

Roj: **STS 3424/2012 - ECLI:ES:TS:2012:3424**Id Cendoj: **28079130052012100338**Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**Sede: **Madrid**Sección: **5**Fecha: **10/05/2012**Nº de Recurso: **3831/2008**

Nº de Resolución:

Procedimiento: **RECURSO CASACIÓN**Ponente: **JESUS ERNESTO PECES MORATE**Tipo de Resolución: **Sentencia**Resoluciones del caso: **STSJ CV 1899/2008,**  
**STS 3424/2012**

## SENTENCIA

En la Villa de Madrid, a diez de Mayo de dos mil doce.

Vistos por la Sala Tercera (Sección Quinta) del Tribunal Supremo, constituida por los Magistrados Excmos. Sres. anotados al margen, los presentes recursos de casación, que con el número 3831 de 2008, penden ante ella de resolución, interpuestos por el Procurador Don Carmelo Olmos Gómez, en nombre y representación del Ayuntamiento de Valencia, y por la Abogada de la Generalidad Valenciana, en nombre y representación de la Administración de la Comunidad Autónoma Valenciana, contra la sentencia pronunciada, con fecha 6 de mayo de 2008, por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana en el recurso contencioso-administrativo número 130 de 2005, sostenido por la representación procesal de la Asociación Valenciana para el Estudio y Defensa de la Naturaleza "Acció Ecologista-Agró" contra el Decreto 259/2004, de 19 de noviembre, del Consejo de la Generalidad Valenciana, por el que se aprobó el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural de La **Albufera**.

En este recurso de casación ha comparecido, en calidad de recurrida, la Asociación para el Estudio y Defensa de la Naturaleza " Acció Ecologista-Agró", representada por la Procuradora Doña Marta Sanz Amaro.

## ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO** .- La Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana dictó, con fecha 6 de mayo de 2008, sentencia en el recurso contencioso-administrativo número 130 de 2005, cuya parte dispositiva es del tenor literal siguiente: «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.».

**SEGUNDO** .- Dicha sentencia se basa, entre otros, en el siguiente fundamento jurídico 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.»

**TERCERO** .- También se declara en el fundamento jurídico octavo de la sentencia recurrida que: «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 nulos preceptos correspondientes.»

**CUARTO** .- En el fundamento jurídico noveno de la sentencia recurrida, se expresa por el Tribunal a quo que: «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.».

**QUINTO** .- Notificada la referida sentencia a las partes, las representaciones procesales del Ayuntamiento de Valencia y de la Administración de la Comunidad Autónoma Valenciana presentaron ante la Sala de instancia sendos escritos solicitando que se tuviese por preparado contra ella recurso de casación y que se remitiesen las actuaciones a esta Sala del Tribunal Supremo, a lo que aquélla accedió mediante providencia de 21 de julio de 2008, en la que ordenó emplazar a las partes para que, en el término de treinta días, pudiesen comparecer ante este Tribunal de Casación.

**SEXTO** .- Recibidas las actuaciones ante esta Sala del Tribunal Supremo, se hizo saber a los letrados del Ayuntamiento de Valencia y de la Generalidad Valenciana que, en el plazo de treinta días, manifestasen si sostenían el recurso de casación por ellos preparado, en nombre y representación de las Administraciones a las que representaban y, en caso afirmativo, lo interpusiesen por escrito en el indicado plazo, lo que así efectuaron oportunamente, habiendo comparecido también, en calidad de recurrida, la Asociación para el Estudio y Defensa de la Naturaleza "Acció Ecologista-Agró", representada por la Procuradora Doña Marta Sanz Amaro.

**SEPTIMO** .- El representante procesal del Ayuntamiento de Valencia presentó ante esta Sala del Tribunal Supremo escrito de interposición de recurso de casación con fecha 29 de septiembre de 2008, aduciendo cuatro motivos, todos al amparo del apartado d) del artículo 88.1 de la Ley de esta Jurisdicción; el primero por haber infringido la Sala de instancia lo dispuesto en los artículos 2, 3, 4 y 21 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestre, que reconocen las competencias



autonómicas en materia de Protección de Espacios Naturales, así como la doctrina y jurisprudencia del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo relativa a dichas competencias, en relación con el artículo 2.2 del Código civil respecto a la derogación de las normas jurídicas, al haber declarado el Tribunal *a quo* que el Plan Rector de Uso y Gestión incumple la jerarquía normativa por no subordinarse a lo dispuesto en el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales, razón por la que anula la Disposición Derogatoria de aquél, a pesar de que la modificación efectuada por el Plan Rector de Uso y Gestión es acorde con los principios y directrices generales establecidos en el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y que el Decreto 96/1995, de aprobación del Plan de Ordenación establece en su artículo 4.3 la posibilidad de revisión del mismo, señalando el párrafo c) del artículo 4.2 que la derogación de las determinaciones del Plan de Ordenación se realizará siempre, de forma expresa, por normas posteriores de igual rango, y en este caso se derogó el Decreto 96/1995 por medio de otro Decreto tras la tramitación correspondiente, informes y audiencia de los interesados, cumpliendo los requisitos legales, de manera que, conforme a lo establecido en el artículo 2.2 del Código civil, la derogación de las Disposiciones del Plan General de Ordenación de los Recursos Naturales, contrarias a lo establecido en el Plan Rector de Uso y Gestión, quedaron derogadas por la Disposición Derogatoria Primera de este último, que, indebida e ilegalmente, fue declarada nula por la Sala de instancia; el segundo porque el Tribunal *a quo* ha infringido lo dispuesto en los artículos 15 y 19 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, que regulan la elaboración y aprobación de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales y los Planes Rectores de Uso y Gestión, ya que en la sentencia recurrida se llega a la errónea conclusión de entender que el Plan Rector de Uso y Gestión se opone a la Ley y al Plan de Ordenación de los Recursos Naturales, a pesar de que la referida Ley no regula de forma singular las determinaciones del Plan Rector de Uso y Gestión y de que éstas no son desarrollo de la Ley y de las determinaciones generales de Plan de Ordenación de los Recursos Naturales; el tercero porque la sentencia recurrida, al anular la regulación prevista para la actividad urbanística y edificación en el ámbito del Parque Natural porque el Plan Rector de Uso y Gestión no puede modificar ni extender el régimen del suelo, conculca lo dispuesto en los artículos 4, 5, 15 y 19 de la Ley 1/1989, de 27 de marzo, así como la jurisprudencia que los interpreta, porque la aprobación del Plan Rector lleva consigo la adaptación de los planes urbanísticos y su revisión a las previsiones del instrumento jurídico de protección del Parque Natural, estando entre sus funciones la delimitación del suelo y su régimen de protección, de modo que no puede entenderse que el Plan Rector contenga normas de naturaleza urbanística sino que los instrumentos de ordenación urbanística deben modificarse y adaptarse a las previsiones de planeamiento ambiental, y así la doctrina jurisprudencial ha declarado que, conforme a lo establecido en la Ley 4/1998, los instrumentos de ordenación territorial y urbanística quedan vinculados y subordinados a las determinaciones de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales y Planes Rectores de Uso y Gestión, que prevalecen sobre aquéllos; y el cuarto porque la sentencia recurrida vulnera la jurisprudencia relativa a las facultades discrecionales de la Administración en materia de calificación técnica, cuyo ejercicio goza de presunción de legalidad y sólo puede ser desvirtuado mediante la prueba de la existencia de arbitrariedad o falta de racionalidad, sin que los órganos jurisdiccionales puedan sustituir los criterios técnicos y objetivos de la Administración, debiendo tenerse en cuenta que las Administraciones Públicas competentes para elaborar el Plan Rector de Uso y Gestión cuentan con gran libertad para decidir acerca del ámbito territorial a que se extiende la ordenación, tanto en cuanto a la superficie como a los usos y actividades, terminando con la súplica de que se anule la sentencia recurrida y se dicte otra más ajustada a derecho en armonía con los motivos alegados.

**OCTAVO** - La Abogada de la Generalidad Valenciana presentó, en nombre y representación de la Administración de la Comunidad Autónoma Valenciana, escrito de interposición de recurso de casación con fecha 6 de octubre de 2008, basándose en tres motivos, todos al amparo de lo establecido en el apartado d) del artículo 88.1 de la Ley de esta Jurisdicción; el primero porque la anulación por la sentencia recurrida de la Disposición Derogatoria Primera del Plan Rector de Uso y Gestión impugnado infringe las normas legales y la jurisprudencia relativas a la prelación de las normas jurídicas dentro del ordenamiento, y, en particular, el principio de que la norma posterior deroga la anterior, recogido en el Código civil y consagrado por la jurisprudencia, ya que tal Disposición Derogatoria tiene cobertura en el Decreto 258/2004, del Consejo autonómico valenciano, que modifica el Decreto del mismo Consejo 71/1993, que altera el régimen jurídico del Parque Natural de la **Albufera**, sin que el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales, aprobado por Decreto 96/1995, contenga una zonificación gráfica del Parque sino tan sólo directrices, por lo que el Decreto de aprobación del Plan Rector de Uso y Gestión, como norma posterior y del mismo rango, puede modificar las disposiciones, que se opongan a lo establecido en él, contenidas en el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales; el segundo porque la sentencia recurrida, al declarar nulos los artículos 35.1 y 4 y 36 d) del Plan Rector de Uso y Gestión, vulnera lo dispuesto en el artículo 6 de la Directiva 92/43/CEE, del Consejo, de 21 de mayo, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y la flora silvestre, así como lo establecido en el artículo 6 del Real Decreto 1997/1995, de 7 de diciembre, por el que se transpone aquella Directiva, según los que cabe la posibilidad de que se aprueben planes o actuaciones que, no obstante tener alguna repercusión negativa para la zona protegida, no puedan tener otra ubicación y respondan a un



interés público de primer orden, incluidas las razones de índole social o económica, y, en el caso enjuiciado, el Plan Rector, como excepciones singulares al criterio general de inedificabilidad en el suelo no urbanizable, perfectamente acotadas en su finalidad, alcance, contenido, justificación social y salvaguardias ambientales, admite exclusivamente la posibilidad de actuación urbanística en las áreas delimitadas para ello en Pinedo, El Palmar y El Perelló, plasmadas en la cartografía y a propuesta de los Ayuntamientos afectados, y el tercero porque, en contra de lo declarado por el Tribunal *a quo*, no existe contradicción entre las zonificaciones del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y el Plan Rector de Uso y Gestión, que, según dicho Tribunal, contiene un menor grado de protección, a pesar de no ser esto cierto, y seguidamente se exponen las razones por las que, a juicio de la representación procesal de la Administración autonómica recurrente, esa contradicción y menor grado de protección, que afirma el Tribunal de instancia, no son ciertos, terminando con la súplica de que se revoque la recurrida con todos los pronunciamientos favorables a la Administración autonómica recurrente.

**NOVENO** .- Admitidos a trámite, por auto de 26 de marzo de 2009, los recursos de casación interpuestos por ambas Administraciones recurrentes, se dió traslado por copia a la representación procesal de la Asociación comparecida como recurrida para que, en el plazo de treinta días, formalizase por escrito su oposición a los indicados recursos de casación, lo que efectuó mediante escrito presentado con fecha 21 de julio de 2009, en el que adujo, en primer lugar, la inadmisibilidad de ambos recursos por carecer del imprescindible juicio de relevancia su preparación, ya que no se justificó que la Sala de instancia hubiese infringido normas de derecho estatal o comunitario europeo, pues, si bien es cierto que se citaron tales normas, no se efectuó análisis alguno demostrativo de que fuesen relevantes para la decisión, y, además, los escritos de interposición de ambos recursos carecen de juicio crítico de la sentencia recurrida, para, seguidamente, oponerse al fondo de cada uno de los motivos de casación alegados por las representaciones procesales de las Administraciones recurrentes, comenzando por los que tratan de cuestionar la declaración de nulidad de la Disposición Derogatoria Primera, y, así, el motivo de la Administración autonómica se basa en la interpretación y aplicación de normas autonómicas y no estatales, aunque se invoque, de forma instrumental, lo dispuesto en el artículo 2.2 del Código civil, y, además, se viene a introducir una cuestión nueva, cual es la relativa a la aplicabilidad de los Decretos autonómicos 71/1993 y 258/2004, y, en cuanto al motivo esgrimido por el Ayuntamiento, incurre en el mismo vicio de basarse, aunque se citen normas estatales, en la interpretación y aplicación de normas autonómicas, cual son la Ley valenciana 11/1994, el Plan de Ordenación y el Plan Rector de Uso y Gestión, de modo que la cita de las estatales resulta meramente instrumental; en relación con el régimen urbanístico regulado en los artículos 35.1 y 4 y 36 d) del Plan Rector de Uso y Gestión, la representación procesal de la Administración autonómica vuelve a realizar una cita meramente instrumental de derecho comunitario europeo y de una norma estatal, hasta el extremo que, al articular y desarrollar el motivo de casación, se limita a discutir acerca de normas propias de la Comunidad Autónoma, mientras que el motivo alegado, al respecto, por el Ayuntamiento de Valencia se basa en normas estatales que no son de aplicación, ya que en la Comunidad Autónoma Valenciana se cuenta con derecho propio a efectos de regular la materia, además de ser caótico el desarrollo del motivo de casación hasta el extremo de ser ininteligible; en relación con la declaración de nulidad de los artículos 73 a 81 del Plan Rector de Uso y Gestión, la Administración de la Comunidad Autónoma se limita a reprochar, bajo el velo de la cita de la Ley estatal 4/1989, a la Sala de instancia la vulneración de preceptos propios del ordenamiento ambiental de la Comunidad Autónoma, y además no guarda relación con las razones expresadas por el Tribunal *a quo* para declarar nulos los indicados preceptos, y, por lo que respecta al motivo invocado por el Ayuntamiento, para impugnar esa decisión de la Sala sentenciadora, lo cierto es que las normas estatales citadas tienen su correspondencia en el ordenamiento autonómico, que es el aplicable y, por tanto, se trata de combatir la interpretación y aplicación por el Tribunal *a quo* del ordenamiento propio de la Comunidad Autónoma; y, finalmente, el Ayuntamiento alega la infracción de la jurisprudencia relativa a las facultades discrecionales de la Administración, a pesar de que la decisión de la Sala de instancia se basa en la infracción de la legalidad y no en el control de la discrecionalidad de la Administración, terminando con la súplica de que es inadmitan o, en su defecto, se desestimen los recursos de casación interpuestos y se confirme la sentencia recurrida.

**DECIMO** .- Formalizada la oposición a los recursos de casación, las actuaciones quedaron pendientes de señalamiento cuando por turno correspondiese, a cuyo fin se fijó para votación y fallo el día 24 de abril de 2012, en que tuvo lugar con observancia en su tramitación de las reglas establecidas por la Ley.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. Jesus Ernesto Peces Morate,

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO** .- Se aduce por la representación procesal de la Asociación, comparecida como recurrida, la inadmisibilidad de ambos recursos de casación por no haberse efectuado en los escritos de preparación de ambos recursos de casación el oportuno juicio de relevancia respecto a las infracciones denunciadas de



normas estatales y del derecho comunitario europeo y también porque ninguno de los motivos de casación esgrimidos en uno y otro recurso realizan un juicio crítico de la sentencia recurrida.

Ambas causas de inadmisión deben ser rechazadas, para lo que basta la simple lectura de ambos escritos de preparación de los respectivos recursos de casación a fin de comprobar que en uno y en otro se razonó acerca de la vulneración atribuida al Tribunal *a quo* de los preceptos estatales, en el del Ayuntamiento de Valencia, y también comunitarios, en el de la Administración de la Comunidad Autónoma, que cubre suficientemente la exigencia contemplada en los artículos 86.4 y 89.2 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativo para considerar admisibles ambos recursos de casación.

En cuanto al juicio crítico de la sentencia recurrida, uno y otro recurso, en sus diferentes motivos de casación, lo efectúan, aunque, como expondremos seguidamente, sin éxito.

**SEGUNDO** .- En el primer motivo de casación de ambos recursos de casación se trata de combatir la decisión de la Sala sentenciadora de declarar nula la Disposición Derogatoria Primera del Decreto de aprobación del Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural de la **Albufera**, en la que se establece que se derogan las disposiciones contenidas en el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del mismo Parque que se opongan o contradigan lo dispuesto en el Plan Rector de Uso y Gestión de los Recursos Naturales.

La Sala de instancia basó tal declaración de nulidad en las razones expresadas en el fundamento jurídico tercero de la sentencia recurrida, que hemos transcrito en el antecedente segundo de esta nuestra.

La representación procesal del Ayuntamiento de Valencia entiende que, al así haberlo resuelto la Sala de instancia, ésta ha vulnerado lo dispuesto en los artículos 2, 3, 4 y 21 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestre, así como la doctrina constitucional y la jurisprudencia que los interpreta, en relación con el artículo 2.2 del Código civil, mientras que la Administración de la Comunidad Autónoma Valenciana considera que se ha infringido este precepto del Código civil, en cuanto consagra el principio de que la norma posterior deroga la anterior, al no haber tenido en cuenta el Tribunal *a quo* que el Decreto autonómico 258/2004 modificó el Decreto, también autonómico, 71/1993, que vino a variar el régimen jurídico del Parque Natural con respecto al Plan de Ordenación de los Recursos Naturales, aprobado por Decreto 96/1995, sin tener en cuenta el Tribunal de instancia que la norma derogatoria tiene igual rango que la derogada, por lo que no se infringe el principio de jerarquía normativa.

Ambos motivos de casación no pueden prosperar, pues, dada la naturaleza y finalidad del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales, establecida en los artículos 4 y 5 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestre, no pueden ser sus determinaciones rectificadas ni derogadas por el Plan Rector de Uso y Gestión, contemplado en el artículo 19 de la misma Ley, ya que el citado artículo 5 de la Ley 4/1989 establece que los planes de Ordenación de los Recursos Naturales serán obligatorios y ejecutivos en las materias reguladas por la presente Ley, de manera que, cualquiera que sea el rango normativo del Plan Rector de Uso y Gestión no puede resultar contradictorio con el primero, aun cuando en su elaboración se hayan recabado los informes exigibles para aprobar el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales.

No se trata de prevalencia de carácter temporal o de rango sino sustancial, debido a la finalidad de uno y otro Plan.

Acierta por ello la Sala sentenciadora al declarar nula la Disposición Derogatoria Primera del Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural de la **Albufera**, sin que la interpretación y aplicación que realiza, para llegar a tal conclusión, de preceptos autonómicos, que en sus respectivos motivos invocan también las Administraciones recurrentes, conculque los preceptos del ordenamiento estatal ni la doctrina constitucional o la jurisprudencia que se cita al articular uno y otro motivo de casación.

**TERCERO** .- La representación procesal de la Corporación municipal recurrente asegura, en el segundo motivo de casación que esgrime, que el Tribunal *a quo*, al considerar que las determinaciones del Plan Rector de Uso y Gestión se oponen a la Ley y al Plan de Ordenación de los Recursos Naturales, infringe lo establecido en los artículos 15 y 19 de la Ley 14/1989, de 27 de marzo, que regulan la elaboración y aprobación de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales y los Planes Rectores de Uso y Gestión.

Cuando en el fundamento jurídico octavo de la sentencia recurrida, la Sala de instancia declara que la zonificación contenida en el Plan Rector de Uso y Gestión prescinde de las pautas del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales por asumir criterios independientes de aquél, ya que la concreción del Plan Rector no coincide con la directriz del Plan de Ordenación ni en la denominación, ni en el régimen de usos ni en los ámbitos territoriales incluidos, se limita a realizar un análisis comparativo entre las determinaciones de dos disposiciones autonómicas de carácter general, que esta Sala del Tribunal Supremo no va a enjuiciar en casación, entre otras razones por no ser objeto de los motivos alegados.



En el motivo que examinamos se ha planteado que, al haber declarado el Tribunal *a quo* esa disparidad entre el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y el Plan Rector de Uso y Gestión, aquél ha infringido lo dispuesto en los artículos 15 y 19 de la Ley 4/1989, lo que carece manifiestamente de fundamento, pues el indicado artículo 15 se limita a establecer la exigencia de que, salvo la excepción que contempla, la declaración de Parque Natural exige la previa elaboración y aprobación del correspondiente Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la zona, mientras que el artículo 19 determina la prevalencia de los Planes Rectores de Uso y Gestión respecto de las Normas Urbanísticas en vigor, la competencia para aprobarlos y su contenido, lo que no guarda relación con la declaración, contenida en la sentencia recurrida, acerca de que la zonificación del Plan Rector de Uso y Gestión se aparta de los criterios establecidos en el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Parque Natural de la **Albufera**, de modo que este segundo motivo de casación, invocado por el Ayuntamiento recurrente, debe ser desestimado al igual que el primero.

**CUARTO** .- La Administración autonómica recurrente, en el segundo de los motivos de casación que esgrime, afirma que la Sala de instancia, al haber declarado nulos los artículos 35.1 y 4 y 36 d) del Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural de la **Albufera**, ha infringido lo dispuesto en la Directiva 92/43/CEE, del Consejo, de 21 de mayo, y el artículo 6 del Real Decreto 1997/1995, de 7 de diciembre, que ha traspuesto al ordenamiento interno aquella Directiva, y ello porque estas normas permiten que se aprueben planes o actuaciones que, no obstante tener alguna repercusión negativa para la zona protegida, respondan a un interés público de primer orden, incluidas razones de índole social o económica, cuando no pudiesen tener otra ubicación.

Las razones para declarar nulos los citados preceptos del Plan Rector de Uso y Gestión se exponen por el Tribunal *a quo* en el fundamento jurídico noveno de la sentencia recurrida, recogido literalmente en el antecedente cuarto de esta nuestra.

La exigencia de adoptar medidas correctoras o compensatorias cuando por razones imperiosas de interés público, incluidas las de índole social y económica, tenga que ejecutarse un plan, programa o proyecto sobre un lugar concreto, a falta de soluciones alternativas, no guarda relación tampoco con lo declarado por el Tribunal *a quo* en el referido fundamento jurídico noveno de la sentencia recurrida para justificar la declaración de nulidad de los artículos 35, apartados 1 y 4 y 36 d) del Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural de la **Albufera**.

La Sala de instancia, a partir de la interpretación y aplicación de la Ley valenciana de Suelo No Urbanizable 5/1992, de 5 de junio, llega a la conclusión de que las determinaciones del citado Plan Rector de Uso y Gestión son contrarias formalmente a dicha Ley, pues no cabe extender el régimen de suelo urbano y suelo urbanizable al no urbanizable especialmente protegido, cual son los terrenos del referido Parque Natural de la **Albufera**, por mucho que ese instrumento de ordenación ambiental incluya a estos últimos dentro de lo que denomina " *áreas edificadas* ", sin que las actuaciones previstas en el entorno de los núcleos históricos, en cuanto se han de desarrollar en suelo urbanizable de especial protección, tengan amparo en norma urbanística o ambiental alguna y, en concreto, no lo tienen (declara abiertamente el Tribunal *a quo*) en el artículo 9 de la Ley valenciana 5/1992, que permite instalaciones o construcciones necesarias para la mejor conservación del medio y para el disfrute público, compatible con los específicos valores justificativos de la especial protección del suelo.

Niega la Sala de instancia, por tanto, que se esté ante imperiosas razones de interés público para considerar o clasificar como urbano o urbanizable los tres ámbitos del suelo no urbanizable de Pinedo (término municipal de Valencia), El Palmar y El Perelló (término municipal de Sueca) bajo el pretexto de atender finalidades sociales.

La Sala sentenciadora, para declarar nulos los artículos 35, apartados 1 y 4 y 36 d) del Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural de la **Albufera**, interpreta y aplica normas del ordenamiento propio de la Comunidad Autónoma Valenciana, que no contradicen ni se oponen a lo establecido en los artículos 6 de la Directiva 92/43/CEE, del Consejo, de 21 de mayo, y 6 del Real Decreto 1997/1995, de 7 de diciembre, que regulan la adopción de medidas compensatorias cuando, a pesar de las conclusiones negativas de la evaluación de las repercusiones sobre un lugar y, a falta de soluciones alternativas, se deba realizar un plan, programa o proyecto por razones imperiosas de interés público, mientras que en el caso enjuiciado se está, según declara la Sala de instancia, ante un Plan Rector de Uso y Gestión de un Parque Natural que contradice frontalmente una norma autonómica con rango de Ley formal reguladora del suelo no urbanizable de especial protección, razones por las que este segundo motivo de casación, esgrimido por la representación procesal de la Administración autonómica recurrente, debe ser desestimado.

**QUINTO** .- El tercer motivo de casación alegado por la representación procesal del Ayuntamiento recurrente también combate la decisión de la Sala de instancia de declarar nulos los referidos artículos 35, apartados 1 y 4 y 36 d) del Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural de la **Albufera**, pero por razones distintas a las aducidas por la representación de la Administración Autonómica.



El Ayuntamiento asegura que el Tribunal de instancia, al razonar en el fundamento jurídico noveno de la sentencia recurrida sobre la nulidad de los indicados preceptos del Plan Rector, ha infringido lo dispuesto en los artículos 4 , 5 , 15 y 19 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo .

Al desarrollar este motivo de casación, se alega por el recurrente que en la Comunidad Autónoma Valencia se promulgó la Ley 11/1994, en la que se regula el contenido y funciones de los Planes Rectores de Uso y Gestión, a los que se confiere prevalencia sobre el planeamiento urbanístico, que deberá adaptarse a aquél, llevando la aprobación de dichos Planes Rectores aparejada la revisión de oficio de los planes urbanísticos, para más adelante recordar que la Ley valenciana de suelo no urbanizable, vigente al momento de la aprobación del Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural de la **Albufera**, permitía en su artículo 9 la ubicación de instalaciones y construcciones en suelo no urbanizable protegido, con carácter excepcional, cuando estuviesen previstas en el planeamiento por ser necesarias para la conservación de aquel suelo y el disfrute público compatible con los valores justificativos de su protección, habiendo quedado en el caso enjuiciado suficientemente justificada la excepcionalidad, su necesidad y conveniencia.

Salvo esta última conclusión, no compartida por el Tribunal *a quo* , el resto de las alegaciones en que se basa este tercer motivo de casación del Ayuntamiento recurrente no merecen objeción alguna, ya que, efectivamente, el artículo 19 de la Ley estatal 4/1989, al igual que reprodujo la Ley valenciana 11/1994, de 27 de diciembre, dispone que los Planes Rectores de Uso y Gestión prevalecen sobre el planeamiento urbanístico, que habrá de revisarse para acomodarse a aquéllos, y también, al aprobarse el cuestionado Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural de la **Albufera**, el Tribunal *a quo* declara que regía en la Comunidad Autónoma Valenciana la Ley 5/1992, de 5 de junio, de suelo no urbanizable.

Lo que la Sala de instancia no comparte es que las determinaciones del artículo 35.1 y 4 del indicado plan Rector de Uso y Gestión, aprobado por Decreto 259/2004, de 19 de noviembre , se encuentren entre las excepciones contenidas en el artículo 9 de la mencionada Ley valenciana de suelo no urbanizable 5/1992, de 15 de junio, y convendrá con nosotros la Corporación municipal recurrente que tal cuestión implica interpretación y aplicación del ordenamiento propio de la Comunidad Autónoma, y en el presente motivo de casación, sin embargo, se asegura que los preceptos que ha infringido el Tribunal *a quo* son los artículos 4 , 5 , 15 y 19 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo , que, salvo el último, se refieren a los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, de modo que este tercer motivo de casación, alegado por la representación procesal del Ayuntamiento recurrente, no guarda relación alguna con lo declarado por el Tribunal de instancia en el fundamento jurídico noveno para justificar su decisión de anular los referidos artículos 35, apartados 1 y 4 y 36 d) del Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural de la **Albufera**, a excepción del extremo en que, sin invocarlo expresamente como infringido, el recurrente sostiene que la Sala de instancia no ha respetado una norma del ordenamiento propio de la Comunidad Autónoma Valenciana, cual es el indicado artículo 9 de la mencionada Ley de suelo no urbanizable 5/1992, de 5 de junio, razones todas por las que este motivo de casación tercero, alegado por la representación procesal del Ayuntamiento, tampoco puede prosperar.

**SEXTO** .- Termina sus motivos de impugnación de la sentencia recurrida la representante procesal de la Administración autonómica aduciendo que carece de razón el Tribunal de instancia al declarar que existen contradicciones entre las zonificaciones del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y del Plan Rector de Uso y Gestión, para explicar lo cual desgrana su propia interpretación de una serie de normas propias de la Comunidad Autónoma y de las determinaciones de ambos Planes, también pertenecientes a dicho ordenamiento, en lo cual, como es lógico, no vamos a adentrarnos, según doctrina de esta Sala del Tribunal Supremo sobradamente conocida por las partes y oportunamente recordada por la Asociación recurrida al formalizar su oposición a ambos recursos de casación.

No obstante, nos parece útil recordar a la Administración autonómica recurrente que, si entre uno y otro Plan no existe contradicción, carece de significado que ella misma aprobase una Disposición Derogatoria Primera en el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural de la **Albufera**, en la que se derogaron las Disposiciones del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la Cuenca Hidrográfica de la **Albufera**, aprobado por Decreto 96/1995, de 16 de mayo , que se opusieran a lo establecido en el Decreto 259/2004, de 19 de noviembre, y en sus Anexos I y II.

Si así se dispuso, habrá que deducir que entre el segundo y el primero, es decir entre el Plan Rector de Uso y Gestión y el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales, existían contradicciones, a pesar de los esfuerzos dialécticos que la representación procesal de la Administración autonómica, que aprobó ambas normas, hace para convencernos de lo contrario en lo que respecta a la zonificación y que, de una detenida lectura, se desprende que no es así, pues se insiste en que el Plan de Ordenación contiene determinaciones genéricas y las del Plan Rector son singulares, concretas y pormenorizadas.





De sus propias aseveraciones, contenidas al articular este último motivo de casación, se deduce que, sin haber procedido a la previa modificación del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales, se ha pretendido modificarlo mediante el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural por considerar que ambos han sido aprobados por normas de igual rango, sin percatarse de que no es una cuestión de rango de las normas sino de diferente naturaleza y finalidad de los Planes, perfectamente definidas en la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestre, al parecer, según sostienen las propias Administraciones recurrentes, reproducida por la Ley autonómica valenciana 11/1994, de 27 de diciembre, razones todas por las que este último motivo de casación, alegado por la Administración autonómica recurrente, debe ser, al igual que los demás aducidos, desestimado.

**SEPTIMO** .- Nos queda por analizar el cuarto y último de los motivos de casación que alega la representación procesal del Ayuntamiento recurrente, en el que sostiene que la sentencia recurrida ha infringido la doctrina jurisprudencial, recogida en las sentencias del Tribunal Supremo que se citan, relativa a las facultades discrecionales de la Administración en materia de calificación técnica, en cuyo ejercicio goza dicha Administración de presunción de legalidad y que sólo puede desvirtuarse mediante una adecuada prueba de haber actuado con arbitrariedad o falta de racionalidad, sin que los órganos judiciales puedan sustituir los criterios técnicos de la Administración.

Para rechazar este motivo de casación es suficiente constatar que la decisión jurisdiccional recurrida, en la que se declaran nulos diversos preceptos del Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural de la **Albufera**, no se sustenta en razones relativas al control de la discrecionalidad técnica de la Administración sino en razones de estricta legalidad, infringida con los preceptos declarados nulos, según apunta, con acierto, la representación procesal de la Asociación comparecida como recurrida al oponerse a este motivo de casación.

**OCTAVO** .- La desestimación de todos los motivos de casación, alegados por una y otra Administración recurrente, comporta la declaración de no haber lugar a los recursos que han interpuesto con imposición a las mismas de las costas procesales causadas, según establece el artículo 139.2 de la Ley de esta Jurisdicción , si bien, como permite el apartado tercero del mismo precepto, procede limitar su cuantía, por el concepto de honorarios de abogado de la Asociación comparecida como recurrida, a la cifra de tres mil euros a cargo del Ayuntamiento recurrente, y otros tres mil euros a pagar por la Administración autonómica, también recurrente, dada la actividad desplegada por aquél para oponerse a uno y otro recurso de casación.

Vistos los preceptos citados y los artículos 86 a 95 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa .

## FALLAMOS

Que, rechazando las causas de inadmisión alegadas y con desestimación de todos los motivos de casación invocados, debemos declarar y declaramos que no ha lugar a los recursos interpuestos por el Procurador Don Carmelo Olmos Gómez, en nombre y representación del Ayuntamiento de Valencia, y por la Abogada de la Generalidad Valenciana, en nombre y representación de la Administración de la Comunidad Autónoma Valenciana, contra la sentencia pronunciada, con fecha 6 de mayo de 2008, por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana en el recurso contencioso-administrativo número 130 de 2005 , con imposición de las costas procesales causadas a las referidas Administraciones recurrentes hasta el límite, a cargo del Ayuntamiento de Valencia, de tres mil euros, y por idéntica cuantía a la Administración de la Comunidad Autónoma Valenciana, en ambos casos por el concepto de honorarios de abogado de la Asociación comparecida como recurrida.

Así por esta nuestra sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos , debiéndose hacer saber a las partes, al notificársela, que contra ella no cabe recurso ordinario alguno. **PUBLICACION** .- Leída y publicada que fue la anterior sentencia por el Excmo. Sr. D. Jesus Ernesto Peces Morate, Magistrado Ponente en estos autos, de lo que como Secretario certifico.