



Roj: **STSJ CLM 1060/2019 - ECLI:ES:TSJCLM:2019:1060**

Id Cendoj: **02003330012019100218**

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

Sede: **Albacete**

Sección: **1**

Fecha: **12/04/2019**

Nº de Recurso: **354/2017**

Nº de Resolución: **131/2019**

Procedimiento: **Procedimiento ordinario**

Ponente: **CONSTANTINO MERINO GONZALEZ**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

**T.S.J.CAST.LA MANCHA CON/AD SEC.1**

**ALBACETE**

**SENTENCIA: 00131/2019**

**Recurso Contencioso-administrativo nº 354/2017**

**SALA DE LO CONTENCIOSO**

**ADMINISTRATIVO. SECCIÓN 1ª**

Presidenta:

Itma. Sra. Dª Eulalia Martínez López

Magistrados:

Itmo. Sr. Constantino Merino González

Itmo. Sr. Guillermo B. Palenciano Osa

Itmo. Sr. José A. Fernández Buendía

Itma. Sra. Dª Purificación López Toledo

**SENTENCIA Nº 131**

En Albacete, a 12 de abril de 2019.

Vistos por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, los presentes autos número 354/2017, el recurso contencioso administrativo seguido a instancia de la ASOCIACIÓN AGRARIA DE JÓVENES AGRICULTORES DE CASTILLA-LA MANCHA, representada por la Procuradora Sra. García-Ocho Guadamillas, frente a la JUNTA DE COMUNIDADES DE CASTILLA-LA MANCHA, que ha actuado bajo la representación y defensa del señor letrado de sus servicios jurídicos, sobre subvenciones; siendo Ponente el Itmo. Sr. Magistrado D. Constantino Merino González.

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** Por la representación procesal de la parte actora se interpuso recurso contencioso -administrativo frente a la Orden 63/2017, de 3 de abril, de la CONSEJERÍA DE AGRICULTURA, MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO RURAL, por la que se aprueba el Plan de gestión de las Zonas de Especial Protección para las aves de ambientes esteparios.

En la demanda solicita dictado de sentencia que declare que no es conforme a derecho la citada Orden 63/2017, publicada con fecha 05/03/2017 en el DOCM número 67, declarándola nula totalmente con los demás efectos del artículo 72 .2 LJCA , con expresa condena costas a la administración.



**SEGUNDO.-** Contestada la demanda por la Administración demandada, tras relatar a su vez los hechos y fundamentos jurídicos que entendió aplicables, solicitó el dictado de sentencia que desestime el recurso contencioso administrativo planteado .

**TERCERO.-** Acordado el recibimiento del pleito a prueba se practicó la propuesta y declarada pertinente, con el resultado que obra en autos. Se señaló día para votación y fallo, en que tuvo lugar.

### FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.-** Por la representación procesal de la parte actora se interpuso recurso contencioso -administrativo frente a la Orden 63/2017, de 3 de abril, de la CONSEJERÍA DE AGRICULTURA, MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO RURAL, por la que se aprueba el Plan de gestión de las Zonas de Especial Protección para las aves de ambientes esteparios publicada con fecha 05/03/2017 en el DOCM número 67.

La demanda reproduce la literalidad de la publicación oficial, con remisión inicial a la Directiva 2009/147/CE que establece en su artículo 4.1 la obligación para los estados miembros de clasificar como zonas de especial protección para las aves (ZEPA) los territorios más adecuados en número y superficie para la conservación de las especies de aves contempladas en el anexo I, especialmente en lo que se refiere a la protección de sus enclaves de reproducción, muda, invernada y descanso. Cita igualmente el Decreto 82/2005, de 12 de julio, por el que se designan 36 zonas de especial protección para las aves y se declaran zonas sensibles, entre las que se figuran las relativas a este plan de gestión, que concreta individualmente, y también la ley con 42/2007, de 13 de diciembre del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad junto a la ley 33/2015 que la modifica, establecido en el artículo 46 , relativo a las medidas de conservación de la Red Natura 2000, que las Comunidades Autónomas fijarán las medidas de conservación necesarias que responden a las exigencias ecológicas de los tipos de hábitats naturales y de las especies presentes en tales áreas, añadiendo en su apartado segundo que igualmente las administraciones competentes tomarán las medidas apropiadas, en especial en dichos planes o instrumentos de gestión, para evitar en los espacios Red Natura 2000 el deterioro de los hábitats naturales y de los hábitats de las especies que hayan motivado la designación de estas áreas.

Continúa la referencia normativa con la cita de la ley 9/1999, de 26 de mayo, de Conservación de la Naturaleza, destacando que el artículo 58 establece que las zonas sensibles, entre las que se encuentran estas ZEPA *"deben contar con un plan de gestión en el que se concreten las medidas de conservación en cada caso necesarias en función de las exigencias ecológicas de los recursos naturales que hayan motivado su designación o declaración.*

Acto seguido motiva que el Plan de Gestión se estructura en cuatro documentos, que menciona: diagnóstico del espacio Red Natura 2000; objetivos y medidas de conservación; participación ciudadana e información cartográfica. Respecto al segundo detalla que es el más relevante del plan de gestión y en él se recogen, entre otros apartados,; objetivos del plan de gestión, *medidas y actuaciones contempladas* para la conservación de los tipos de hábitats y especies, *la zonificación* del año XXXVI , número 67 de 5 de abril de 2017 87788 territorio, *y la regulación de usos y actividades para cada una de las zonas* y el programa de seguimiento, conforme a las directrices para la elaboración de los planes de gestión en Castilla-La Mancha. La disposición final única se refiere a su entrada en vigor indicando que *"entrará en vigor el mismo día de su publicación en el diario oficial de Castilla-La Mancha y estará vigente desde dicho momento hasta su revisión.*

**SEGUNDO .** La parte recurrente articula como motivos de impugnación de la citada orden los siguientes: en primer lugar que a pesar de tratarse de una disposición normativa la publicación en el DOCM se ha limitado a la mera aprobación del indicado Plan de Gestión de la Zona de Especial Protección para las aves de ambientes esteparios, que agrupa los espacios Red Natura 2000 que relaciona en el anexo, con otras previsiones que literalmente reproduce, pero remitiéndose, en cuanto a los cuatro documentos que meramente menciona y que integran el contenido del Plan de Gestión, a la página web de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, sin que dicho contenido haya sido objeto de publicación.

En segundo lugar mantiene que la "figura normativa elegida por la denominada "Orden" no es la correcta sino que debió haberse tramitado por decreto.

En tercer lugar que la orden publicada no incorpora la publicación de la preceptiva memoria económica, con lo que ello supone de que no queda concretado cuál es el presupuesto conjunto para todos los actores intervinientes en la Red Natura 2000 .Para concluir, y poniendo en relación las distintas alegaciones que fundamenta los motivos de impugnación ,mantiene que concurre desviación de poder.

**TERCERO .** Comenzando con el primer motivo de impugnación, adelantamos que debe ser estimado.



La parte recurrente mantiene que "la técnica de original publicación de la norma" coincide con la llevada a cabo en la Comunidad Autónoma de Andalucía, en su Boletín Oficial de 2 de junio de 2015, que también aprueba planes de gestión y medidas de conservación de las ZEC que menciona, sin incorporar en la publicación el contenido de los documentos que integran ese Plan de Gestión. Pone de manifiesto que se dictó sentencia por el TSJA sede en Sevilla, de 12 de enero de 2017, número 34/2017, recurso 477/2015, que estimó el recurso contencioso planteado frente a esa disposición normativa, cuyos razonamientos reproduce, y que acuerda en el fallo anular la indicada orden de 11 de mayo de 2015, si bien limitando su alcance al anexo V donde se ubicaban las fincas del recurrente particular.

Frente a lo anterior la defensa de la administración autonómica mantiene, asumiendo que la publicación se ha hecho en los términos descritos por la parte recurrente, que no debe prosperar el motivo de impugnación "puesto que la orden referida no tiene rango reglamentario". Hace referencia al marco jurídico comunitario y nacional que resulta aplicable, partiendo de la Directiva 1992/43/CEE que crea en su artículo 3 una Red Ecológica Europea coherente de zonas especiales de conservación, denominada Natura 2000. Expone que en el proceso de transposición de esta normativa al derecho español se dictó la vigente ley 42/2007, de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, citado especialmente el artículo 41 y 42 de la misma. En este último se prevé que las Comunidades Autónomas elaborarán una lista de los lugares situados en su territorio que puedan ser declarados como zonas especiales de conservación por el tipo de hábitats y especies existentes en aquellos. Cita también el artículo 44, en el que se prevé que las Comunidades Autónomas, previo procedimiento de información pública, declaren las zonas especiales de conservación y las zonas de especial protección para las aves en su ámbito territorial. Alude después a la ley 9/1999, de 26 de mayo, de conservación de la naturaleza que ha detallado esas normas de protección en el ámbito de Castilla-La Mancha, introduciendo una tipología propia de espacios protegidos especificaciones sobre su planificación y la designación de zonas sensibles. Se transcribe, por su especial relevancia, el artículo 55 de esta ley, en el que se prevé que la designación de zonas de tales categorías se realizará mediante Decreto del Consejo de Gobierno, una vez sometida información pública y complementado los trámites que, en su caso exija la normativa básica". Sigue motivando que una vez declarada las figuras de protección de conformidad con la ley 42/2007 de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, se prevé en su artículo 46 que las Comunidades Autónomas fijarán las medidas de conservación necesarias y que tomarán las medidas apropiadas. Añade que, en coherencia con lo anterior, el artículo 58 de la ley 9/1999 prevé que esas zonas sensibles deben contar con un plan de gestión en el que se concrete las medidas de conservación en cada caso necesarias, en función de las exigencias ecológicas de los recursos naturales que hayan motivado su designación o declaración. Sigue exponiendo que la planificación de los recursos naturales es la fórmula para conseguir una utilización racional de los mismos, de conformidad con lo previsto en el artículo 45.2 de la Constitución Española y concluye, en definitiva, que *"el plan de gestión objeto de recurso no puede conceptuarse como una disposición general, sino como un instrumento de planificación que contiene medidas de conservación, que conlleva la concreción o aplicación a un espacio determinado, materializando las medidas de conservación que el espacio demanda. Por tanto, el contenido del plan de gestión no se integra en el bloque normativo regulador de los espacios naturales ni viene a completar, desarrollar o pormenorizar las normas legales a las que se vincula, sino sólo a determinar las prescripciones en ellas previstas en tales leyes a unos espacios determinados que por sus valores naturales lo requieren, constituyendo una aplicación de la ley en el ámbito de la realidad física que acota y no un complemento a la misma que venga a introducir regulación en los espacios a los que la propia ley no ha alcanzado el"*.

Insiste en que el hecho de que recibe la denominación de orden no implica que se trate de una disposición normativa. Afirma que ese planteamiento ha sido corroborado por la jurisprudencia del Tribunal Supremo que ha negado el carácter reglamentario ejecutivo de las disposiciones declarativas de espacios protegidos, así como de los instrumentos de gestión de los citados espacios. Cita la sentencia de Tribunal Supremo de 10 de diciembre de 2003, e insiste en que esos planes de gestión aprobados por la orden 63/2017 son meros planes programáticos, carentes de contenido normativo, de ahí que no sería preciso su publicación oficial, esto es, que aun cuando revista la forma de orden emanada del titular de la Consejería competente por razón de la materia, su naturaleza jurídica es la de un acto administrativo general de planificación, del que no puede predicarse su voluntad de permanencia, ni puede afirmarse que lleguen a innovar el ordenamiento jurídico, puesto que no regulan obligaciones y derechos ex novo sino que se limitan a establecer medidas conservacionista revisables a los cinco años.

**CUARTO**. Como hemos adelantado este primer motivo de impugnación debe ser estimado, por las razones y argumentos que ya ponía de manifiesto la sentencia de sentencia por el TSJA sede en Sevilla, de 12 de enero de 2017, número 34/2017, recurso 477/2015

La indicada sentencia ya razonaba que: ... **TERCERO**.- *Se discute en primer lugar por la demandante la nulidad del Plan de gestión aprobado en el Anexo V de la Orden por cuanto que la misma no fue objeto de publicación en*

el boletín oficial correspondiente, sino que se limitó la orden impugnada a señalar su disponibilidad en la página web de la Consejería de Medio Ambiente.

La administración demandada se opone al señalar que se trata de meros planes programáticos, carentes de contenido normativo, por lo que no sería preciso su publicación oficial.

Para determinar el contenido y naturaleza de estos planes de gestión aprobados para cada una de las zonas de especial conservación, es preciso acudir a la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad. Es en esta en la que se contempla cuales son los instrumentos de planificación previstos para los distintos espacios naturales, entre los que se incluyen los espacios de la Red natura 2000, que son los calificados como ZEC.

Pues bien, estos instrumentos vienen a ser los denominados en la ley planes rectores de gestión y uso de los espacios naturales, en cuanto que instrumentos de desarrollo de los planes de ordenación de los recursos naturales. Así dispone la ley en su artículo 43.3 sobre estas ZEC: "Una vez aprobadas o ampliadas las listas de LIC por la Comisión Europea, éstos serán declarados por las Administraciones competentes, como ZEC lo antes posible y como máximo en un plazo de seis años, junto con la aprobación del correspondiente plan o instrumento de gestión. Para fijar la prioridad en la declaración de estas Zonas, se atenderá a la importancia de los lugares, al mantenimiento en un estado de conservación favorable o al restablecimiento de un tipo de hábitat natural de interés comunitario o de una especie de interés comunitario, así como a las amenazas de deterioro y destrucción que pesen sobre ellas, todo ello con el fin de mantener la coherencia de la Red Natura 2000."

Estos planes de gestión, son lo que más arriba ya se contemplan para los parques, en su artículo 31 al referirse: "5. Se elaborarán los Planes Rectores de Uso y Gestión, cuya aprobación corresponderá al órgano competente de la Comunidad autónoma. Las Administraciones competentes en materia urbanística informarán preceptivamente dichos Planes antes de su aprobación.

En estos Planes, que serán periódicamente revisados, se fijarán las normas generales de uso y gestión del Parque.

6. Los Planes Rectores prevalecerán sobre el planeamiento urbanístico. Cuando sus determinaciones sean incompatibles con las de la normativa urbanística en vigor, ésta se revisará de oficio por los órganos competentes."

Finalmente el artículo 46 dispone: Medidas de conservación de la Red Natura 2000.

1. Respecto de las ZEC y las ZEPA, la Administración General del Estado y las comunidades autónomas, en el ámbito de sus respectivas competencias, fijarán las medidas de conservación necesarias, que respondan a las exigencias ecológicas de los tipos de hábitats naturales y de las especies presentes en tales áreas, que implicarán:

a) Adecuados planes o instrumentos de gestión, específicos de los lugares o integrados en otros planes de desarrollo que incluyan, al menos, los objetivos de conservación del lugar y las medidas apropiadas para mantener los espacios en un estado de conservación favorable. Estos planes deberán tener en especial consideración las necesidades de aquellos municipios incluidos en su totalidad o en un gran porcentaje de su territorio en estos lugares, o con limitaciones singulares específicas ligadas a la gestión del lugar.

Por su parte, el propio texto de la orden impugnada, al referirse a los planes de gestión dispone: "Los planes de gestión constituyen elementos centrales del régimen de protección y gestión y medidas de conservación de dichas ZEC, declaradas en el Decreto antes citado.

Según el artículo 4 del mencionado Decreto, los planes de gestión relativos a las ZEC contendrán una caracterización general de la ZEC, la identificación de las prioridades de conservación, un análisis de las presiones y amenazas, los objetivos, las medidas de conservación y el sistema de evaluación."

Pues bien, en la medida que estos planes de gestión prevalecen incluso sobre el contenido de planes urbanísticos, así como que en su función de desarrollo de los PORN les corresponde la zonificación concreta de los espacios, así como la determinación de las diferentes actividades que puedan desarrollarse en el mismo, entre otros contenidos, parece más que lógico considerar a los mismos planes como instrumentos normativos que por imposición del principio de publicidad de las normas deben ser objeto de publicación. Estos nos determina a considerar que la orden impugnada sí debe ser anulada al no publicar su contenido completo en el boletín oficial correspondiente.

Limita, no obstante, esa anulación al Anexo V en cuanto que es el que se refiere a la ZEC donde se ubican las fincas del recurrente y a las que por tanto alcanza su legitimación activa.

Añadimos, a efectos de clarificar definitivamente la problemática, que frente esa sentencia se planteó recurso de casación por la Junta de Andalucía, alegando similares argumentos a los que se han expuesto en nuestro



caso por la defensa de la comunidad autónoma, y que los mismos fueron analizados con detalle y rechazados por la reciente sentencia del Tribunal Supremo, Sala 3ª, de 28 de enero de 2019 cuyos razonamientos, por ser plenamente trasladables al debate que se nos plantea, reproducimos, comenzando por el que describe los argumentos que expone, en aquel caso, la Junta de Andalucía:

*SEGUNDO.-No conforme con ella, la letrada de la Junta de Andalucía preparó recurso de casación, alegando la infracción de los arts. 43.3 y 46 de la Ley 42/2007 de 13 de diciembre de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, el art. 52.2 en conexión con el art. 60 y los arts. 62 y 63 de la Ley 30/92, invocando la concurrencia de los supuestos de interés casacional previstos en el artículo 88.3.a) y 2. b) y c) de la LJCA.*

*Por auto de la Sección Primera de esta Sala de 23 de junio de 2017 se admitió el recurso de casación preparado, declarando que la cuestión planteada en el recurso, que presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, consiste en determinar: " la naturaleza que presentan y debe atribuirse a los Planes de Gestión de las ZEC, cuestión fundamental en orden a determinar su régimen de impugnación así como en orden a la obligatoriedad de su publicación o no en Diario Oficial correspondiente ", señalando como preceptos que en principio serán objeto de interpretación, los artículos 43.3 y 46 de la Ley 42/07, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, en conexión con el artículo 31 de la misma norma legal, tratándose de normas que forman parte del Derecho estatal.*

*En el escrito de interposición del recurso, razona sobre la infracción de los art. 43.3 y 46 de la Ley 42/2007, alegando que no se impone en los planes de gestión que se establezca una regulación exhaustiva de usos permitidos y prohibidos que se puedan llevar a cabo en los espacios declarados ZEC ni que se deba efectuar en este instrumento una zonificación del espacio, distinguiendo el art. 46 entre planes e instrumentos de gestión y las medidas normativas, administrativas y contractuales, contemplando el contenido mínimo de los planes, sin que en ningún momento impliquen la necesidad de incluir normas de obligado cumplimiento, por lo que resulta plenamente ajustado a la Ley 42/2007, que el plan de gestión se conciba como herramienta para orientar la gestión de la ZEC, sin necesidad de otorgarle carácter normativo, de lo que concluye que los planes de gestión ZEC se contemplan como instrumentos distintos de los instrumentos de planificación propios de los Espacios Naturales, los Planes de Ordenación de Recursos Naturales y los Planes Rectores de Uso y Gestión y, sin embargo, la sentencia de instancia viene a identificar expresa y erróneamente los Planes de Gestión con los Planes Rectores de Uso y Gestión, cuando presentan diferencias claras y evidentes, entre ellas una fundamental: que mientras para los planes de gestión de los ZEC tan solo se exige que incluyan, al menos, los objetivos de conservación del lugar y las medidas apropiadas para mantener los espacios en un estado de conservación favorable, en el caso de los PRUGs la ley es clara al exigir que en estos planes se incluyan normas generales de uso y gestión del parque, concluyendo que se infringen los preceptos indicados al atribuir a los Planes de Gestión carácter normativo.*

*Se alega la infracción del art. 52.2 de la Ley 30/92, en conexión con su art. 60 y los arts. 45 y 46 de la Ley 42/2007, al no considerar exigible en este caso, por lo ya dicho, la obligación de publicación de las disposiciones de carácter general, manteniendo que la necesaria publicidad que viene impuesta por la propia naturaleza, objeto y finalidad del Plan de Gestión, no puede equipararse a la exigencia de publicación en Diario Oficial, y que en este caso se ha dado la publicidad suficiente al plan de gestión con la puesta a disposición en la página web oficial de la Consejería.*

*Finalmente alega la indebida aplicación de lo dispuesto en los arts. 62 y 63 de la Ley 30/92, por cuanto, en cualquier caso la falta de publicación del plan de gestión no sería causa de nulidad sino que afectaría únicamente a su eficacia.*

*Termina solicitando: 1) que se declare que no siempre el plan de gestión de una ZEC tiene que presentar carácter normativo sino que como en el caso de autos es ajustado a Derecho que se aprueben planes de gestión con un contenido y alcance meramente programático y que la regulación de los PRUGs y en particular el art. 31 de la Ley 42/2007 no es de aplicación a los planes de gestión de las ZEC. 2) que se declare la corrección de este tipo de publicaciones en Diario Oficial por remisión a web oficiales. 3) que se declare que la ausencia de publicación del Plan de Gestión en Diario Oficial no es causa de anulación sino que afectaría tan solo a su eficacia.*

*Se opone al recurso la Sociedad Anpe, S.A. alegando que el Plan de Gestión es un instrumento normativo, con cita de la sentencia del TSJ de Castilla-La Mancha de 12 de noviembre de 2012 y la de este Tribunal Supremo de 7 de octubre de 2002; que la publicación de los Planes de Gestión es una exigencia Constitucional; y que la ausencia de esa preceptiva publicación es causa de anulación por infracción de los principios de seguridad jurídica y publicidad de las normas.*

*TERCERO.-Planteado en estos términos el recurso de casación, procede, de conformidad con lo establecido en el art. 93.1 de la Ley jurisdiccional, iniciar su resolución, atendiendo a la cuestión que, según se recoge en el auto de admisión, precisa ser esclarecida, que no es otra que determinar la naturaleza que presentan y debe atribuirse*



a los Planes de Gestión de las ZEC, cuestión fundamental en orden a determinar su régimen de impugnación así como en orden a la obligatoriedad de su publicación o no en Diario Oficial correspondiente.

Pues bien, para determinar la verdadera naturaleza de los Planes de Gestión ha de atenderse al lugar y función que se atribuye a los mismos en el procedimiento de establecimiento de la "Red Natura 2000", que, como ya señalaba la sentencia de 11 de mayo de 2009 (rec. 2965/2007), con referencia a la Directiva 92/43/CE, de 21 de Mayo de 1992, Directiva Hábitats, se integran en la que se considera tercera etapa, que "se inicia tras la aprobación por la Comisión de los LIC y en ella el protagonismo de los Estados miembros, como en la etapa 1, es exclusivo, pues la aprobación de los LIC hace surgir en los Estados el deber de declarar estos ámbitos como Zonas Especiales de Conservación -ZEC-, en el menor tiempo posible y, en todo caso, en el plazo máximo de 6 años, según previene el artículo 4.4. Por medio de la designación de las ZEC los Estados "...fijarán las medidas de conservación necesarias que implicarán, en su caso, adecuados planes de gestión, específicos a los lugares o integrados en otros planes de desarrollo, y las apropiadas medidas reglamentarias, administrativas o contractuales, que respondan a las exigencias ecológicas de los tipos de hábitats naturales del Anexo I y de las especies del Anexo II presentes en los lugares".

En congruencia con ello el art. 46 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, bajo el epígrafe de Medidas de conservación de la Red Natura 2000, establece:

"1. Respecto de las ZEC y las ZEPA, la Administración General del Estado y las comunidades autónomas, en el ámbito de sus respectivas competencias, fijarán las medidas de conservación necesarias, que respondan a las exigencias ecológicas de los tipos de hábitats naturales y de las especies presentes en tales áreas, que implicarán:

a) Adecuados planes o instrumentos de gestión, específicos de los lugares o integrados en otros planes de desarrollo que incluyan, al menos, los objetivos de conservación del lugar y las medidas apropiadas para mantener los espacios en un estado de conservación favorable. Estos planes deberán tener en especial consideración las necesidades de aquellos municipios incluidos en su totalidad o en un gran porcentaje de su territorio en estos lugares, o con limitaciones singulares específicas ligadas a la gestión del lugar.

b) Apropriadas medidas reglamentarias, administrativas o contractuales.

2. Igualmente, las Administraciones competentes tomarán las medidas apropiadas, en especial en dichos planes o instrumentos de gestión, para evitar en los espacios de la Red Natura 2000 el deterioro de los hábitats naturales y de los hábitats de las especies, así como las alteraciones que repercutan en las especies que hayan motivado la designación de estas áreas, en la medida en que dichas alteraciones puedan tener un efecto apreciable en lo que respecta a los objetivos de la presente ley.

3. Los órganos competentes, en el marco de los procedimientos previstos en la legislación de evaluación ambiental, deberán adoptar las medidas necesarias para evitar el deterioro, la contaminación y la fragmentación de los hábitats y las perturbaciones que afecten a las especies fuera de la Red Natura 2000, en la medida que estos fenómenos tengan un efecto significativo sobre el estado de conservación de dichos hábitats y especies.

4. Cualquier plan, programa o proyecto que, sin tener relación directa con la gestión del lugar o sin ser necesario para la misma, pueda afectar de forma apreciable a las especies o hábitats de los citados espacios, ya sea individualmente o en combinación con otros planes, programas o proyectos, se someterá a una adecuada evaluación de sus repercusiones en el espacio, que se realizará de acuerdo con las normas que sean de aplicación, de acuerdo con lo establecido en la legislación básica estatal y en las normas adicionales de protección dictadas por las comunidades autónomas, teniendo en cuenta los objetivos de conservación de dicho espacio. A la vista de las conclusiones de la evaluación de las repercusiones en el espacio y supeditado a lo dispuesto en el apartado 5, los órganos competentes para aprobar o autorizar los planes, programas o proyectos sólo podrán manifestar su conformidad con los mismos tras haberse asegurado de que no causará perjuicio a la integridad del espacio en cuestión y, si procede, tras haberlo sometido a información pública. Los criterios para la determinación de la existencia de perjuicio a la integridad del espacio serán fijados mediante orden del Ministro de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, oída la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente."

Desde estas mismas disposiciones se deduce que los que se denominan "adecuados planes de gestión" tienen por objeto cumplir con el deber impuesto a los Estados de establecer "las medidas de conservación necesarias", lo que significa **que no se trata de previsiones programáticas o de orientación a la gestión preventiva** y activa mediante el diálogo y concertación, como se mantiene por la Administración recurrente, sino de hacer efectiva la protección exigida en razón de la declaración de la ZEC. Abunda en este sentido el art. 46 transcrito, cuando establece como contenido mínimo las medidas apropiadas para mantener los espacios en estado de conservación favorable; cuando exige atender las necesidades de determinados municipios o limitaciones



*singulares específicas ligadas a la gestión del lugar; cuando exige adoptar en dichos planes o instrumentos de gestión medidas apropiadas para evitar el deterioro de los hábitats naturales y de las especies.*

*Por otra parte, establecidas estas previsiones en los planes de gestión, necesariamente ha de valorarse su compatibilidad con cualquier plan, programa o proyecto que pueda afectar de forma apreciable a las especies o hábitats de tales espacios ZEC, a que se refiere el apartado 4 que se ha reproducido.*

*Esa misma naturaleza de los planes de gestión resulta desde una interpretación sistemática de las previsiones de la Ley 42/2007, pues, en su art. 42.2, dispone que "las ZEC y las ZEPA tendrán la consideración de espacios protegidos, con la denominación de espacio protegido Red Natura 2000, y con el alcance y las limitaciones que la Administración General del Estado y las comunidades autónomas establezcan en su legislación y en los correspondientes instrumentos de planificación, siempre en sus respectivos ámbitos competenciales", de manera que, además de las disposiciones específicas que acabamos de examinar, cabe tomar en consideración las demás normas que regulan los espacios protegidos, por ello no resulta injustificada la remisión de la Sala de instancia a los Planes Rectores de Uso y Gestión relativos a los Parques, a que se refiere el art. 31 de la Ley 42/2007, que define tales espacios como: "áreas naturales, que, en razón a la belleza de sus paisajes, la representatividad de sus ecosistemas o la singularidad de su flora, de su fauna o de su diversidad geológica, incluidas sus formaciones geomorfológicas, poseen unos valores ecológicos, estéticos, educativos y científicos cuya conservación merece una atención preferente".*

*Sobre la naturaleza de estos PRUG, que ha de entenderse compartida por los Planes de Gestión de las ZEC, por su contenido y alcance, se ha pronunciado esta Sala en otras ocasiones, como es el caso de la sentencia de 20 de septiembre de 2012 (rec. 5349/10), cuando, partiendo de su naturaleza normativa, precisa que no tienen el carácter de reglamento ejecutivo de la Ley 4/1989, por considerar que "se trata de un instrumento de planificación de los recursos naturales, cuyos objetivos y contenido, definidos en el artículo 4 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, no ejecutan propiamente esta Ley, en el sentido de precisar, desarrollar o completar sus previsiones normativas, sino que se limitan, más bien, tal y como dice en su inicio ese artículo 4, al estudio de un concreto ámbito territorial con la finalidad de adecuar la gestión de sus recursos naturales a los principios inspiradores de dicha Ley" (así, por todas, en las SSTs de esta Sala de 26 de noviembre y de 2 de diciembre de 2003, dictadas, respectivamente, en los recursos de casación números 8237, 8113 y 8114 de 1999).*

*Por todo ello no puede compartirse la interpretación de las normas efectuada por la Administración recurrente, para mantener que los planes de gestión en cuestión no tienen carácter normativo, planteamiento que tampoco puede acogerse desde la alegación de que, en el caso de los planes controvertidos que se aprueban por la Orden impugnada, sus previsiones se orientan a la gestión preventiva y gestión activa mediante el diálogo y concertación con todos los agentes del territorio, la adopción de catálogos de buenas prácticas y el establecimiento de manuales de gestión, el reforzamiento de la participación y la colaboración de entidades de conservación mediante instrumentos de custodia del territorio y que no establece determinaciones de obligado cumplimiento, pues, además de que ha de estarse a la naturaleza que resulta de su configuración legal atendiendo a las previsiones de la normativa comunitaria e interna, que no puede sustituirse por la aplicación concreta que de tales normas se plasme en cada caso, basta ver el contenido de los mismos y en concreto el que es objeto de este recurso, Anexo V, Plan de Gestión de las ZEC Suroeste de la Sierra de Cardeña y Montoro (ES6130005), Guadalmellato (ES6130006) y Guadiato-Bembézar (ES6130007), para apreciar que, como se indica en su apartado 1.2, el Plan establece las prioridades de conservación, así como los objetivos, criterios y medidas para garantizar el mantenimiento o restablecimiento de un grado de conservación de hábitats y poblaciones de interés comunitario; que durante su vigencia el plan podrá ser sometido a modificación en los términos que regula (1.3); y que se establece un sistema de seguimiento de la ejecución, mediante informes anuales de actividades y resultados y otros informes intermedios de evaluación (1.4); de manera que se trata del establecimiento de objetivos, medidas y criterios de actuación ejecutivos, que, en cuanto se proyectan sobre los correspondientes espacios ZEC, afectan a quienes tienen titularidades e intereses en el ámbito de los mismos en los términos previstos y objeto de regulación en el Plan.*

*CUARTO.-Rechazado el planteamiento de la parte recurrente que considera que el Plan de Gestión no tiene carácter normativo decae la segunda alegación relativa a la alegación de infracción del art. 52.2 de la Ley 30/92, en conexión con su art. 60 y los arts. 45 y 46 de la Ley 42/2007, en cuanto no considera exigible en este caso, por lo ya dicho, la obligación de publicación de las disposiciones de carácter general. Por el contrario, la aplicación del número 1 de dicho art. 52, impone la publicación de las disposiciones administrativas en el Diario Oficial que corresponda.*

*Además, en este caso, esta previsión de carácter general se refuerza en la normativa específica que viene a indicar la necesidad de tal forma de publicidad de los planes de gestión. Así el art. 3 de la Ley 42/2007, dentro de las definiciones, señala en el número 22, que bajo la denominación de instrumentos de gestión se incluye cualquier técnica de gestión de un espacio natural y de sus usos, que haya sido sometido a un*



proceso de información pública, haya sido objeto de una aprobación formal y haya sido publicado. Previsión que ha de ponerse en relación con las Directrices de Conservación de la Red Natura 2000 en España, aprobadas por Acuerdo de la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente (reunión de 13 de julio de 2011) publicadas por Resolución de 21 de septiembre de 2011, de la Secretaría de Estado de Cambio Climático, Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino (BOE nº 244, 10 de octubre de 2011), conforme a las cuales se ha elaborado el Plan en litigio, según se recoge en su apartado 1.2, Directrices que en el apartado de aprobación, B.1, establecen que los instrumentos de gestión deben estar sometidos a un procedimiento de aprobación formal, que debe culminar con su publicación en el correspondiente Boletín o Diario Oficial, añadiendo en el apartado B.3, que una vez publicado oficialmente el instrumento de gestión, el órgano responsable en materia de Red Natura 2000 lo notificará al Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, a efectos de su comunicación a la Comisión Europea. Previsión de publicación que responde a la naturaleza de la disposición administrativa y las exigencias formales derivadas de su alcance y contenido, de acuerdo con las normas comunitarias e internas a las que responden dichas Directrices.

Tal forma de publicación, por su alcance y contenido, no puede equipararse ni entenderse satisfecha en sus efectos por la remisión a la publicidad en otros medios, de acceso distinto e indirecto por parte de los destinatarios y afectados por la disposición, a salvo que la propia normativa reguladora del procedimiento de elaboración disponga esa forma específica de publicidad.

Es significativa al respecto la regulación que de la publicidad de los actos administrativos contiene la Ley 39/2015 de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común, distinguiendo entre notificación y publicación, facilitando las notificaciones con la aplicación de medios electrónicos mientras que la publicación de los actos, como es el caso de los planes de gestión, ha de realizarse, según dispone el art. 45.3, en el diario oficial que corresponda, según cual sea la Administración de la que proceda. En el mismo sentido el art. 131 sobre publicidad de las normas, establece la necesidad de publicación en el diario oficial correspondiente, sin perjuicio de que se establezcan otros medios de publicidad complementarios, es decir, que estos otros medios constituyen un elemento añadido de publicidad, pero no sustituyen la necesaria publicación en el diario oficial como requisito de elaboración de la disposición de que se trate.

Finalmente y en cuanto a la alegación relativa a la indebida aplicación de lo dispuesto en los arts. 62 y 63 de la Ley 30/92, al entender que en cualquier caso la falta de publicación del plan de gestión no sería causa de nulidad sino que afectaría únicamente a su eficacia, no tiene en cuenta la parte, que la sentencia recurrida en ningún momento declara la nulidad del Plan de Gestión sino que la anulación se refiere a la Orden impugnada, por un vicio de la misma en cuanto no publica adecuadamente el Plan aprobado, de manera que la validez del Plan no se ve afectada por el pronunciamiento, sin perjuicio de que mientras no se publique adecuadamente carezca de la eficacia que depende de dicha publicación oficial.

QUINTO.-En consecuencia y respondiendo a la cuestión planteada en el auto de admisión de este recurso, debe rechazarse el planteamiento de la parte recurrente y mantener el criterio de la Sala de instancia en el sentido de considerar el carácter normativo de los Planes de Gestión de las ZEC y la procedencia de su publicación en el correspondiente diario oficial.

La interpretación de las normas que se acaba de establecer conduce a la desestimación del recurso, por cuanto los pronunciamientos de la Sala de instancia se acomodan a la misma, con la consiguiente desestimación de los pronunciamientos que se solicitan por la Administración recurrente en este recurso y que no encuentran amparo en las normas invocadas, según la interpretación de las mismas establecida en esta sentencia.

Ninguna duda ofrece que estos razonamientos son plenamente trasladables al debate que nos ocupa, como hemos adelantado, y que, como consecuencia de ello, el recurso contencioso debe estimarse, en base al primero de los motivos de impugnación, con la consiguiente declaración de no conformidad a derecho y anulación de la Orden que se impugna. Resulta, por ello, superfluo e innecesario analizar el resto de los motivos de impugnación.

De igual forma y en relación con el alcance de este pronunciamiento, aclaramos que, como se razonaba la sentencia del Tribunal Supremo, la anulación se refiere a la Orden impugnada, por un vicio de la misma en cuanto no publica adecuadamente el Plan aprobado, de manera que la validez del Plan no se ve afectada por el pronunciamiento, sin perjuicio de que mientras no se publique adecuadamente carezca de la eficacia que depende de dicha publicación oficial.

QUINTO.- En materia de costas procesales, en aplicación de lo previsto en el artículo 139 de la ley jurisdiccional, las costas se imponen a la administración demandada, si bien, haciendo uso de la facultad prevista en el citado precepto, fijamos como importe máximo a abonar en concepto de honorarios de letrado, la cantidad de 1500 €.





Vistos los artículos citados, sus concordantes y demás de general y pertinente aplicación,

## FALLO

**Estimamos el recurso contencioso-administrativo** interpuesto por ASOCIACIÓN AGRARIA DE JÓVENES AGRICULTORES DE CASTILLA-LA MANCHA frente a la Orden 63/2017, de 3 de abril, de la CONSEJERÍA DE AGRICULTURA, MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO RURAL, por la que se aprueba el Plan de gestión de las Zonas de Especial Protección para las aves de ambientes esteparios publicada con fecha 05/03/2017 en el DOCM número 67, que por no ser conforme a derecho anulamos.

Las costas se imponen a la administración demandada, fijando como importe máximo a abonar en concepto de honorarios de letrado la cantidad de 1.500 €.

Notifíquese, con indicación de que contra la presente sentencia cabe recurso extraordinario y limitado de casación ante la Sala 3ª del Tribunal Supremo, siempre que la infracción del ordenamiento jurídico presente interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia. El recurso habrá de prepararse por medio de escrito presentado ante esta Sala en el plazo de treinta días, contados desde el siguiente al de su notificación, estando legitimados para ello quienes hayan sido parte en el proceso, o debieran haberlo sido, mencionando en el escrito de preparación al cumplimiento de los requisitos señalados en el art. 89.2 de la LJCA .

Así por esta nuestra sentencia, de la que se llevará certificación literal a los autos originales, la pronunciamos, mandamos y firmamos.

**PUBLICACIÓN.**- Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por el Ilmo. Sr. Magistrado D. Constantino Merino González, estando celebrando audiencia en el día de su fecha, la Sala de lo Contencioso Administrativo que la firma, y de lo que, como Letrada de la Administración de Justicia, doy fe.