



Roj: **STSJ CV 851/2017 - ECLI:ES:TSJCV:2017:851**

Id Cendoj: **46250330012017100114**

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

Sede: **Valencia**

Sección: **1**

Fecha: **24/02/2017**

Nº de Recurso: **3/2015**

Nº de Resolución:

Procedimiento: **CONTENCIOSO**

Ponente: **CARLOS ALTARRIBA CANO**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Ord. 3/15

**SENTENCIA N.º 126**

**TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA**

**DE LA COMUNIDAD VALENCIANA**

**SALA DE LO CONTENCIOSO- ADMINISTRATIVO**

**SECCIÓN PRIMERA**

Ilmos Sres:

D. Mariano Ferrando Marzal

D. Carlos Altarriba Cano

Dª Desamparados Iruela Jiménez

Dª Estrella Blanes Rodríguez

Dª Natalia De La Iglesia Vicente

En Valencia, a 24 de febrero del año 2017.

**VISTO** por el Tribunal el Recurso Contencioso-Administrativo nº 3/15 promovido por el Procuradora D. Juan A. Ruiz Martín, en nombre y representación de la entidad Federación Ecologistas en Acción del País Valenciano y asistido por el letrado D. José Luis Romero Gómez, contra una Resolución de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente. Ha comparecido en estos autos la administración demandada asistida y representada por letrado de su servicio jurídico.

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** Interpuesto el recurso y seguidos los tramites prevenidos por la Ley, se emplazó al demandante para que formalizara las demanda, lo que verificó mediante escrito en el que se suplicaba se dictara sentencia anulando la resolución recurrida.

**SEGUNDO.-** La representación de la parte demandada, contestó la demanda mediante escrito, en el que se suplicaba se dicte sentencia por la que se confirme la resolución recurrida, por ser conforme a derecho.

**TERCERO.-** Habiéndose recibido el proceso a prueba, se emplazo a las partes para que evacuasen el trámite de conclusiones prevenido por el artículo 78 de la ley de esta jurisdicción y verificado, quedaron los Autos pendientes para votación y fallo.

**CUARTO.-** Se señaló votación y fallo para la audiencia del día de 22 del pasado mes, teniendo así lugar.

**QUINTO.-** En la tramitación del presente procedimiento se han observado todas las formalidades legales relativas al procedimiento.

Ha sido ponente de estos Autos el Ilmo. Magistrado D. Carlos Altarriba Cano.

### FUNDAMENTOS JURÍDICOS

**PRIMERO.-** El objeto del recurso es el Decreto 192/2014, de 14 de noviembre, del Consell, por el que se declaran como Zonas de Especial Conservación, (ZEC), diez Lugares de Importancia Comunitaria, (LIC), coincidentes con Espacios Naturales Protegidos (ENP), y se aprueban las Normas de Gestión para dichos lugares, y para diez Zonas de Especial Protección para las Aves (ZEPAS).

A efectos de clarificación, debemos distinguir entre:

**A).- los "LIC" , son aquellos espacios del territorio de la Comunitat Valenciana que han sido aprobados como tales por la Comisión Europea, a propuesta de la Generalitat Valenciana, porque contribuyen, de forma apreciable, al mantenimiento o, en su caso, al restablecimiento del estado de conservación favorable de los tipos de hábitats naturales y los hábitat de las especies de interés comunitario, que figuran, respectivamente, en los anexos I y II de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad . (artº 14 ter. De la Ley valenciana 11/1994, según artº 60 de la ley 16/2010 )**

**B).- Las Zonas Especiales de Conservación, "ZEC" , son aquellos espacios que, habiendo sido aprobados previamente como Lugares de Importancia Comunitaria, se declaren como tales para aplicar las medidas de conservación necesarias para el mantenimiento o el restablecimiento en un estado de conservación favorable de los hábitats naturales y/o las poblaciones de las especies por los cuales se seleccionó el lugar. ( artº 14 ter. De la Ley valenciana 11/1994, según artº 60 de la ley 16/2010 )**

**C).- Las Zonas de Especial Protección para las Aves, que podrán denominarse abreviadamente "ZEPA", son aquellos espacios del territorio de la Comunitat Valenciana declarados como tales por ser los más adecuados en número y superficie para la conservación de las especies de aves incluidas en el anexo IV de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, y de las aves migratorias de presencia regular, para aplicar en ellos medidas especiales de conservación de sus hábitats al objeto de asegurar su supervivencia y su reproducción. ( artº 14 ter. De la Ley valenciana 11/1994, según artº 60 de la ley 16/2010 ).**

El decreto que se considera, (Artº 2º) califica como ZEC los siguientes LIC, cuya delimitación se describe de forma cartográfica en el anexo I: a) ES0000058, El Fondó d'Elx-Crevillent; b) ES0000059, Llacunes de la Mata i Torreveja; c) ES0000120, Salinas de Santa Pola; d) ES0000213, Serres de Mariola i el Carrascar de la Font Roja; e) ES0000211; Desembocadura del riu Millars; f) ES0000147, Marjal de Pego-Oliva; g) ES5233010, Hoces del Cabriel; h) ES5232002, Serra Calderona; i) ES5222001, Serra d'Espadà; j) ES5221002, Desert de les Palmes.

Por otra parte, en su artº 3º, recoge las ZEPAS a las que son de aplicación el Decreto impugnado que coinciden en lo substancial con las Zonas ZEC.

**Ambas zonas, que forman parte de los espacios integrados en la Red Natura 2000, quedan sometidas por el Decreto a las normas de gestión de los Planes de Ordenación de los recursos naturales y de los Planes Rectores de Uso y Gestión, de los diversos Zonas Naturales Protegidas, (Parques, Parajes y Zonas Húmedas), que en mayor o menor medida, ya lo veremos después, coincidían superficialmente con los ZEC y la ZEPAS**

### **SEGUNDO.- Elemento normativo determinante para la confección de la norma.**

El 47 ter de la Ley Valenciana 11/1994, (según redacción del artº 66 de la ley 16/2010, de 27 de diciembre ), establece cual debe ser el Contenido mínimo de las normas de gestión del Decreto como el que examinamos y que en concreto es el siguiente:

Las normas de gestión de zonas especiales de conservación y de zonas de especial protección para las aves tendrán el siguiente contenido mínimo:

a).- **Delimitación** detallada del ámbito de aplicación.

b).- **Información** detallada de los hábitats naturales y hábitats de especies presentes en tales áreas, incluyendo una descripción de su estado de conservación y de los criterios utilizados para interpretarlo.

c).- **Objetivos estratégicos** de conservación.

d).- **Zonificación** del espacio protegido, en su caso.



e).- **Normas de aplicación directa** para el desarrollo de las actividades a realizar en su ámbito, así como identificación, en su caso, de planes, programas y proyectos a los efectos de la aplicación del régimen especial de evaluación y autorización previsto en el artículo 14 quinquies de esta Ley.

f).- **Directrices** específicas de gestión de hábitats y especies, o previsión para su desarrollo e incorporación posterior, si fuera el caso.

g).- **Previsiones de conectividad** e integración territorial a los efectos de procurar la aplicación del artículo 14 sexies de esta ley.

h) **Programa de actuaciones** necesarias para la ejecución del plan, incluyendo **estimación económica y responsabilidad sectorial** de las mismas.

.- Régimen de **evaluación** de los resultados de las medidas de conservación sobre los hábitats y especies presentes en dichas áreas.

2. Las normas de gestión previstas en este artículo deberán identificar de manera clara qué aspectos de los instrumentos de ordenación ambiental de espacios naturales protegidos y de especies protegidas amenazadas deberán, en su caso, ser modificados a los efectos de procurar su adaptación a los objetivos de conservación.

Las normas de gestión podrán establecer, asimismo, los necesarios mecanismos de armonización de sus previsiones con los usos preexistentes en el territorio al que se apliquen, así como las medidas directas, tales como acuerdos con propietarios, indemnización, compra de terrenos u otras que, al amparo de lo previsto en la presente ley, sea necesario aplicar para garantizar su efectividad sin lesionar intereses legítimos.

**En sentido general podemos afirmar que la realidad normativa del Decreto recurrido se separa bastante del ideal mínimo que establece este artículo.**

**TERCERO.-** Vamos a examinar en primer lugar, aquel conjunto de cuestiones propuestas por la actora, que tienen fundamentalmente un carácter formal, que vamos a descartar y desestimar. Son las siguientes:

a).- Traer a la homologación, es decir al decreto; las normas de los Espacios Naturales Protegidos, que a raíz del mismo se consideran como normas de gestión de los LEC

b).- Nueva publicación de todas ellas.

c).- Falta de necesaria coordinación entre los diversos instrumentos que operan sobre un mismo territorio.

d).- Falta de información detallada sobre hábitats naturales.

e).- Incumplimiento de las normas sobre participación.

**En este sentido y dando respuesta a cada una de las cuestiones que propone la parte, debemos poner de manifiesto que:**

a).- Las normas de los diversos instrumentos de gestión de que sirven para regular las ZEC y las ZEPAS, dice el actor que, debían haber sido traídas al Decreto y por supuesto haber sido **publicadas** .

La Sala entiende que no es necesaria traer las normas físicamente al Decreto. Mucho más importante, sin embargo es la labor de armonización, como después veremos, que el decreto no hace, aunque prevé su ulterior determinación, de esa actividad de armonización, mediante su desarrollo reglamentario.

En todo caso, esa regulación normativa por referencia, en si misma no es incorrecta, aunque puede generar notables dificultades de aplicación, ya que se trata de instrumentos distintos que tienen objetivos y finalidades distintas.

Por otra parte, las normas en cuestión, ya fueron objeto de publicación en su momento, al aprobarse cada uno de los instrumentos que las instegraban, (PORN y PRUG).

En fin, la cuestión de la publicación, no afecta a la validez de las normas que se cuestionan, sino a su eficacia, con lo que la falta de publicación no determinaría la nulidad del Decreto impugnado.

b).- Alega también, el incumplimiento de lo dispuesto en el párrafo 2 del artº 47 ter, antes citado, que establece la necesaria **coordinación entre los diversos instrumentos** que operan sobre un mismo territorio, pero con finalidades distintas.

Se hecha en falta, sin duda, esa labor de coordinación normativa, que hace muy insuficiente al Decreto.

Esta observación, la hacía el Sr. Abogado General, que en su informe, ponía de manifiesto:

*"no encontramos un Estudio Pormenorizado y Comparativo donde quede demostrado que las normas que integran los instrumentos de ordenación vigentes en cada ENP recojan el contenido mínimo que las normas de*

gestión deben tener. Asimismo habría un incumplimiento del apartado 2 del artículo 47 ter ya que las normas de gestión tienen que identificar de manera clara qué aspectos de los instrumentos de ordenación ambiental de espacios naturales protegidos y de especies protegidas amenazadas deberán, en su caso, ser modificados a los efectos de procurar adaptación a los objetivos de conservación.

Para solucionar o sortear mejor los problemas que se derivaban del artº 47 citado, la administración no tuvo más remedio que, incorporar una Disposición final del siguiente tenor:

*"1. Se faculta a la persona titular de la Conselleria con competencias en materia de medio ambiente para actualizar, ampliar o completar, mediante Orden, aquellos apartados de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales y/o Planes Rectores de Uso y Gestión que, de acuerdo con lo que se indica en el apartado 2 del artículo 47.ter de la Ley 11/1994, de la Generalitat , en aplicación de lo que indican al respecto los artículos 34 y 39 de la misma Ley , y tomando como base la existencia de información actualizada sobre hábitats y especies, requieran una adecuación para cumplir de forma más adecuada los objetivos de protección de los hábitats y especies presentes en cada uno de los espacios objeto del presente decreto. En concreto, y para cada uno de los citados espacios, deberán confeccionarse y aprobarse las siguientes actualizaciones: a) Inventario actualizado de tipos de hábitats naturales y hábitat de especies que motivaron la declaración. b) Objetivos de conservación, valoración del estado de conservación actual de hábitats y especies y definición del estado de conservación favorable para cada uno de ellos. c) Régimen de evaluación de los resultados de las medidas de conservación sobre los hábitats y especies presentes en dichas áreas.*

*2. Igualmente, se faculta a la persona titular de la consellería con competencias en materia de medio ambiente para actualizar, ampliar o completar, mediante orden, las directrices y actuaciones previstas en las directrices y medidas de gestión activa, si así lo requiere la evolución del estado de conservación de los hábitats y especies.*

A juicio de la Sala esta disposición final, muy insuficiente en relación con el artº 47 de la ley valencia 11/1994, salva los contenidos mínimos del precepto que se dice infringido, aunque deja el cumplimiento de estas exigencias a otro decreto posterior, que la administración aun no ha materializado. Se esta gestando la norma, en el límite de la ilegalidad.

**c).**- Estas mismas conclusiones, deben extenderse, al tercero de los motivos que se alegan como insuficiencia normativa referido a la **falta de información detallada sobre hábitats naturales**.

Volvemos a encontrarnos aquí con omisión que raya la ilegalidad, pues la norma determinante, ( artº 47 de la Ley 11/1994 ), le exige a la de desarrollo, (decreto impugnado), una información detallada de los hábitats naturales y hábitats de especies presentes en tales áreas, incluyendo una descripción de su estado de conservación y de los criterios utilizados para interpretarlo, cosa que la norma omite.

También en este caso, se salva in extremis la ilegalidad de la norma a través de la disposición final que hemos citado y en la medida en que, esa Disposición Final, provee sobre esta cuestión, exigiendo las siguientes actualizaciones:

*"a).- Inventario actualizado de tipos de hábitats naturales y hábitat de especies que motivaron la declaración.*

*b).- Objetivos de conservación, valoración del estado de conservación actual de hábitats y especies y definición del estado de conservación favorable para cada uno de ellos.*

*c).- Régimen de evaluación de los resultados de las medidas de conservación sobre los hábitats y especies presentes en dichas áreas"*

La compleción, como régimen regulador, que deberá materializarse en el futuro mediante un desarrollo normativo, es una técnica reglamentaria poco habil, pero que a nuestro juicio salva de la nulidad radical al decreto.

**d).- Participación Pública.**- En este sentido, el actor pone de manifiesto que, las normas de gestión de las ZEC, que no forman parte de un espacio natural protegido, han sido fijadas sin participación pública.

Artículo 48 quinquies, de la Ley 11/1994 , (modificado por el artº 66 de la Ley 16/2010 , dice que:

*La aprobación de las normas de gestión de Zonas Especiales de Conservación y Zonas de Especial protección para las Aves se tramitará de manera simultánea a su declaración, siguiendo el procedimiento descrito en el artículo 29 ter de esta Ley . Tramitación.*

*Por su parte el art 29 establece:*

*1. La declaración de Zonas Especiales de Conservación y de Zonas de Especial Protección para las Aves se realizará mediante decreto del Consell.*



El procedimiento para la declaración de las mencionadas zonas se iniciará mediante orden de la conselleria competente en materia de medio ambiente.

3. *Iniciado el procedimiento, dicha consellería elaborará un proyecto de decreto de declaración, en el que se incluirá la delimitación gráfica del espacio protegido Red Natura 2000, una ficha descriptiva del espacio y los hábitats y especies que motivan su declaración, y una propuesta de normas de gestión, las cuales se redactarán de conformidad con lo establecido en el artículo 47 ter de la presente Ley.*

4. *El proyecto de declaración del espacio y de aprobación de sus normas de gestión será sometido, por el plazo mínimo de cuarenta y cinco días, a los trámites de información pública y de audiencia a las corporaciones locales, entidades y asociaciones que ejerzan la representación de los intereses afectados por la declaración, sin perjuicio de otras formas y medios de participación ciudadana que puedan plantearse.*

5. *A la vista de las observaciones y alegaciones recibidas durante el período de información pública y audiencia, la conselleria competente en materia de medio ambiente elevará al Consell la correspondiente propuesta de declaración mediante Decreto, previo dictamen del Consejo Asesor y de Participación de Medio Ambiente de la Comunitat Valenciana.*

6. *La publicación del decreto en el "Diari Oficial de la Comunitat Valenciana" expresará la información mencionada en el apartado 3 de este artículo.*

A nuestro juicio, se ha cumplido el trámite de información pública que establece la ley y además de darse audiencia a un conjunto notable de interesados, todos los afectados por el decreto han podido hacer alegaciones frente al proyecto y formular todas las cuestiones que han considerado procedentes. De hecho la entidad actora, las ha efectuado como consta en el expediente.

Por otra parte, los diversos planes de ordenación y gestión de los distintos Espacios Naturales Protegidos, cuya normativa se extiende por el decreto impugnado a las ZEC, tuvieron el trámite de participación, a través de información pública, por lo que entendemos que, desde un punto de vista formal, las exigencias de publicidad y participación, se han cumplido.

**e).-Falta el cumplimiento de las exigencias de la letra "h" del artº 47 citado, que textualmente dispone :**

**h) Programa de actuaciones necesarias para la ejecución del plan, incluyendo estimación económica y responsabilidad sectorial de las mismas**

En este sentido la Abogado General ponía de manifiesto:

*Además de seguirse los trámites que acabarnos de exponer, debe constar con arreglo al art 43 de la Ley 5/1983 : informe sobre la necesidad y oportunidad del proyecto, memoria económica sobre la estimación del coste previsto, debe remitirse el proyecto de Decreto a las Consellerias que puedan resultar afectadas para que emitan el correspondiente informe, si afecta a la esfera de derechos e intereses legítimos de los ciudadanos se les dará audiencia salvo que se les dé a las asociaciones que defiendan sus intereses.*

Evidentemente, el Decreto se aprueba sin ningún tipo de estimación económica, ni tampoco ningún régimen de evaluación de sus resultados, esto último, como hemos visto se deja para las posteriores normas de desarrollo, y puesto que la evaluación de los hábitats y los objetivos de conservación no se fijan en el Decreto, es natural que la evaluación de resultados o la fijación de sus criterios, se materialice, cuando se fijen los objetivos en esas normas de desarrollo.

Pero ello no obstante, volvemos a observar la falta de un programa de actuación lo que en principio parece que inhabilita al decreto y patentiza el poco interés que tiene la administración en la protección y cuidado de estas áreas especialmente significativas y sensibles.

En alguna medida, esta exigencia de programación, tiene cobertura en el párrafo tercero del actual artº 5º que dispone:

Los objetivos estratégicos de conservación serán los establecidos como tales en los mencionados documentos de ordenación y gestión, sin perjuicio de lo que se indica en la disposición final primera de este decreto respecto a la actualización de dichos objetivos.

De manera que, una vez más, a pesar de lo incompleto de la regulación, podemos entender que el párrafo 3º del artº 5º, salva las exigencias del artº 47 ter de la Ley Valenciana 11/1994 , (según redacción del artº 66 de la ley 16/2010, de 27 de diciembre ), en lo que se refiere a la programación; lo que por otra parte, se completa con lo que establece el párrafo 2º de la Disposición Final 1ª que dispone:



Igualmente, se faculta a la persona titular de la consellería con competencias en materia de medio ambiente para actualizar, ampliar o completar, mediante orden, las directrices y actuaciones previstas en las directrices y medidas de gestión activa, si así lo requiere la evolución del estado de conservación de los hábitats y especies.

En fin en materia de previsiones económicas la Disposición Adicional 2ª establece que:

*Segunda. No incremento del gasto público.*

*La aplicación y desarrollo de este decreto no podrá tener incidencia alguna en la dotación de todos y cada uno de los capítulos de gasto asignados a la consellería con competencias en materia de medio ambiente, y, en todo caso, deberá ser atendido con sus medios personales y materiales.*

No hay estudio económico, porque no hay ningún gasto que hacer, lo que demuestra el perfil absolutamente bajo del interés de la administración en este decreto.

**CUARTO.- De manera contraria, declararemos la nulidad del Decreto, por las siguientes causas:**

**A).- Manifiesta insuficiencia normativa.**

**B).- Falta de instrumento ambiental.**

**Trataremos primero la cuestión de la insuficiencia normativa.**

Dentro del tema de la insuficiencia normativa, la entidad actora pone de manifiesto que, el decreto, no determina que normas se han de aplicar a aquellos ámbitos que no son ni Espacios Naturales Protegidos, ni Zonas de Amortización de Impacto de los Espacios Naturales Protegidos. Por otra parte, la reglamentación sobre Zonas de amortiguación de impacto como veremos es insuficiente.

En este punto, el Decreto pone de manifiesto que: " Para cada uno de los espacios contemplados en el presente decreto, será de aplicación la zonificación establecida en los documentos de ordenación y gestión que corresponda. En el caso de que existan discrepancias entre la zonificación establecida en el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y el Plan Rector de Uso y Gestión, prevalecerá aquella cuya aprobación sea más reciente". (artº 6º).

Desde el punto de vista geográfico, la relación entre las superficies de los espacios naturales protegidos y las superficies de las ZEC y ZEPAS, (según prueba pericial practicada y no desvirtuada), es la siguiente:

A).- En unos casos parece que se produce una relación de igualdad superficial, en cuyo caso las ZEPAS y los ZEC, son iguales que los espacios naturales protegidos; así parece que ocurre en: 1) ES0000058-El Fondó d'Elx-Crevillent; 2) ES0000059-Llacunes de la Mata i Torrevieja; 3) ES0000211-Desembocadura del riu Millars; 4) ES5221002-Desert de les Palmes, y en ES0000147-Marjal de Pego-Oliva.

B).- Hay otros casos en los que no existe esta igualdad, de forma que las superficies de los espacios naturales protegidos es mas grande que las superficies de las ZEC y de las ZEPA. Esto ocurre en los siguientes casos:

1º).- ES0000213-Serres de Mariola i el Carrascar de la Font Roja. En este caso la ZEC, es más grande que las superficies de los espacios naturales protegidos, ya que la primera tiene 19.946 Ha y la segunda es de 14.819. De estas 5.1237, hay 4.711 Ha. que forman parte del Área de amortiguación de impacto; y 416 Ha. que no coinciden ni con el Parque natural ni con su área de amortiguación.

2º.- ES5232002-Serra Calderona. En este caso, la ZEPA es mas grande que el Espacio Natural Protegido, ya que la primera tiene 18.777, 21 Ha y el segundo, 18.095, 15; de forma que existen 682.06 Ha, que forman parte del área de amortiguación de impactos del Parque Natural.

3º.- Lo mismo ocurre con ES5233010-Hoces del Cabriel. En este caso la ZEPA es mas grande que el Espacio Natural Protegido, ya que la primera tiene 31.8491, 52 Ha y el segundo, 31.469 Ha; de forma que existen 380, 52 Ha, que forman parte del área de amortiguación de impactos del Parque Natural.

4º.- ES5222001-Serra d'Espadà. En este caso la ZEPA es mas grande que el Espacio Natural Protegido, ya que la primera tiene 65.333, 51 Ha y el segundo, 34.153, 51. De las 34.153, 51 Ha. que no coinciden con el Parque Natural, la mayor parte de ellas se encuentra en la zona de amortiguación de impacto, salvo 2.734 Ha. que no coinciden ni con el parque, ni con su área de amortiguación; son los terrenos de la ZEPA situados en Ribesalbes y Puebla de Arenoso

**CUARTO (BIS).-** En consecuencia, de acuerdo con lo dicho y teniendo presente los criterios de zonificación, resulta que: hay zonas de las ZEC, que no forman parte ni de los Espacios Naturales protegidos, ni de las zonas de amortiguación de impacto; y ademas, existen otras zonas de las ZEC, que no están integradas en las superficies del Espacio Natural protegido, pero ello no obstante, si forman parte de la Zonas de amortiguación de impacto.



Por ello debemos distinguir:

**A).**- En relación con aquellas zonas que no están integradas, ni en la superficie del espacio natural protegido, ni en la superficie de su área de amortiguación, el Proyecto de Decreto en su artº 5. 2º, preveía la aplicación del Artº 140 de la Ley 05/2013 , (ómnibus), que modificaba el artº 33, de la Ley 11/1994 ; de manera que esta zona se sometía a las determinaciones de las áreas de amortiguación de impacto, (todas ellas reguladas de manera unitaria y ex novo por ese artº 33), aunque no estuvieran integradas en esta zona; de forma que tenían su régimen jurídico.

Ahora bien, en el Proyecto Definitivo del decreto, el que se aprueba y publica, esta prevención del artº 5.2 desaparece, de forma tal que, nos encontramos con unas áreas integradas dentro de las ZEC, que no están zonificadas, (Artº 6º), y que carecen de normas reguladoras, de manera que pese a que tienen tal cualidad, (ZEC), y consiguientemente merecen ser protegidas, ello no obstante, la administración no establece ninguna norma, ni mecanismo de protección o regulación, para la defensa en estas superficies en ese medio natural,

**Esto hace que el decreto sea nulo por falta de regulación, y violación del artº 47 ter de la Ley Valenciana 11/1994 , (según redacción del artº 66 de la ley 16/2010, de 27 de diciembre ).**

**B).**- Hay otras zonas, que como hemos visto están integradas en la Zona de Amortiguación de Impacto, cuyo régimen jurídico ha resultado alterado, ya que la singularidad de cada uno de los Planes Referida a cada una de las Áreas de amortiguación de Impacto, ha desaparecido, con la entrada en vigor, (el día 1º de 2014) del art 140 de la ley 05/2013 , (ómnibus), que modificaba el artº 33, de la Ley 11/1994 , y que en virtud de su Disposición Derogatoria, derogaba todos los reglamentos, que regulaban las áreas de amortiguación; de forma que, todas ellas, (tras la nueva regulación), quedaban sometidas a las prescripciones de la Ley 11/1994, modificada en el sentido expuesto, que era del siguiente tenor:

*Zonificación 1. Los planes de ordenación de recursos naturales identificarán los valores medioambientales existentes en su ámbito y teniéndolos en cuenta establecerán el perímetro del espacio natural protegido (parque o reserva natural) y el de su área de amortiguación de impactos.*

*2. Dentro del espacio natural protegido, el plan de ordenación de recursos naturales podrá delimitar la siguiente zonificación: a) Zona de alto valor natural b) Zona de interés ambiental c) Zona antropizada No obstante el plan de ordenación de recursos naturales podrá optar por establecer únicamente los límites del espacio natural y ordenar que la zonificación se concretará en el plan rector de uso y gestión.*

*3. Fuera del espacio natural protegido será de aplicación la normativa sectorial urbanística y medioambiental vigente con las siguientes especificidades: a) El aprovechamiento de **recursos hidrológicos** deberá valorar de manera especial la afección al conjunto del espacio natural. b) La evaluación ambiental de cualquier actuación que la requiera analizará con detalle la existencia de **recursos geológicos y paleontológicos** de interés para garantizar su conservación. c) Se aplicará la normativa de protección del paisaje de manera que se asegure la preservación del mismo y la no afección al espacio natural protegido, especialmente por **escorrentías y aterramientos** . d) La práctica de la **caza** únicamente podrá llevarse a cabo en espacios cinegéticos expresamente declarados, conforme a su normativa sectorial y sin perjuicio de las acciones de control previstas por la Ley 13/2004, de Caza de la Comunitat Valenciana. e) Los montes de utilidad pública no serán susceptibles de albergar nuevas explotaciones mineras. f) La **edificación** cuidará su integración mediante la utilización de materiales tradicionales de la zona. g) **Fuera de suelo urbano** sólo se podrá **autorizar** casetas de aperos e instalaciones agrícolas, equipamientos socio-culturales y deportivos, explotaciones ganaderas, alojamientos turísticos y de restauración, construcciones relacionadas con el aprovechamiento medioambiental, así como la rehabilitación de edificaciones antiguas para uno de esos usos o vivienda. Así mismo se podrá dar licencia para instalaciones de **producción de energía eléctrica** con potencia no superior a 20 MW, que estarán sometidas en todos los casos al procedimiento de evaluación de impacto ambiental .*

**Obviamente, esta norma no respeta los contenidos mínimos, que debe exigirse para un decreto como el que estamos examinando, y queda muy lejos del horizonte que señala el artº 47 ter de la Ley Valenciana 11/1994 , (según redacción del artº 66 de la ley 16/2010, de 27 de diciembre ), que anteriormente hemos transcrito, ya que no recoge ninguno de los elementos, requisitos y condicionantes de esta norma determinante.**

**Esto añade un nuevo motivo de nulidad al decreto impugnado, ya que las zonas de las ZEC que forman parte de las de amortiguación de impacto de los Espacios Naturales, tienen una regulación manifiestamente insuficiente desde la perspectiva 47 citado.**

**QUINTO.- Falta un instrumento de evaluación ambiental. Esta alegación, no es contestada por la administración en ningún momento del proceso.**

**Art 3 de la Ley 9/2006 . Aplicable al supuesto de hecho, pone de manifiesto que:**



### Artículo 3. *Ámbito de aplicación.*

Serán objeto de evaluación ambiental, de acuerdo con esta ley, los planes y programas, así como sus modificaciones, que puedan tener efectos significativos sobre el medio ambiente y que cumplan los dos requisitos siguientes:

- a) *Que se elaboren o aprueben por una Administración pública.*
- b) *Que su elaboración y aprobación venga exigida por una disposición legal o reglamentaria o por acuerdo del Consejo de Ministros o del Consejo de Gobierno de una comunidad autónoma.*

Se entenderá que tienen efectos significativos sobre el medio ambiente aquellos planes y programas que tengan cabida en alguna de las siguientes categorías:

- a) *Los que establezcan el marco para la futura autorización de proyectos legalmente sometidos a evaluación de impacto ambiental en las siguientes materias: agricultura, ganadería, silvicultura, acuicultura, pesca, energía, minería, industria, transporte, gestión de residuos, gestión de recursos hídricos, ocupación del dominio público marítimo terrestre, telecomunicaciones, turismo, ordenación del territorio urbano y rural, o del uso del suelo.*
- b) *Los que requieran una evaluación conforme a la normativa reguladora de la Red Ecológica Europea Natura 2000, regulada en la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y la fauna silvestres.*

En los términos previstos en el artículo 4, se someterán, asimismo, a evaluación ambiental cuando se prevea que puedan tener efectos significativos en el medio ambiente:

- a) *Los planes y programas que establezcan el uso de zonas de reducido ámbito territorial.*
- b) *Las modificaciones menores de planes y programas.*

Los planes y programas distintos a los previstos en el apartado 2.a).

Esta ley no será de aplicación a los siguientes planes y programas:

- a) *Los que tengan como único objeto la defensa nacional o la protección civil en casos de emergencia.*
- b) *Los de tipo financiero o presupuestario.*

De acuerdo con esta norma, nos encontramos ante un Plan o Programa que aplica a su vez normas de planes y programas y que, persigue un **efecto significativo** sobre el medio Ambiente.

El Decreto que examinamos puede ser asimilado a un plan o programa. No nos cabe duda, por su normatividad territorial y estructural en relación con el medio. Por otra parte, son efectos significativos, no solo los negativos que degradan y destruyen; también lo son los positivos, que intentan conservar y proteger.

Se trata pues, de un Conjunto normativo, que regula territorialmente unas zonas sensibles y significativas; aprobado por una administración pública; que viene impuesto por una norma comunitaria de obligado cumplimiento.

Concurren todos los requisitos el apartado 1º de la norma que examinamos; de forma que es necesaria la Evaluación Ambiental. Es mas, si este requisito substancial se hubiera cumplido, con toda seguridad las insuficiencias normativas que padece el Decreto se hubieran atenuado, porque la evaluación tendría que atender a todos los elementos que comprende el artº 47 de la ley 11/1994 .

Pero además, en el caso de autos, también concurren los dos supuestos que menciona el párrafo 2º de la norma que estamos examinando pues, ( Art 3 de la Ley 9/2006 ), ya que el Decreto constituye un **marco operativo** para las futuras actividades, que pretendan establecerse en cada una de las zonas que se contemplan.

También concurre el último supuesto que cita el párrafo 2º, pues la norma, afecta y determina aspectos y elementos de la **Red Ecológica Europea Natura 2000**.

Finalmente, hacer constar que, la administración lo ha entendido así y otras normas de gestión, semejantes a estas, pero referidas a ámbitos geográficos distintos de los que aquí se contemplan, quedan sometidas a la evaluación del instrumento ambiental correspondiente.

Así las cosas y también por esta causa, procede declarar la nulidad del decreto cuestionado.

**SÉPTIMO-** Todo ello determina la **estimación** del recurso interpuesto, con la declaración de nulidad del Decreto impugnado, sin que proceda plantear cuestión alguna de **inconstitucionalidad** relacionada con la Ley 5/2013, dado que no es necesaria para la estimación del recurso.





Todo ello, sin hacer expresa imposición de las **costas** causadas, dado el contenido del artículo 139 de la Ley reguladora de esta Jurisdicción .

## FALLAMOS

Que ESTIMAMOS el recurso Contencioso-Administrativo nº 3/15 promovido por el Procuradora D Juan A. Ruiz Martín, en nombre y representación de la entidad Federación Ecologistas en Acción del País Valenciano, contra el Decreto 192/2014, de 14 de noviembre, del Consell, por el que se declaran como Zonas de Especial Conservación, (ZEC), diez Lugares de Importancia Comunitaria, (LIC), coincidentes con Espacios Naturales Protegidos (ENP), y se aprueban las Normas de Gestión para dichos lugares, y para diez Zonas de Especial Protección para las Aves (ZEPAS); que **ANULAMOS POR SER CONTRARIA A DERECHO** .

Todo ello sin imposición de las costas causadas.

Firme esta sentencia, publíquese su fallo en el Diario Oficial de la Generalitat Valenciana en los términos que establece el artº 72.2º de la Ley Jurisdiccional .

A su tiempo y con certificación literal de la presente, devuélvase el expediente administrativo a su centro de referencia.

*Esta Sentencia no es firme y contra ella cabe, conforme a lo establecido en los artículos 86 y siguientes de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso- administrativa , recurso de casación ante la Sala 3ª del Tribunal Supremo o, en su caso, ante la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana. Dicho recurso deberá prepararse ante esta Sección en el plazo de treinta días a contar desde el siguiente al de su notificación, debiendo tenerse en cuenta respecto del escrito de preparación de los que se planteen ante la Sala 3ª del Tribunal Supremo los criterios orientadores previstos en el Apartado III del Acuerdo de 20 de abril de 2016 de la Sala de Gobierno del Tribunal Supremo, sobre la extensión máxima y otras condiciones extrínsecas de los escritos procesales referidos al Recurso de Casación ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo (BOE número 162 de 6 de julio de 2016).*

Así por nuestra Sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

Publicación: leída y publicada ha sido la anterior sentencia por el Ilmo. magistrado ponente, D . **Carlos Altarriba Cano** , estando la Sala celebrando audiencia pública en el mismo día de su fecha, de lo que, como letrada de la administración de justicia, certifico.