 8 del **PRUG** impugnado no puede extraerse conclusión alguna -ni afirmativa ni negativa- acerca de hipotéticas convalidaciones como las que plantea la actora.

En cuanto a la Directriz de redacción del epígrafe 10.1, "Establecer normas de explotación y delimitación de usos y actuaciones a fin de garantizar los índices de calidad de las aguas y la diversidad biológica", comprobamos que el **PRUG**, en su Título II "Normas generales de regulación de usos y actividades", Capítulo I "Normas sobre la actividad agraria", desarrolla efectivamente la Directriz del PORN mediante una regulación al respecto. La parte actora manifiesta su desacuerdo con tal regulación, mas, como lo centra exclusivamente en aspectos discrecionales cuya decisión última corresponde a la Administración, el mismo no puede ser motivo de nulidad.



La alegación relativa a las transformaciones agrarias debe ser rechazada porque su punto de partida no es asumible. En efecto, el PORN no establece una general prohibición de las transformaciones agrarias, sino sólo de aquellas que "...ponen en peligro la conservación del marjal"(epígrafe 10.1).

La Directriz del mismo epígrafe, consistente en "promover el cultivo integrado y/o biológico del arroz", no requiere necesariamente de las medidas de aplicación directa y vinculante a que se refiere la actora.

La Directriz que reza "evitar los usos no agrarios en el medio rural" supone una pauta general de actuación, que puede admitir matizaciones o modulaciones en el caso concreto, siendo que la conservación o la creación de instalaciones y construcciones instrumentales de actividades agrarias, permitidas por la normativa urbanística, no contradicen la Directriz invocada.

Recapitulando, son inasumibles las alegaciones contenidas en el presente motivo de impugnación, por lo que debe ser desestimado.

QUINTO.- En lo que concierne a la "actividad pesquera" regulada en el **PRUG** impugnado, la parte actora critica que el "Plan de Ordenación Pesquera" indicado por la correspondiente Directriz del PORN devenga carente de "efectividad práctica", según ella, cuando se incluye en las actuaciones núm. 10 y 14 dentro del Programa de Actuación 3.

La Directriz 10.1 del PORN establece, en relación con el aprovechamiento pesquero, que se compatibilice con la práctica de la actividad, "...mediante una regulación adecuada (...). Más concretamente, se apoyará la realización de un Plan de Ordenación Pesquera...".

Pues bien, el **PRUG** contiene una regulación sobre la actividad pesquera (Título II, Capítulo II, arts. 12 a 14), sin que propiamente el PORN imponga que el **PRUG** integre como contenido necesario el referido Plan de Ordenación Pesquera.

Por consiguiente, el motivo de impugnación es rechazado.

SEXTO.- Señala la parte actora lo que considera una contradicción entre el **PRUG** y el PORN en las disposiciones relativas a la "actividad ganadera", pues a su entender "...el PORN reconoce la existencia de establecimientos ganaderos intensivos, promueve actuaciones en ellos en relación con sus vertidos y no prohíbe su actividad", mientras que el **PRUG** "...los prohíbe para el futuro y deja fuera de ordenación aquellos que en la actualidad se encuentren en suelo no urbanizable".

En efecto que la actuación 9 del Programa 3 del **PRUG** lleva por título "estudio de la viabilidad del traslado progresivo de las actividades ganaderas diseminadas en el parque". Es cierto, tal y como afirma la actora, que la previsión del último apartado del epígrafe 7.2 del PORN, previsión sectorial relativa a "establecimientos ganaderos", supone el reconocimiento de su existencia sin prohibir su actividad, pero tal previsión es compatible con la opción discrecional de la Administración, contenida en el **PRUG**, de limitar progresivamente la actividad ganadera dentro el ámbito del Parque Natural.

No hay motivo de ilegalidad en la solución del **PRUG**; por consiguiente la queja de la actora debe rechazarse.

SÉPTIMO.- Diversos aspectos de la regulación que el **PRUG** contiene sobre la "actividad cinegética" son impugnados por la parte actora; así 1º) el que el "Plan Técnico de Aprovechamiento Cinegético" a que se refiere la Directriz correspondiente del PORN se difiera al Programa 6, actuación 4; 2º) en cuanto al calendario de caza, que la fecha de inicio (28 de septiembre) coincide con el periodo de recolección del arroz, lo que en su opinión vulnera los arts. 12.1g) y 12.3 b) de la Ley Valenciana de Caza (Ley 13/2004, de 27 de diciembre); 3º) el número máximo de jornadas cinegéticas (40); 4º) el horario de caza, porque permite la caza nocturna durante las denominadas jornadas de "cábilas".

Pues bien, en cuanto las alegaciones relativas al "Plan Técnico de Aprovechamiento Cinegético", extendemos aquí mutatis mutandi lo dicho en el Fundamento quinto sobre el "Plan de Ordenación Pesquera". El que el calendario de caza pueda coincidir con el periodo de recolección de arroz no constituye infracción legal, en la medida que dicho calendario no deroga -pues quedan incólumes- las prohibiciones dispuestas en el art. 12 de la Ley Valenciana de Caza. Por otro lado la actora no concreta cuál es el vicio de ilegalidad cuando impugna el número máximo de jornadas cinegéticas establecido por el **PRUG**, ni aporta una argumentación jurídica suficiente sobre la ilegalidad de las "cábilas", siendo que la vigente Ley Valenciana de Caza, aunque posterior al **PRUG**, excepcionalmente permite la autorización de la caza nocturna de aves acuáticas "en razón de su tradición", que es el supuesto de las "cábilas" [art. 12.1 a)].

Por lo demás, las críticas que la parte actora vierte sobre otros puntos de la regulación del **PRUG** relativa a la caza, o bien no viene acompañadas de denuncia alguna de ilegalidad, o bien se refieren a aspectos discrecionales cuya decisión incumbe exclusivamente a la Administración.

En definitiva, el motivo de impugnación no puede ser asumido.

OCTAVO.- Según la actora, la zonificación dispuesta en el **PRUG** impugnado no coincide con la propuesta por el PORN, no tratándose sólo de una mera cuestión de denominación, puesto que el cambio incide asimismo en la regulación de los usos de los terrenos. Así en el PORN se habla de "zonas de reserva", de "protección integral", de "protección ecológica", de "protección naturalística y recreativa", y, por último, "urbanas"; mientras que el **PRUG**, por su lado, se acoge a la clasificación de "área de reserva", de "uso restringido", de "uso agrícola", de "protección agrícola", de "uso restringido, campo de golf y "de actuación preferente", y "edificadas". Afirma la actora que "...mientras el PORN se rige, como criterio directriz, por la protección medioambiente, el **PRUG** restringe todo lo posible las áreas protegidas o disminuye los niveles de protección, facilita la instalación en el parque de usos y actividades lúdicas, recreativas, hosteleras, deportivas y edificatorias y legaliza actuaciones irregulares".

El apartado 10 del Anexo II del PORN se titula "Directrices y criterios para la redacción del **PRUG** y Zonificación del Parque Natural de La **Albufera**". Según el número 2 del referido apartado, "(l)a conservación de los diversos ambientes del Parque de la **Albufera**, así como la recuperación de sus recursos naturales más dañados, hace necesaria una zonificación que posibilite el aprovechamiento sostenido de los recursos, el uso recreativo y naturalístico de los diversos espacios del parque y la regulación de las actividades que en el puedan tener lugar".

La zonificación propuesta en el PORN se debía concretar por la dispuesta en el **PRUG**, ello en atención a las razones que expusimos en el Fundamento tercero. Examinadas que han sido las pautas del PORN en contraste con lo establecido en el Título III, Capítulo 1 del **PRUG** (art. 73 a 81), se comprueba que la zonificación del **PRUG** se concreta prescindiendo de las pautas del PORN, ello a partir de nuevos criterios independientes, siendo en general, tal como alega la parte actora, que la concreción del **PRUG** no coincide con la directriz del PORN ni en la denominación, ni en el régimen de usos, ni en los ámbitos territoriales incluidos.

Por ello debemos acoger el motivo de impugnación, y declarar los nullos preceptos correspondientes.

NOVENO.- En lo que respecta a la regulación que el **PRUG** cuestionado ofrece sobre "la actividad urbanística y la edificación", y partiendo de que, salvo los espacios de suelo clasificados como "suelo urbano" y "suelo urbanizable", el resto del suelo del Parque Natural ha de ser considerado como "no urbanizable de especial protección" por estar clasificado como zona húmeda, la parte actora denuncia que el art. 35.1 del **PRUG** extienda el régimen del suelo urbano o urbanizable a las "áreas edificadas", que no pueden asimilarse a lo que es el suelo consolidado por la edificación; también denuncia que el art. 35.4 admita como excepción en tres ámbitos de suelo no urbanizable -Pinedo, El Palmar y El Perelló- actuaciones urbanísticas para alcanzar supuestas finalidades sociales, pues se autoriza de forma tácita la conversión de suelo urbano lo que no lo es.

A fin de resolver la cuestión planteada, recordamos que cuando se dicta el Decreto que aprueba el **PRUG** impugnado estaba vigente la Ley Valenciana de Suelo No Urbanizable 5/1992, de 5 de junio. De su art. 1, apartados 1 b) y 3 A), se colige que los terrenos del Parque de L'**Albufera** están clasificados como "suelo no urbanizable de especial protección", pues la Disposición adicional segunda de la Ley 11/1994 asigna al espacio la categoría de "Parque Natural".

El art. 9 de la Ley Valenciana 5/1992 establece que "(e)n la categoría de suelo no urbanizable sujeto a una especial protección, sin perjuicio de las limitaciones derivadas de la legislación protectora del medio ambiente, no se podrán ubicar instalaciones ni construcciones u obras salvo aquellas que tenga previstas el planeamiento, expresa y excepcionalmente, por ser necesarias para su mejor conservación y para el disfrute público compatible con los específicos valores justificativos de su especial protección".

Pasamos a examinar la regulación cuestionada; Las "normas sobre la actividad urbanística y la edificación" del **PRUG** se recogen en su Título II, Capítulo V. El art. 35 es el relativo al "régimen general urbanístico". Su apartado 1 establece que en los terrenos incluidos en la categoría de ordenación denominada áreas edificadas rige, con carácter general, el régimen urbanístico establecido en los respectivos planeamientos urbanísticos municipales para los suelos urbanos o urbanizables coincidentes con los mismos".

Interesa también reproducir literalmente el apartado 4, relativo a "actuaciones en el entorno de los núcleos urbanos históricos"

"Con carácter excepcional el Consejo Directivo del Parque Natural, a propuesta de los Ayuntamientos respectivos y sin perjuicio de los trámites urbanístico y sectorial que correspondan, podrá emitir informe favorable, preceptivo y vinculante, sobre la realización de las actuaciones urbanísticas necesarias para alcanzar las finalidades descritas en el siguiente apartado 4.3), en determinados ámbitos colindantes al suelo urbano de los siguientes núcleos de población; a) Pinedo (término municipal de Valencia); b) El Palmar, afectando al término municipal de Sueca colindante al núcleo histórico de esta pedanía del municipio de



Valencia; c) El Perelló (término municipal de Sueca). La citada posibilidad está circunscrita, exclusivamente, al ámbito territorial de la categoría de ordenación denominada zonas de actuación en el entorno de núcleos de población (AEN), cuya delimitación gráfica figura en la cartografía de ordenación de este plan. (...) Dentro de dicho ámbito, y afectando a los terrenos estrictamente necesarios dentro del mismo, los respectivos Ayuntamientos podrán iniciar los oportunos trámites sectoriales y urbanísticos para alcanzar las finalidades sociales que a continuación se enumeran, destinadas todas ellas a permitir el mantenimiento, en la población afectada, de unos niveles de calidad de vida adecuados a los baremos actuales: a) En el caso de Pinedo (Valencia), la finalidad única es permitir el realojamiento, en su misma pedanía de origen, de los vecinos de la misma desplazados de sus viviendas por la construcción de infraestructuras de acceso a la Zona de Actuación Logística del Puerto Autónomo de Valencia, b) En el entorno de El Palmar, la posibilidad de actuación, como se indica en el anterior apartado 4.1.b), afecta únicamente al ámbito territorial del término municipal de Sueca colindante al casco urbano de esta pedanía de Valencia. En este caso la finalidad exclusiva es la regularización urbanística de un sector actualmente edificado de hecho, permitiendo con ello la dotación de los necesarios equipamientos y servicios comunitarios c) En El Perelló (Sueca) la finalidad, asimismo exclusiva, es permitir la construcción de un centro escolar y de un Centro de Salud".

Pues bien, por un lado, la previsión del art. 35.1 del **PRUG** es contraria frontalmente a la Ley, pues no cabe extender el régimen de suelo urbano y suelo urbanizable al suelo no urbanizable especialmente protegido, por mucho que un instrumento de ordenación medioambiental como el **PRUG** incluya a éste último dentro de unas así llamadas "áreas edificadas".

Por otro lado, las actuaciones previstas en el entorno los núcleos históricos, en cuanto a desarrollar en suelo urbanizable de especial protección, tampoco encuentran acomodo en norma legal urbanística o medioambiental alguna, en concreto en alguno de los supuestos excepcionales del art. 9 de la Ley 5/1992. Tales previsiones son ilegales, en definitiva, de ahí que el motivo de impugnación tenga que ser acogido.

DÉCIMO.- En lo relativo a los "recursos hídricos", discrepa la parte actora de que el **PRUG** impugnado no incluya una relación de puntos de vertidos contaminantes y que no adopte medidas concretas para el control de su recogida y depuración, pues, en su opinión, ello contradice la Directriz correspondiente del PORN. Denuncia también que el **PRUG** no contenga ninguna decisión sobre "estudios necesarios para el conocimiento del sistema hídrico", o sobre medidas para "potenciar la vigilancia y control periódico de la calidad de las aguas".

El apartado 10.1 del Anexo II del PORN, establece "directrices" y "criterios" para la redacción del **PRUG**. Antes dice el citado apartado 10 que el **PRUG** dotará al Parque Natural de L'Albufera de la "normativa, programas y actuaciones tendentes a conservar y proteger los recursos naturales del mismo". La Directiva -ya se ha dicho- tiene por objeto asimismo los programas y actuaciones.

La actora parece quejarse de que la regulación de los arts. 52 y ss del **PRUG** no contenga disposiciones concretas sobre determinados aspectos relativos a los recursos hídricos. Pero el que el **PRUG** no los aborde normativamente, o en los términos que propone la actora, y sí a través de cuatro actuaciones previstas en el correspondiente Programa de Actuación, no contradice la legalidad.

El motivo de impugnación debe ser rechazado.

UNDÉCIMO.- La parte actora critica, con relación al "uso público del parque", que el **PRUG** impugnado no contenga más disposición que remitirse a un plan a desarrollar en un Programa de actuación. Por lo demás, el fundamento de la impugnación de la regulación sobre "protección de flora y fauna" se difiere al "...informe pericial a presentar en su momento".

La primera impugnación es inasumible, pues no viene apoyada en una denuncia de ilegalidad, siendo que la misma actora reconoce que el PORN no contiene directrices sobre este asunto. Por la misma razón debemos rechazar la segunda impugnación relacionada con la materia de protección de flora y fauna, pues no pueden diferirse los motivos de impugnación al trámite de conclusiones, a la espera del resultado de las diligencias de prueba, pues tales motivos han de articularse en el escrito de demanda.

Es por ello que las quejas de ilegalidad deben ser rechazadas.

DUODÉCIMO.- Recapitulando, hemos de estimar parcialmente el recurso contencioso-administrativo, declarando nula la Disposición derogatoria primera del impugnado Decreto 259/2004, de 19 de noviembre, del Consell de la Generalitat. Declaramos asimismo nulos los arts. 35, apartados 1 y 4; 36 d); y 73 a 81 del **PRUG** que aquel Decreto aprueba.

DECIMOTERCERO.- De conformidad con lo establecido en el art. 139.1 de la LJCA, no ha lugar a un expreso pronunciamiento sobre las costas causadas por el presente proceso, al no apreciarse temeridad o mala fe en ninguna de las partes.



VISTOS, los preceptos legales citados y demás normas de general aplicación

FALLAMOS

1º.- Estimamos en parte el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Asociación Valenciana para el Estudio y Defensa de la Naturaleza, Acció Ecologista-Agro, por ser parcialmente contrario a Derecho el Decreto 259/2004, de 19 de noviembre, del Consell de la Generalitat Valenciana.

2º.- Declaramos nula la Disposición derogatoria primera del referido Decreto. Declaramos igualmente nulos los arts. 35, apartados 1 y 4; 36 d); y 73 a 81 el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural de L'Albufera aprobado por aquél.

3º.- No ha lugar a un expreso pronunciamiento sobre las costas ocasionadas en el proceso.

Contra esta Sentencia cabe recurso de casación. A su tiempo, y con certificación literal de la presente Sentencia, devuélvase el expediente administrativo al centro de su procedencia.

Así por esta nuestra Sentencia, definitivamente juzgando, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

PUBLICACIÓN.- Leída y publicada ha sido la anterior Sentencia por el Ilmo. Sr. Magistrado ponente que ha sido para la resolución del presente recurso, estando celebrando audiencia pública esta Sala, de la que como Secretaria de la misma, certifico. En Valencia, a 6 de Mayo 2008.