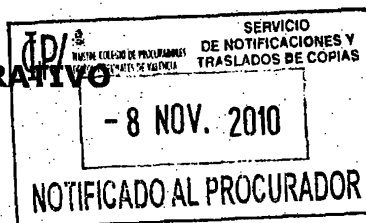


- 17-11-2010

T.S.J.C.V.
Sala Contencioso Administrativo
Sección Primera
Asunto nº "47/08"

**TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE LA COMUNIDAD
VALENCIANA**

**SALA DE LO CONTENCIOSO- ADMINISTRATIVO
SECCIÓN PRIMERA**



En la ciudad de Valencia, a doce de julio de dos mil diez.

VISTO por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, compuesta:

Presidente:

Ilmo. Sr. D.

Magistrados Ilmos. Srs:

Dña.

Dña.

SENTENCIA NUM. 864

En el recurso contencioso administrativo nº 47/08, interpuesto por la ASOCIACIÓN COLONIES DEL MONTGÓ, representada por el Procurador D. VICENTE CASTRILLO, contra el Decreto nº 229/2007, de 23 de noviembre, del Consell de la Generalitat Valenciana, por el que se aprueba el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural del Montgó. Ha sido parte en autos, como Administración demandada, la CONSELLERÍA DE MEDIO AMBIENTE, AGUA Y URBANISMO DE LA GENERALITAT VALENCIANA, representada y asistida por el Sr. Letrado de la Generalitat Valenciana y, en calidad de codemandada, el AYUNTAMIENTO DE DENIA, representada por la Procuradora Dña. [] y Magistrada ponente la Ilma. Sra. I

ANTECEDENTES DE HECHO



ADMINISTRACION
DE JUSTICIA

PRIMERO.- Interpuesto el recurso y seguidos los trámites previstos por la Ley, se emplazó a la parte demandante para que formalizara la demanda, lo que llevó a cabo mediante escrito en que suplica se dicte sentencia por la que se declare: 1º) la nulidad del Decreto impugnado, por carecer del preceptivo estudio de impacto ambiental; y, falta de representación de los propietarios y asociaciones vecinales en la Junta rectora del Parque; 2º) Con carácter subsidiario, la anulación del decreto impugnado por no contemplar los valores históricos, culturales, agrícolas, arquitectónicos y paisajísticos de las colonias; excederse en cuanto al ámbito normativo propio del PRUG; confusión cartográfica y contradicción entre lindes y zonificaciones; incorrección del programa económico financiero; y, no ajustarse su contenido a lo explícitamente indicado en el PORN.

Se solicitó, como otrosí, el recibimiento del pleito a prueba, la determinación de la cuantía del recurso en indeterminada y la condena en costas a la Administración.

SEGUNDO.- La representación procesal de la Generalitat Valenciana contestó a la demanda, mediante escrito en el que solicitó se dictara sentencia desestimatoria del recurso y se declare la conformidad a Derecho de la disposición impugnada. Se solicito, como otrosí, la determinación de la cuantía del recurso como indeterminada, el recibimiento del pleito a prueba y el trámite de conclusiones escritas.

TERCERO.- La representación procesal del Ayuntamiento de Denia contestó a la demanda, mediante escrito en el que solicitó se dictara sentencia declarando la inadmisibilidad del recurso planteado y, subsidiariamente, se desestime el mismo y se declare la conformidad a Derecho de la disposición impugnada. Se solicito, como otrosí, la determinación de la cuantía del recurso como indeterminada y se estimó innecesario el recibimiento del pleito a prueba y el trámite de conclusiones escritas.

CUARTO.- Se fijó la cuantía del procedimiento en indeterminada y se acordó el recibimiento del pleito a prueba, con el resultado que consta en autos.

QUINTO.- Presentaron las partes sus respectivos escritos de conclusiones y quedaron los autos pendientes para votación y fallo para el 23 de abril de 2010, si bien fue necesario deliberar el asunto en varias ocasiones.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- En el presente proceso, la parte demandante interpone recurso contencioso-administrativo contra el Decreto nº 229/2007, de 23 de noviembre, del Consell de la Generalitat Valenciana, por el que se aprueba el



ADMINISTRACION
DE JUSTICIA

Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural del Montgó. El recurso se fundamenta en los motivos que se exponen sintéticamente a continuación:

- El contenido del PRUG se excede, en su regulación, del contenido propio de este tipo de planes;
- Amplia incorrección, ya que se puede consentir o prohibir todo;
- Descompensado, por falta de intervención de otras Administraciones Públicas;
- No aborda el tema de las vías pecuarias que afectan a los términos municipales involucrados;
- No desarrolla la potencialidad ni protege el patrimonio que representan las históricas colonias del parque;
- El art. 13 PRUG vulnera la Ley 11/1994, de Espacios Naturales Protegidos, por la composición de la Junta Rectora;
- Subordinación del PRUG al PORN del Montgó.
- Indefinición de su ámbito territorial;
- Falta de estudio de impacto ambiental, que viene exigido por la normativa europea y por la Ley 9/2006, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente;
- Imposibilidad de la prohibición de vertidos establecida en el PRUG, con el reconocimiento de numerosas viviendas aisladas;
- Omisión de ciertas previsiones del PORN (en concreto, la que contienen los arts. 9.4 y 5; el art. 32 (regulación de emisiones acústicas y lumínicas, fijación de niveles admisibles, actividades autorizables, etc.); 42 (vías pecuarias); 47, en relación con la admisibilidad del pastoreo extensivo tradicional.

SEGUNDO.- La Sra. Letrada de la Generalitat Valenciana plantea, en síntesis, los siguientes motivos de oposición al recurso:

1º) Inadmisibilidad del recurso, por falta de acreditación del cumplimiento de los requisitos exigidos a las personas jurídicas para entablar, conforme a los arts. 69.b) en relación con el 45.2.d) LJCA. En este sentido, se alega la falta del acuerdo de la Junta Directiva de la Asociación.

2º) Las cuestiones suscitadas sobre la titularidad de los terrenos de las Colonias quedan al margen del presente recurso, ya que esta cuestión es irrelevante en cuanto a la aplicación del PRUG.

3º) Consideración de la normativa internacional relativa al desarrollo, turismo y agricultura sostenibles (Cumbre de Río, Carta de Lanzarote, Dictamen del Comité de las Regiones sobre los parques naturales, y la Carta Europea del Turismo Sostenible) y de la normativa nacional aplicable (Decreto 613/2001, para la mejora y modernización de las explotaciones agrarias; Real Decreto 520/2006, por el que se regulan las entidades que presten servicio de asesoramiento a las explotaciones agrarias; Ley valenciana 10/2004, de suelo no urbanizable; Ley 16/2005, Urbanística Valenciana). Inaplicación, por razones temporales de la Ley 45/2007, para el desarrollo sostenible del medio rural; Real Decreto Legislativo 2/2008; y, Resolución de 7 de abril de 2008, del director de la Agencia Valenciana de Fomento y Garantía Agraria para la Modernización de las Explotaciones Agrarias.



GENERALITAT
VALENCIANA



ADMINISTRACION
DE JUSTICIA

4º) La determinación del estado de conservación de los recursos naturales y el régimen aplicable en el espacio (limitaciones y ordenación de usos y actividades) se llevó a cabo con la aprobación del PORN del Montgó, conforme a la normativa de espacios protegidos y la interpretación jurisprudencial de la misma, limitándose el PRUG a complementar sus previsiones. El PRUG no puede contradecir el PORN, por lo que no era posible efectuar una regulación de las colonias distinta a la contenida en el PORN ni establecer un nivel protector inferior al fijado, como sería modificar una zona forestal.

5º) El PRUG no vulnera el derecho de propiedad establecido en los arts. 33 CE y 348-349 CC en cuanto a las limitaciones de uso de los terrenos de las Colonias del Montgó, ya que fue el PORN el que las incluyó en las zonas de uso Moderado y estableció los usos permitidos (arts. 79 a 83).

6º) La composición de la Junta Rectora no vulnera la Ley de Espacios Protegidos. El art. 48.5 Ley 11/1994 impide modificar la composición de este órgano mediante el PRUG, ya que se remite al respecto a la norma de creación del espacio. Además, no se ha impugnado el Decreto 25/1987 y la Asociación ha venido participando como invitado en las sesiones de la Junta Rectora.

7º) La alegación de infracción del principio de jerarquía normativa está vacía de contenido.

8º) El ámbito de aplicación del Parque está totalmente determinado y el PRUG no ha modificado este aspecto, a pesar de lo establecido en la disposición transitoria primera, respecto de las áreas de revisión de titularidad, que se limita a concretar las previsiones del PORN.

9º) Inexigibilidad de la evaluación de impacto ambiental del PRUG. La normativa vigente (evaluación de proyectos) no exigía la declaración de impacto ambiental del PRUG. Tampoco es exigible la evaluación estratégica (Directiva 2001/42 y Ley 9/2006), por no tratarse de un plan o programa con efectos ambientales significativos, conforme a la normativa aplicable y la jurisprudencia del TJCE y de esta Sala.

10º) El PRUG no prohíbe los todos los vertidos (art. 27.1.a), sino únicamente los potencialmente contaminantes. En este sentido, se afirma que si los vertidos son tratados y cuentan con la correspondiente autorización del organismo de cuenca podrán llevarse a cabo.

11º) Escasa relevancia de las omisiones alegadas en el contenido del PRUG. Así, en cuanto a la regulación del órgano conjunto previsto en el art. 9.4 PORN para la gestión y administración integral del ámbito territorial del Parque Natural del Montgó y la Reserva Natural Marina del Cap de Sant Antoni, se aduce que todavía no se ha aprobado el PRUG de la citada Reserva, por lo que carece de sentido su regulación y la coordinación está asegurada, al participar un vocal del Parque Natural del Montgó en la Comisión de Seguimiento; en cuanto a los límites de emisiones acústicas y lumínicas, por corresponder al planeamiento urbanístico; respecto a las vías pecuarias, por constar en el Plan el Inventario de Vías pecuarias, que además se someten a



GENERALITAT
VALENCIANA



ADMINISTRACION
DE JUSTICIA

su régimen específico y por estar todavía en fase elaboración el Catálogo de Vías Pecuarias de Interés Natural; en cuanto a la falta de previsión del pastoreo extensivo con ganado ovino o caprino, por resultar innecesaria su regulación, al estar admitido por el PORN (art. 47), y tratarse de una actividad prácticamente desaparecida. En suma, se sostiene que la falta de regulación de estas cuestiones no implica la anulabilidad del PRUG, sin que se ofrezcan las razones que supongan infracción del ordenamiento jurídico.

TERCERO.- Centrados los términos del conflicto, procede pronunciarse, en primer lugar, sobre la causa de inadmisibilidad planteada por la Generalitat Valenciana. No puede acogerse esta alegación, ya que consta en autos acuerdo expreso de la Junta Directiva de la Asociación que autoriza para entablar las acciones judiciales necesarias en defensa de sus intereses.

CUARTO.- En cuanto al fondo, debemos señalar que la planificación impugnada, esto es, el Plan Rector de Uso y Gestión (PRUG) del Parque Natural del Montgó, ya ha sido objeto de fiscalización por esta Sala y Sección, mediante la sentencia nº 1584, de 6-11-09, dictada en el recurso nº 51/2008. En esta sentencia se analizan exhaustivamente varios de los motivos impugnatorios que esgrime la recurrente en su escrito de demanda (en particular, falta de estudio de impacto ambiental, la composición de la Junta Rectora, el plan económico-financiero, omisiones, etc.) por lo que, en aras del principio de unidad de doctrina, nos acogemos a lo resuelto en la misma. Pero, antes de entrar en el análisis particularizado de las alegaciones planteadas, conviene señalar que gran parte de las mismas resultan excesivamente genéricas y, además, traen causa del Plan de Ordenación (PORN) del Parque, (por ejemplo, la falta de consideración de los valores históricos o culturales de las colonias, las limitaciones de usos o actividades establecidas). El PORN del Montgó se aprobó hace ya varios años, por lo que las cuestiones reguladas en el mismo son completamente ajenas a este proceso y no cabe pronunciarse sobre ellas. Baste recordar el contenido que corresponde a los PORN y PRUG, conforme a la, hoy vigente, Ley 42/2007, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad. Corresponde a los PORN delimitar el ámbito territorial del espacio; inventariar y definir el estado de conservación del patrimonio natural y la biodiversidad afectados; determinar los criterios para la conservación y uso sostenible de los recursos naturales; determinar las limitaciones generales y específicas en los usos y actividades; establecer los criterios de referencia orientadores de las políticas sectoriales, etc. (art. 19). Por su parte, según el art. 31.5 de esta norma, el contenido de los PRUG consiste en "la fijación de las normas generales de uso y gestión del parque (art. 31.5)".

QUINTO.- La actora alega, como motivo impugnatorio del PRUG, la falta de evaluación de impacto ambiental. Esta cuestión ya ha sido resuelta por esta Sala en sentido desestimatorio. En el fundamento jurídico tercero de la citada Sentencia, de 6-11-09, hemos establecido al respecto:

"(...) a).- Aplicación de la Ley 9/2006 .

Según pone de manifiesto el artº 3 del texto legal citado la evaluación ambiental es exigible en todos aquellos casos en los que los planes o programas "puedan tener efectos significativos sobre el medio ambiente"



GENERALITAT
VALENCIANA



ADMINISTRACION
DE JUSTICIA

La jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea ha venido pronunciándose sobre el sentido de la expresión "efecto apreciable sobre el medio ambiente" en la Directiva 92/43, que podemos considerar equivalente a la expresión "efectos significativos sobre el medio ambiente", pues la propia Directiva 2001/42 / CE los equipara en el considerando (10).

"07 El artículo 6, apartado 3, de la Directiva 92/43 supedita la obligación de efectuar una evaluación adecuada de las repercusiones de un plan o de un proyecto en un lugar protegido, a la condición de que dicho plan o proyecto pueda afectar de forma

apreciable al lugar de que se trate (véase la sentencia de 7 de septiembre de 2004_ Waddenvereniging y Vogelbeschermingsvereniging, C-127/02, Rec. p. 1-7405, apartado 40).

34 El Tribunal de Justicia ha señalado asimismo, en el apartado 43 de la citada sentencia, que el elemento desencadenante del mecanismo de protección del medio ambiente, previsto en el artículo 6, apartado 3, de la Directiva 92/43, exige la existencia de una probabilidad o de una posibilidad de que un plan o proyecto afecten de forma apreciable al lugar de que se trate.

35 Por lo que atañe a este último criterio, el Tribunal de Justicia ha aclarado, en los apartados 46 a 48 de la misma sentencia, que, según se desprende del artículo 6, apartado 3, primera frase, de dicha Directiva, en relación con el décimo considerando de ésta, el carácter apreciable de la repercusión sobre un lugar de un plan o de un proyecto debe examinarse en relación con los objetivos de conservación del citado lugar. Por consiguiente, cuando un plan o un proyecto, aun teniendo una repercusión sobre ese lugar, no comprometan los objetivos de conservación de éste, no puede considerarse que dichos planes o proyectos puedan afectar a dicho lugar de una forma apreciable. El examen de un riesgo semejante deberá efectuarse en particular a la luz de las características y de las condiciones medioambientales concretas del lugar afectado por un plan o proyecto de esa índole."

Por su parte, la de 20 de septiembre de 2007 (TJCE 2007, 240) señala:

"Esta disposición establece un procedimiento de evaluación destinado a garantizar, con la ayuda de un control previo, que únicamente se autorice un plan 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 este último, en la medida en que no cause perjuicio a la integridad de dicho lugar véanse las sentencias de 7 de septiembre de 2004 (TJCE 2004, 226) , Waddenvereniging y Vogelbeschermingsvereniging, «Waddenzee», C- 127/02, Rec. p. 1-7405, apartado 34, y de 26 de octubre de 2006, Comisión/Portugal, «castro Verde», C-239/04, Rec. p. 1-10183, apartado 19).

La de siete de septiembre de 2004 es asimismo muy clara:

" Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede responder a la tercera cuestión, letra a), que el artículo 6, apartado 3, primera frase, de la Directiva sobre los hábitat debe interpretarse en el sentido de que cualquier plan o proyecto, que no tenga relación directa con la gestión del lugar o que no sea necesario para la misma, se someterá a una adecuada evaluación de sus repercusiones sobre dicho lugar, teniendo en cuenta los objetivos de conservación de este último, cuando no cabe excluir, sobre la base de datos objetivos, que afecte al lugar de forma apreciable, ya sea individualmente o en combinación con otros planes o proyectos".

b).- El PRUG, es un instrumento de Ordenación ambiental, se desarrolla en el marco del PORN, y tiene por objeto la conservación protección y mejora de los valores ambientales. Así el artº 2º del decreto impugnado determina:

1. De acuerdo con el artículo 37 de la Ley 11/1994, de 27 de diciembre (LCV 1995, 4) , de la Generalitat, de Espacios Naturales Protegidos de la Comunitat Valenciana , este PRUG tiene como objetivo primordial diseñar un marco donde se realicen las actividades directamente ligadas con la declaración del Parque y, en



GENERALITAT
VALENCIANA



ADMINISTRACION
DE JUSTICIA

particular, la investigación, el uso público y la conservación, protección y mejora de los valores ambientales.

2. Para conseguir alcanzar la finalidad señalada en el punto 1, además de los objetivos generales en el ámbito del PORN, el PRUG establece los siguientes objetivos en el marco de la gestión del espacio natural:

a) Proteger y conservar el patrimonio natural del Parque, especialmente aquellos ecosistemas, especies y poblaciones más notables, y los procesos que permiten su mantenimiento.

b) Proteger, conservar y mejorar el patrimonio cultural del Parque, especialmente el patrimonio etnológico y arqueológico, fruto del paso de diferentes civilizaciones por este territorio.

c) Promover, canalizar, ordenar y facilitar la demanda de actividades lúdicas, y educativas medioambientales y culturales, permitiendo experiencias vivenciales a los visitantes, todo ello asegurando, en todo momento, la conservación de los valores del Parque Natural.

d) Articular una regulación que canalice la afluencia de diferentes clases de visitantes y que fomente actitudes en éstos que favorezcan la conservación de la biodiversidad y de los recursos naturales y culturales del Parque.

e) Identificar, corregir y minimizar los impactos que la actividad humana ocasiona, o podría ocasionar, sobre la biodiversidad y los recursos naturales y culturales del Parque, fomentando la regeneración y la restauración de áreas de gran interés hacia la vegetación climática.

j) Promover y regular la investigación científica en todos sus aspectos, con el objeto de conocer y difundir el medio natural característico del ámbito del Parque, los procesos que lo determinan, evaluar su estado y fijar los criterios de intervención para su conservación.

g) Definir criterios para la señalización y la imagen pública del Parque.

h) Zonificar el Parque, delimitando diferentes áreas en función de sus necesidades de conservación, y su capacidad y vocación en relación con el uso para las actividades humanas.

i) Definir los criterios de seguridad y emergencia para minimizar los riesgos para el Parque y para los visitantes."

En consecuencia, el Decreto 229/2007 impugnado no constituye uno de los planes o programas con efectos significativos para el medio ambiente incluidos en el ámbito de aplicación de la Ley 9/2006 .

c).- La sala ya se ha pronunciado al efecto en Sentencia 1518/2008, dictada en el recurso 1014/2006 , en la que se impugnaba un Decreto 103/06 , de declaración del Paisaje Protegido de la sierra de Bernia, se afirmaba:

"vulneración de la Directiva 2001/42/CEE del Parlamento Europeo y del Consejo de 27-6-01 relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, Directiva que fue transpuesta por Ley 9/06 de 28-4 sobre Evaluación de los Efectos de Determinados Planes y Programas en el medio ambiente, de donde resulta que el Decreto debía estar amparado por una declaración de impacto ambiental previa, que hubiera definido de forma correcta, adecuada y precisa el ámbito de delimitación del paisaje protegido de la Sierra de Bernia" dicha Sala contestó:

"SÉPTIMO.- Tampoco puede tener favorable acogida la alegación relativa a la necesidad de declaración de impacto ambiental, que la actora considera preceptivo.

Pues bien, aparte de que dicho documento se vincula a los instrumentos de ordenación del territorio y es evidente que el Decreto de Declaración de Paisaje Protegido no la tiene, es claro, por otro lado, que tanto éste como aquél obedecen a una finalidad de preservación del medio ambiente de manera que la exigencia de DIC no haría sino redundar en el mismo objetivo."

SIXTO.- Tampoco puede acogerse la alegación relativa a la composición de la Junta Rectora del Parque, conforme a lo establecido en el fundamento jurídico cuarto de la citada sentencia. En ella se establece:



GENERALITAT
VALENCIANA



ADMINISTRACION
DE JUSTICIA

"(...) debemos señalar que la regulación de la Junta Rectora de los Parques Naturales contenida en propia Ley 11/1994, de 27 de diciembre, de Espacios Naturales Protegidos impide que la modificación de su composición se efectúe en un Plan de Uso y Gestión como el que nos ocupa.

Ello es así porque el artículo 48.5 de la Ley, respecto a los órganos colegiados consultivos de los espacios naturales protegidos que "La composición y funciones de dichos órganos se especificará en la norma de creación de cada espacio" y, en el mismo sentido, el artículo 51 de la misma Ley dice "La composición del órgano colegiado se establecerá en la norma de declaración de cada espacio natural protegido".

Por tanto, es jurídicamente inviable, so pena de vulnerar los artículos de la Ley antes mencionados, establecer en el PRUG del Montgó una composición de la Junta Rectora distinta a la contenida en el decreto de creación, como pretende la actora.

En este sentido, las alegaciones vertidas por la actora en este punto se dirigen más contra la regulación de la Junta Rectora del Decreto 25/1987, que declaró el parque natural, que contra el propio PRUG, olvidando que la primera es una norma distinta que no ha sido recurrida en este procedimiento.

Por último, debemos recordar que es objeto del presente procedimiento el Decreto 229/2007 y no el Decreto 25/1987, que es el que establece la composición de la Junta Rectora que la actora reputa ilegal, sin que pueda hacerse valer en este recurso pretensiones de modificación de una disposición de carácter general distinta y que no ha sido impugnada en el mismo, siendo irrelevante la actuación que la Generalitat haya tenido en la declaración y regulación otros espacios naturales protegidos, porque precisamente dichas regulaciones y actuaciones responden a las necesidades de individualización de la protección en atención a los valores a proteger en cada uno de los espacios (...)

SÉPTIMO.- Igual suerte debe correr el alegato relativo al contenido del estudio económico-financiero. En la sentencia de 6-11-09, hemos establecido: "(...) El apartado 6 del Documento de Plan Rector de Uso y Gestión del Montgó (Pág. 57 y ss) el estudio económico financiero, en el que se explicitan las vías de financiación y el programa de actuaciones, fijando el marco general y los criterios para definir actuaciones, así como la inversión estimada y la síntesis del programa con indicación de objetivos. Constan también 4 bloques de actuaciones en las que se definen los objetivos generales, los objetivos específicos y la naturaleza de la actuación en la que se indica el ámbito de aplicación, prioridad, órgano gestor, plazo de ejecución y presupuesto y financiación. Asimismo, obra en el expediente la Memoria económica del Decreto.

Respecto al contenido del programa económico financiero, hemos de traer a colación la reiterada doctrina del Tribunal Supremo sobre la omisión o defectos de dicho programa en el ámbito del planeamiento urbanístico, pero extrapolable a los planes ambientales, citando por todas, la sentencia de 18 julio 1993 que dijo: "Abordamos ahora la cuestión de la pretendida nulidad del estudio económico-financiero, [...] Pues bien, en primer lugar, aunque los recurrentes dicen conocer la doctrina jurisprudencial sobre el estudio económico-financiero en los Planes de Urbanismo, pero manifiestan no compartirla, es preciso recordar que tal doctrina sigue teniendo plena vigencia [SS. 5 febrero, 7, 15 Y 25 abril, 26 y 27 mayo, 2 junio 1992 y en modo alguno puede ser calificada de «cláusula de estilo» como dicen los apelantes. Según la misma el estudio económico-financiero no constituye un presupuesto en el que deben constar cantidades concretas de ingresos y gastos, sino que es suficiente con que indique las fuentes de financiación que quedarán afectas a la ejecución del Plan, de acuerdo con la previsión lógica y ponderada que garantice la real posibilidad de su realización, en función de la importancia de las determinaciones del planeamiento; [...] Como ya se dijo en S. 23-9-1987 (RJ 1987, 7748) a veces los recurrentes tratan de librarse de los inconvenientes que para ellos derivan de un Plan Urbanístico, esgrimiendo alegatos sobre la falta de medios económico-financieros para la ejecución de dicho Plan. "



GENERALITAT
DE CATALUNYA



ADMINISTRACION
DE JUSTICIA

Referido al supuesto concreto de los planes de protección de espacios naturales protegidos se ha pronunciado la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña núm. 999/2005 de 21 diciembre afirma:

"Y no en otro sentido con cita de reiterada jurisprudencia viene declarando esta Sala en relación con los estudios económico financieros a incorporar a los diferentes instrumentos de planeamiento (sin que tenga por qué ser diferente en el caso), no puede exigirse a los indicados estudios que contengan una pormenorizada previsión específica para cada una de las operaciones que propongan, previsión que es más propia de los posteriores instrumentos de ejecución atendido el valor relativo y hasta cierto punto provisional de las estimaciones económicas del estudio económico a las que no puede exigirse que contengan un estudio detallado e inalterable pudiendo aquellas previsiones iniciales resultar modificadas en función del carácter dinámico y de las vicisitudes por las que discurra la ejecución. De manera que si la evaluación económica en ellos contenida tiende en definitiva a asegurar la viabilidad económica de la actuación de que se trate, preciso será para que prospere su impugnación que en las actuaciones, por los elementos probatorios que se hayan aportado, resulte acreditada la inviabilidad de la actuación cuestionada, sin que por tanto determinados efectos y omisiones de que pudieran adolecer determinen la nulidad misma de la disposición en que se contengan. Y es que el estudio económico implica, simplemente un estudio analítico de las posibilidades económicas y recursos financieros sin que sean necesarias demasiadas precisiones en orden a una evaluación económica detallada y a una precisión de los recursos en orden a expropiaciones, implantación de servicios, abono de indemnizaciones, etc.; pues, si bien su existencia constituye un requisito esencial que no puede soslayarse y debe constar documentalmente, su devaluación en su concreción como elemento esencial permite a estos efectos como perfectamente adecuada una mera referencia a los medios económicos y financieros. De forma que, existiendo el estudio económico, correspondería a la parte actora el probar, sin que lo haya efectuado que el mismo fuese en su aspecto económico absolutamente inviable o de contenido y ejecución imposibles desde el punto de vista económico financiero, ni en sus aspectos más generales ni en los de carácter más específico, sin que quepa, por tanto, atender a la anulación solicitada, a salvo las impugnaciones que pudiesen producirse en fase de ejecución, fase necesitada de mayores concreciones y precisiones en el orden económico.

En este sentido, sobre las posibilidades de anulación del Plan por insuficiencia del programa económico financiero, el Tribunal Supremo en Sentencia de 26 de mayo de 1992 con referencia al Plan Rector de Uso y Gestión de la Cuenca Alta del Manzanares, dijo:

"El Estudio económico- financiero implica un estudio analítico de las posibilidades económicas y recursos financieros para la ejecución del Plan, sin que sean necesarias demasiadas precisiones que deben dejarse, como más propias, para planes de desarrollo. [...] Otra cosa es que se esté o no en desacuerdo con lo que en el mismo se expone. Pero en contraste entre su lectura y las alegaciones en su contra no muestra otra cosa que una divergencia de criterio... sin valor alguno anulatorio del Plan. Para ello sería imprescindible haber acreditado su irracionalidad; o su error inexcusable en las medidas adoptadas; o, en definitiva, su apartamiento de los fines de interés público y en general para primar intereses particulares en perjuicio de aquéllos; pero de ello no hay la más mínima prueba ni siquiera indiciaria (...)"

OCTAVO.- Procede rechazar igualmente la alegación consistente en la supuesta vulneración del PORN por parte del PRUG impugnado. En la sentencia citada, hemos considerado, sobre las relaciones entre ambos, lo siguiente: "(...) a).- Relaciones PORN versus PRUG.

Como señala la sentencia de la Sala nº 554/2008, recaída en el recurso 638/2006, "la compleja relación de lo expuesto debe partir de que de una parte el PORN afecta a un determinado espacio con valores suficientes para ser objeto de



GENERALITAT
DE CATALUNYA



ADMINISTRACION
DE JUSTICIA

protección ambiental a través del oportuno procedimiento participativo; mientras que el PRUG es el instrumento de gestión de un espacio protegido formalmente, sea Parque Nacional o Parque Natural como es nuestro caso, pues es sobre todo un instrumento de planificación común a todos los parques. Por ello, en un PORN se recogen en ocasiones determinaciones generales, o vagas o inconcretas que se deben precisar en el PRUG; pero, como prevé la legislación valenciana y el PORN de la Sierra Calderona en 2001 y 2006, hay también prescripciones normativas directa, prohibiciones de uso, etc. La función del PORN no es sólo la regulación del espacio natural protegido en sí, sino igualmente de todo aquello que se relacione con éste directa o indirectamente (usos, actividades económicas, etc.), lo que hace que tengan una naturaleza compleja. Pero como mínimo fijan el marco de las limitaciones que afectan al espacio natural protegido y, en su caso, el marco de las posibles actividades y aprovechamientos que caben en el mismo, lo que alcanza a la prohibición directa, evidentemente, de ciertos usos, ya con carácter general o específico (art. 19 de la Ley 42/1997, de 13 de diciembre ; y arto 4 de la Ley 4/1989 (RCL 1989, 660) , lo que también sigue la Ley valenciana, como se dirá). Yeso hace el PORN de la Sierra Calderona de 2001.

Ahora bien, todo PORN suele remitirse expresa o indirectamente al PRUG para concretar su contenido en el espacio natural protegido por lo que en ocasiones no sólo tiene regulaciones imperativas sino meras recomendaciones o indicaciones, lo que no evita o impide, como es el caso, que tenga normas de directa aplicación o prohibiciones, en cuyo caso se imponen a las Administraciones Públicas, a los interesados y a las planificaciones derivadas. Debiendo justificar, en su caso o bien las excepciones que a ello se puedan hacer (pudiendo estar previsto en el PORN) o bien determinando, sin vaguedad, los casos en que esto es procedente, tal y como hacía el Decreto 77/2001, de 2 de abril . Por ello, en cada parque será el PRUG el que deba fijar de manera pormenorizada y concreta los usos permitidos y aprovechamientos autorizados, gestión de recursos naturales, etc. Y sin ambages podemos decir que las relaciones entre PORN y PRUG son de jerarquía, como señala STC 102/1995, de 26 de junio (Ff 13Q). El PORN podemos decir es como un instrumento de ordenación, y el PRUG es de gestión o ejecución, grosso modo expuesto, por lo que el PORN actúa o puede hacerlo sobre un espacio o territorio más amplio que el PRUG que sólo es para un parque -natural o nacional-. En suma, respecto del PORN, el PRUG puede precisar, concretar, pormenorizar lo señalado en aquel, por regla general (...). "

NOVENO.- Procede analizar, a continuación, el motivo impugnatorio del PRUG consistente en la indeterminación del ámbito de aplicación del espacio protegido, que se deriva de la disposición transitoria primera, respecto de las denominadas áreas de revisión de titularidad. Esta norma, en efecto, viene a establecer un criterio de delimitación del Parque basado en la titularidad de los terrenos, esto es, los mismos entrarían dentro de los límites del Parque o en la zona de amortiguación, respectivamente, según sean públicos o privados. En suma, conforme al plan impugnado el régimen jurídico de estos terrenos difiere sustancialmente en función del tipo de titularidad de los mismos. Lo cierto es que, conforme a lo establecido en la legislación de espacios naturales aplicable, no corresponde al PRUG delimitar el espacio protegido, sino al PORN. La Administración competente tiene que delimitar, utilizando el instrumento jurídico procedente, el espacio territorial afectado por esta declaración. Y no es admisible, por otra parte, que dicha delimitación venga presidida por un criterio que no es científico y totalmente ajeno a la protección ambiental, como es la titularidad de los terrenos. Deben llevarse a cabo los estudios necesarios para la delimitación del espacio conforme a los valores ambientales presentes y justificarse adecuadamente. Así, siguiendo el criterio mantenido por esta Sala en la



GENERALITAT
VALENCIANA

Sentencia de esta Sala de 23-12-2004, en materia de zonas húmedas, debemos considerar esta disposición contraria a Derecho.

DÉCIMO.-De conformidad con el criterio mantenido por el art. 139 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, no es de apreciar temeridad o mala fe en ninguna de las partes a efectos de imponer las costas procesales.

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

FALLAMOS

Estimar parcialmente el recurso interpuesto por la ASOCIACIÓN COLONIES DEL MONTGÓ contra el Decreto nº 229/2007, de 23 de noviembre, del Consell de la Generalitat Valenciana, por el que se aprueba el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural del Montgó. Se anula la disposición transitoria primera del mismo. Publíquese en el DOGV.Sin costas.

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

Así por esta nuestra sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.



ADMINISTRACION
DE JUSTICIA