



NIG: 28079 13 3 2005 0000007  
NUMERO ORIGIN: 0001139 /2005  
ORGANO ORIGEN: T.S.J.COM.VALENCIANA CON/AD SEC.3 de VALENCIA  
36307

**TRIBUNAL SUPREMO  
SALA TERCERA  
CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO**

SECCION: 005  
SECRETARIA: ILMA. SRA. DÑA. MARÍA JESÚS PERA BAJO  
RECURSO NUM. 008 / 0000007 / 2005  
Núm. Secretaria: 1111

PROCURADOR: ~~ELIAZ AZORIN-ALBINANA LOPEZ,~~ ROSA SORRIBES CALLE

**NOTIFICACION.-** En Madrid, a

En el día de hoy se deposita en el Salón de Procuradores de esta Sede, para su notificación, copia de la resolución dictada en el procedimiento arriba expresado con fecha 30-06-2009, para su notificación al Procurador referido, haciéndole saber a las partes que contra ella no cabe recurso ordinario alguno.

Quedando enterado y firma.

ILUSTRE COLEGIO PROCURADORES DE MADRID	
RECEPCIÓN	NOTIFICACIÓN
30 JUL 2009	31 JUL 2009
Artículo 151.2	L.E.C. 1/2009

**RECURSO CASACION Num.: 7/2005**

**Votación: 16/06/2009**

**Ponente Excmo. Sr. D.: Rafael Fernández Valverde**

**Secretaría Sr./Sra.: Ilma. Sra. Dña. María Jesús Pera Bajo**

## SENTENCIA

TRIBUNAL SUPREMO.  
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO  
SECCIÓN: QUINTA

**Excmos. Sres.:**

**Presidente:**

**D. Mariano de Oro-Pulido y Lopez**

**Magistrados:**

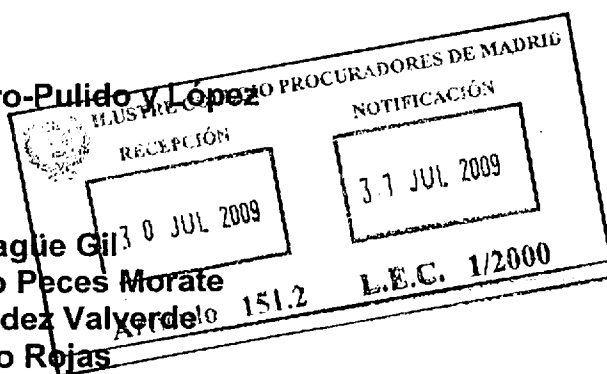
**D. Pedro José Yagüe Gil**

**D. Jesús Ernesto Peces Morate**

**D. Rafael Fernández Valverde**

**D. Eduardo Calvo Rojas**

**D<sup>a</sup>. María del Pilar Teso Gamella**



En la Villa de Madrid, a treinta de Junio de dos mil nueve

Visto por la Sala Tercera (Sección Quinta) del Tribunal Supremo el Recurso de Casación 7/2005 interpuesto por la mercantil **SERVUEUROPA, S. A. y D. JOAQUÍN PLAZA CERESO** representados por la Procuradora D<sup>a</sup>. Pilar Azorín Albiñana López y asistidos de Letrado; siendo parte recurrida la **GENERALIDAD VALENCIANA**, representada por la Letrada de sus servicios jurídicos; promovido contra la sentencia dictada el 4 de octubre de 2004 por la

Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, en Recurso Contencioso-Administrativo nº 1139/2003, sobre ordenación de las zonas periféricas de protección del sistema de zonas húmedas del sur de Alicante.

### ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO.-** Ante la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, se ha seguido el recurso número 1139/2003, promovido por la mercantil SERVUEUROPA, S. A. y D. JESÚS PLAZA CEREZO y en el que ha sido parte demandada la GENERALIDAD VALENCIANA, sobre ordenación de las zonas periféricas de protección del sistema de zonas húmedas del sur de Alicante.

**SEGUNDO.-** Dicho Tribunal dictó sentencia con fecha 4 de octubre de 2004 del tenor literal siguiente: "FALLAMOS.- DESESTIMAR el recurso contencioso-administrativo interpuesto por SERVUEUROPA, S. A. y D. JOAQUÍN PLAZA CEREZO, contra el Decreto 60/2003, de 13 de mayo, del Consell de la Generalitat, por el que se aprueba la ordenación de las zonas periféricas de protección del sistema de zonas húmedas del sur de Alicante (Salinas de Santa Pola, Lagunas de la Mata y Torrevieja y el Fondó)".

**TERCERO.-** Notificada dicha sentencia a las partes, por la representación de SERVUEUROPA S. A. y D. JOAQUÍN PLAZA CEREZO se presentó escrito preparando recurso de casación, el cual fue tenido por preparado en providencia de la Sala de instancia de fecha 1 de diciembre de 2004, al tiempo que ordenó remitir las actuaciones al Tribunal Supremo, previo emplazamiento de los litigantes.

**CUARTO.-** Emplazadas las partes, la mercantil SERVUEUROPA, S. A. y D. JOAQUÍN PLAZA CEREZO comparecieron en tiempo y forma ante este Tribunal Supremo, al tiempo que formuló en fecha 26 de enero de 2005 el escrito de interposición del recurso de casación, en el cual, tras exponer los motivos que consideró oportunos y solicitó a la Sala se dictara sentencia por la que "se case y anule la resolución recurrida, declarándose de íntegra conformidad con la súplica de la demanda, la nulidad del Decreto 60/2003, de fecha 13 de mayo, del Consell de la Generalitat Valenciana, por el que se

aprueba la ordenación de las zonas periféricas de protección del sistema de zonas húmedas del sur de Alicante".

**QUINTO.-** El recurso de casación fue admitido por providencia de fecha 20 de julio de 2006, ordenándose también, por providencia de 18 de octubre de 2006, entregar copia del escrito de formalización del recurso a la parte comparecida como recurrida a fin de que en el plazo de treinta días pudiera oponerse al recurso, lo que hizo la GENERALIDAD VALENCIANA, en escrito presentado en fecha 7 de diciembre de 2006, en el que expuso los razonamientos que creyó oportunos y solicitó a la Sala se dictara sentencia "declarando no dar lugar al recurso de casación y confirmando la Sentencia nº 1563/04 dictada por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, con imposición de costas".

**SEXTO.-** Por providencia de fecha 11 de mayo de 2009 se señaló para votación y fallo de este recurso de casación el día 16 de junio de 2009, en que tuvo lugar.

**SÉPTIMO.-** En la sustanciación del juicio no se han infringido las formalidades legales esenciales.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. **RAFAEL FERNÁNDEZ VALVERDE**, Magistrado de la Sala

### **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

**PRIMERO.-** Se impugna en el presente recurso de casación la sentencia que la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Valencia dictó en fecha de 4 de octubre de 2004, en su recurso contencioso administrativo número 1139/2003, por medio de la cual se desestimó el formulado por la mercantil **SERVUROP, S. A.** y **D. JOAQUÍN PLAZA CEREZO** contra el Decreto 60/2003, de 13 de mayo, del Consell de la Generalitat, por el que se aprueba la ordenación de las zonas periféricas de protección del sistema de zonas húmedas del sur de Alicante (Salinas de Santa Pola, Lagunas de La Mata y Torrevieja y el Fondó) (DOGV nº 4504, de 21 de mayo de 2003).

**SEGUNDO.-** Como decimos, la Sala de instancia desestimó el recurso contencioso administrativo, y se basó, para ello, en síntesis, y por lo que aquí interesa, en la siguiente argumentación:

1º. Como punto de partida se señala que el Decreto ahora impugnado (Decreto 60/2003, de 13 de mayo, del Consell de la Generalitat, por el que se aprueba la ordenación de las zonas periféricas de protección del sistema de zonas húmedas del sur de Alicante) fue dictado como consecuencia del anterior Decreto 49/1995, de 22 de marzo, de la misma procedencia, por el que se aprobó definitivamente el Plan Rector de Uso y Gestión (PRUG) del Paraje Natural de las Lagunas de la Mata y de Torrevieja; pues bien dicho Decreto fue anulado por la STSJ de Valencia de 5 de enero de 1998, confirmada, en este particular por la STS de 16 de junio de 2003, que, en lo que aquí interesa, señaló:

*"... Es evidente, por tanto, que el precepto permite que los Espacios Naturales Protegidos declarados por ley puedan incorporar unas zonas periféricas de protección. El alcance y especificación de la protección puede o no estar en la ley, pero es inexorable que la ley de creación misma proclame la existencia de la zona de protección (...). Lo que es evidente es que ni en la naturaleza del Plan Rector de Uso y Gestión ni entre las gestiones que le son atribuidas por la ley se comprende la posibilidad de crear zonas de protección".*

2º. No obstante tal pronunciamiento de esta Sala, la sentencia de instancia ---siguiendo el criterio ya establecido en su STSJ de 30 de junio de 2004, RCA 1082/2003--- se pronuncia de forma *"contraria a la tesis de invalidez jurídica que ... han planteado en la controversia que ahora analizamos"*.

De esta anterior sentencia, la sentencia de instancia destaca, entre otros, los siguientes extremos, partiendo, para ello de lo establecido en el artículo 18 de la Ley 4/89, de 27 de Marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y la Flora y Fauna Silvestres, con los que alcanza la conclusión de que, no obstante lo anterior, el Decreto impugnado 60/2003, de 13 de mayo, *"cuenta con la necesaria cobertura legal y respeta las exigencias legales urbanismo jurisprudenciales"*:

*"Si tanto la STS citada como el artículo 18 de la Ley estatal 4/1989 exigen que la ley de creación misma proclame la existencia de la zona de*

*protección, no cabrá duda alguna de que tal exigencia es cumplida por la ley creadora del espacio natural protegido: la Disposición Adicional Segunda, apartado 1-f), de la Ley valenciana 11/1994 , crea el Parque Natural de las Lagunas de la Mata y Torrevieja, y el artículo 29.1 de dicha ley dispone que:*

*"La declaración de espacio natural protegido podrá incluir la delimitación de áreas de amortiguación de impactos en las que se aplicarán medidas específicas destinadas a evitar impactos negativos sobre los espacios protegidos".*

*Posibilitada legalmente la creación de áreas de amortiguación de impactos, el apartado 2 de dicho artículo 29 establece el instrumento normativo:*

*"El establecimiento o alteración de la delimitación de áreas de amortiguación de impactos y el régimen de protección aplicable en las mismas podrá asimismo llevarse a cabo en los instrumentos de ordenación del espacio protegido sin que tenga la consideración de modificación de la declaración de espacio natural protegido".*

*Nos encontraremos, pues, con una normativa legal autonómica que, en su ámbito competencial, crea un espacio natural protegido (el Parque Natural de las Salinas de la Mata y Torrevieja) y que posibilita la creación de áreas de amortiguación de impactos (zonas periféricas de protección) destinadas a evitar impactos negativos sobre el espacio protegido, de manera que el Decreto 60/03 constituye un instrumento de ordenación de usos y actividades en el ámbito de la zona periférica de protección del Parque Natural de las Salinas de la Mata y Torrevieja, con la finalidad de compatibilizar dichos usos con los objetivos de protección del Parque Natural, todo ello de conformidad a la normativa autonómica citada, al artículo 18 de la Ley estatal 4/1989 y a la STS de 16-6-2003.*

*A mayor abundamiento, no cabe olvidar que el Decreto cuestionado es anterior en el tiempo a la anulación por el Tribunal Supremo del artículo 3 del Decreto del Consell 49/1995, de 22 de marzo , debiendo reseñar que dicha norma reglamentaria es derogada explícitamente por la Disposición Derogatoria del Decreto 60/03, de 13 de mayo.*

*Asimismo, el artículo 37.2 de la Ley valenciana 11/1994 , otorga cobertura legal a la ordenación impugnada, sustitutiva del régimen previsto para los perímetros de protección por el anterior PRUG de 22-3-1995, para establecer el régimen de protección y ordenación de usos necesario para garantizar la conservación de los valores que motivaron la declaración del espacio natural protegido.*

*Finalmente, no se aprecia la infracción del artículo 29 de la Ley valenciana 11/1994 invocada por la demanda, puesto que el Decreto impugnado define su objeto, marco legal, efectos, zonificación y usos compatibles, sustituyendo con ello de manera puntual al PRUG de 22-3-1995 y estableciendo un nuevo régimen de protección respetuoso con las previsiones del artículo 29.2 del citado texto legal autonómico .*

*A la vista de los anteriores razonamientos, procederá desestimar la argumentación de la demanda sobre la falta de cobertura legal e infracción de la normativa estatal o autonómica por parte del Decreto cuestionado".*

3º. A modo de conclusión, y recogiendo lo señalado en el en la sentencia de referencia, señala:

*"... el Decreto 60/03 constituye no modifica la clasificación del suelo sino que, como explica la exposición de motivos y concreta su articulado, regula una nueva ordenación que compatibilice los usos antrópicos y la protección de los valores naturales, siguiendo directrices territoriales y de uso sostenible de los recursos naturales.*

*Es cierto que en el artículo 13 , referido a las áreas de predominio agrícola "A" se especifican los usos compatibles con la adecuada protección del Parque Natural, suponiendo ello una restricción de los usos y actividades inherentes al derecho de propiedad, pero ello no supone una vulneración del derecho de propiedad ni puede ser tachado de injustificado sin más prueba que la mera afirmación."*

4º. En relación con el concreto trazado del perímetro de protección, y dentro del marco de discrecionalidad con que cuenta la Administración, la sentencia de instancia señala que *"no es preciso hacer uso del concepto de discrecionalidad y de la llamada de datos ambientales de configuración extrajurídica para constatar que el terreno propiedad de los demandantes debe quedar incluido en el ámbito de afectación del Paraje Natural Lagunas de La Mata y Torrevieja. Y es que la notoria proximidad física de tales terrenos a los lindes de este Paraje y la ineludible trascendencia que dispone el control y la restricción de los usos permitidos en el entorno inmediato del mismo hace que la afectación de los mismos a la limitaciones de usos que refiere el Decreto 60/2003 guarde una notoria racionalidad tanto con la propia creación, existencia y subsistencia de esta figura de tutela ambiental como con la previsión legal que posibilita la fijación de entornos de protección en las inmediaciones de los espacios naturales protegidos"*.

**TERCERO.-** Contra esa sentencia han interpuesto **SERVOUROPA, S. A. y D. JOAQUÍN PLAZA CEREZO**, recurso de casación en el que esgrimen cuatro motivos de impugnación, al amparo, los tres primeros, del artículo 88.1.d) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (LRJCA) ---por infracción de las normas del ordenamiento jurídico o de la jurisprudencia que fueren aplicables para resolver las cuestiones objeto de debate---, y, el cuarto, al amparo del artículo 88.1.c), esto es, por quebrantamiento de las formas esenciales del juicio por infracción de las normas reguladoras de la sentencia o de las que rigen los actos y garantías procesales, siempre que en este último caso se haya producido indefensión para la parte.

1º. En el primero se denuncia la infracción del artículo 18 y de la D. A. 5ª de la Ley 4/89, de 27 de Marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y la Flora y Fauna Silvestres de Conservación de Espacios Naturales (LCEN), así como del artículo 149.1.23 de la Constitución Española.

En concreto, se considera infringido el citado artículo 18 de la mencionada norma, pues argumenta que aquél establece dos mandatos vinculantes para el legislador autonómico:

1º) Que la zona periférica de protección se puede establecer exclusivamente en los Espacios Naturales Protegidos creados por ley, y que el espacio natural protegido en cuestión se ha creado por decreto 237/96 de la Generalitat Valenciana; en consecuencia, no habiendo sido creado por ley, no cabe establecer zonas periféricas de protección como la que pretende desarrollar el Decreto impugnado.

2º) Que deberá ser la propia ley de creación de Espacios Naturales de Protección la que, en su caso, establezca las limitaciones necesarias. De forma que, en este caso, se incumplen dos exigencias: la exigencia de reserva formal de ley; al tratarse de un Decreto, éste es nulo. Y la exigencia de reserva material de ser la propia ley de creación de Espacios Naturales de Protección la que, en su caso, establezca las limitaciones necesarias, pues en el presente caso la norma de creación de Espacio Protegido no ha sido el Decreto impugnado.

En este sentido, recoge que el artículo 29.2 de la Ley 11/94, de la Generalitat Valenciana (al permitir la creación de espacios de protección por medio de instrumentos de ordenación del espacio protegido, al margen de la ley que lo cree) infringe los preceptos citados.

2º. En el segundo motivo ---también al amparo del artículo 88.1.d) LRJCA---, se proclama la infracción de la STS dictada en el recurso nº 2609/98 de 16 de junio de 2003, que mantenía la nulidad anteriormente declarada por la Sentencia de 5 de enero de 1998 del TSJ de la Comunidad Valenciana respecto del artículo 3º del Decreto 49/95 (por el que se aprobaba el Plan Rector de Uso y Gestión del Paraje Natural de la Comunidad Valenciana de las Lagunas de La Mata y Torrevieja) estableciendo dicho artículo la franja o perímetro de protección de 500 metros, artículo que fue declarado nulo por exigirse que sea la ley de creación de Espacio Protegido sea la que establezca la zona de protección; así como infracción de los efectos "*ex tunc*" de dicha declaración de nulidad pues la Sentencia del Tribunal Supremo infringida es posterior en el tiempo al Decreto impugnado.

3º. En el terceto de los motivos se expone la infracción del artículo 33 CE, 54 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPA), así como de los artículos 9.3, 103.1 y 106.1 CE, que someten a control judicial la actuación discrecional de la Administración.

Sostiene que los criterios tenidos en cuenta por la Administración para fijar los usos dentro de la zona de protección han sido arbitrarios, y su actuación debe ser controlada judicialmente.

4º. Por último, en el cuarto motivo ---este al amparo del artículo 88.1.c) LRJCA--- se denuncia falta de motivación e incongruencia interna de la sentencia recurrida, pues no justifica suficientemente el cambio de criterio respecto de anteriores Sentencias del TSJ de la Comunidad Valenciana (concretamente la de 16 de mayo de 1995, y la de 5 de enero de 1998, Sección 1ª-) así como respecto de la STS de 16 de junio de 2003 ya referida; tanto al afirmar la validez del acto impugnado cumpliéndose las exigencias de la STS 16 de junio de 2003, aun cuando carece de cobertura legal, como al basar su argumentación en el artículo 29.1 de la Ley 11/94, de la Generalitat

Valenciana, pues este precepto exige también que la delimitación de áreas de amortiguación figure en la declaración de espacio natural protegido.

**CUARTO.-** Siguiendo un orden lógico hemos de proceder, en primer término al examen de este último motivo por cuanto, como hemos puesto de manifiesto, el mismo se articula al amparo del artículo 88.1.c) de la LRJCA, imputándosele a la sentencia una falta de incongruencia interna no justifica suficientemente el cambio de criterio respecto de otras sentencias anteriores del TSJ de la Comunidad Valenciana, y, fundamentalmente, respecto de la STS de 16 de junio de 2003.

Ello no es cierto, y, en consecuencia, el motivo ha de rechazarse. Situándonos en el ámbito que nos compete, el artículo 33 de la LRJCA establece que la Jurisdicción Contencioso-Administrativa juzgará dentro del límite de las pretensiones formuladas por las partes y de los motivos o alegaciones deducidos para fundamentar el recurso y la oposición, imponiendo, para comprobar la concurrencia del requisito de congruencia, la comparación de la decisión judicial con las pretensiones y con las alegaciones, aunque éstas deben entenderse como motivos del recurso y no como argumentos jurídicos.

Por otra parte el artículo 67 de la misma LRJCA establece que la sentencia decidirá todas las cuestiones controvertidas en el proceso; precepto que tiene un claro paralelismo con el artículo 218 de Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil (LEC), aunque los artículos 33.2 y 65.2 de la LRJCA ---que tienden a conceder una cierta libertad al juzgador para motivar su decisión--- siempre exigen que someta previamente a la consideración de las partes los nuevos motivos o cuestiones para salvaguardar los principios de contradicción y congruencia.

En síntesis, pues, la congruencia de la sentencia presupone la confrontación entre su parte dispositiva y el objeto del proceso, delimitado por sus elementos subjetivo (partes) y objetivo (petitum y causa de pedir). La adecuación o correspondencia que la congruencia impone debe extenderse tanto al resultado o efecto jurídico que el litigante pretende obtener con el pronunciamiento judicial postulado ("*petitum*") como a los hechos que sustentan la pretensión y nutren su fundamento ("*causa pretendi*"). Por tanto,

ambas conjuntamente, delimitan pues el alcance objetivo de la resolución judicial, debiendo, no obstante, añadirse para precisar el alcance del requisito de la congruencia que examinamos, dos consideraciones: a) Que la congruencia procesal es compatible con el principio *"iura novit curia"* en la formulación por los Tribunales de sus razonamientos jurídicos; y b), Que la incongruencia es relevante, incluso, desde la perspectiva del derecho a la tutela efectiva y del derecho de defensa constitucionalmente reconocidos (artículo 24.1 y 2 Constitución Española), cuando como consecuencia de ella se produce una modificación de los términos del debate procesal, con quiebra del principio de contradicción y menoscabo del fundamental derecho de defensa. Por ello (STC 8/2004 de 9 de febrero) se ha insistido en que es *"preciso ponderar las circunstancias concurrentes en cada caso para determinar ... si el silencio de la resolución judicial representa una auténtica lesión del derecho reconocido en el artículo 24.1 CE o si, por el contrario, puede interpretarse razonablemente como una desestimación tácita que satisface las exigencias de la tutela judicial efectiva"*.

Por ello, lo que se exige es que la sentencia tenga coherencia interna, esto es, que observe la necesaria correlación entre la *ratio decidendi* y lo resuelto en el fallo o parte dispositiva; y, asimismo, que refleje una adecuada conexión entre los hechos admitidos o definidos y los argumentos jurídicos utilizados. Se habla, pues, de supuesto de incongruencia o de incoherencia interna de la sentencia cuando los fundamentos de su decisión y su fallo resultan contradictorios.

Pues bien, desde esta perspectiva el motivo debe de ser rechazado por cuanto de la lectura de la sentencia, con claridad absoluta, se desprende que la Sala de instancia conocía sus anteriores sentencias así como la de esta Sala suficientemente citada de 16 de junio de 2003, y, no obstante ello, argumenta con base en el artículo 29.1 de la Ley valenciana 11/1994, de 27 de diciembre, de Espacios Naturales Protegidos de la Comunidad Valenciana, que, en principio y desde una perspectiva legal permitiría la creación de áreas de amortiguación de impactos a través del Decreto impugnado, de conformidad, todo ello, con lo establecido en el artículo 37.2 de la misma Ley autonómica y del 18 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y la Fauna Silvestres.

Las argumentaciones serán o no acertadas, como veremos en los motivos anteriores, pero no puede negarse que han existido, que son lógicas y consecuentes y, sobre todo, que son mantenidas no obstante conocer los anteriores criterios jurisdiccionales de precedente cita.

**QUINTO.-** Para el estudio del primero de los motivos ---en el que, fundamentalmente, se considera infringido el artículo 18 de la LCEN, debemos comenzar dejando constancia del contenido de este precepto, el cual dispone que *"En los Espacios Naturales Protegidos declarados por ley, se podrán establecer Zonas Periféricas de Protección destinadas a evitar impacto ecológicos y paisajísticos procedentes del exterior. Cuando proceda, en la propia ley de creación, se establecerán las limitaciones necesarias"*. Al mismo tiempo, debe subrayarse el carácter básico de dicho precepto, de conformidad con lo dispuesto en la Disposición Adicional Quinta de la misma Ley, consecuencia, a su vez, del carácter básico de la competencia estatal en materia de protección del medio ambiente (149.1.23 de la Constitución Española).

Recordemos, igualmente que en la STS de 16 de junio de 2003, señalamos, interpretado el mandato de dicho precepto que *"... Es evidente, por tanto, que el precepto permite que los Espacios Naturales Protegidos declarados por ley puedan incorporar unas zonas periféricas de protección. El alcance y especificación de la protección puede o no estar en la ley, pero es inexorable que la ley de creación misma proclame la existencia de la zona de protección (...). Lo que es evidente es que ni en la naturaleza del Plan Rector de Uso y Gestión ni entre las gestiones que le son atribuidas por la ley se comprende la posibilidad de crear zonas de protección"*.

Esto es, el criterio establecido es que las denominadas zonas periféricas de protección de los Espacios Naturales Protegidos, solo y exclusivamente pueden ser declarados por ley; y, en consecuencia, en el supuesto, posible excepcionalmente, de que existiera algún Espacio Natural no creado por ley, obvio que el mismo no podrá establecer zonas de protección. En concreto, en el supuesto de autos, el Parque de Las Lagunas de la Mata y Torrevieja fue declarado por Decreto de la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente de la Generalidad Valenciana 237/1996, de 10 de diciembre, Decreto que no contempla las denominadas zonas de

protección, con lo que estamos, solo, ante una norma reglamentaria que se estaría desarrollando por otra del mismo rango, como es el Decreto impugnado.

En consecuencia, como en la STS de precedente cita, el Decreto impugnado pretende la ordenación de las zonas periféricas de protección del Parque Natural de las Lagunas de La Mata y Torrevieja (dentro del sistema de zonas húmedas del sur de Alicante) sin que una norma con rango de ley declarara el mismo, y sin que ---aquí lo significativo--- una norma de dicho rango creara las zonas periféricas de protección del citado Parque Natural. Esto es, como se expone en el desarrollo del motivo, del artículo 18 de la LCEN se deduce tanto una reserva formal de ley (que impone el precepto con rango de ley para las citadas zonas limitadoras) como una reserva material de ley (por cuanto se exige la regulación por ley ---en la norma de creación--- del Espacio Natural Protegido).

Pues bien dicho rango no podemos encontrarlo:

a) En el Decreto 189/1988, de 12 de diciembre, por el que se declaraba Paraje Natural a las Lagunas de la Mata y Torrevieja, ya que ---al margen de sus rango--- el mismo Decreto fue anulado por la STSJ de la Comunidad Valenciana de 16 de mayo de 1995, antes, pues de la publicación del Decreto impugnado 60/2003.

b) En el Decreto de la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente de la Generalidad Valenciana 237/1996, de 10 de diciembre, por el que se crea de nuevo el actual Parque Natural las Lagunas de la Mata y Torrevieja; Decreto que, si bien estaba en vigor en el momento de la publicación del Decreto impugnado, ni era norma con rango de ley ni contemplaba la existencia de zonas de protección.

c) Por lo que hace referencia al artículo 29 de la Ley valenciana 11/1994, de 27 de diciembre, de Espacios Naturales Protegidos de la Comunidad Valenciana, en relación con el 37.2 del mismo texto legal autonómico, en los que fundamentalmente insiste la sentencia de instancia de instancia, debemos señalar que el mandato en los mismos contenido tampoco puede ser considerado suficiente para superar la exigencia de reserva legal a la que venimos haciendo referencia, con respaldo en el artículo 18 de la LCEN,

por cuanto la posibilidad de creación ---que dichos preceptos autonómicos contemplan--- no supone que ---real y efectivamente--- dicha creación legal se haya producido; es mas, la norma que posibilitaba dicha creación no era otra que el artículo 3º del Decreto 49/1995, de 22 de marzo, por el que se aprobaba el Plan Rector de Uso y Gestión del Paraje Natural de las Lagunas de la Mata y Torrevieja, que acabaría siendo anulado por la citada STSJ de la Comunidad Valenciana de 5 de junio de 1998 y confirmada, en este particular, por la STS de 16 de junio de 2003.

Pues bien, tras contemplarse en el artículo 29.1 de la citada Ley autonómica que *"la declaración de espacio natural protegido"* puede incluir la delimitación de *"áreas de amortiguación de impactos"*, se añade en el apartado 2 del mismo artículo 29: *"El establecimiento o alteración de la delimitación de áreas de amortiguación de impactos y el régimen de protección aplicable a las mismas podrá asimismo llevarse a cabo por los instrumentos de ordenación el espacio protegido sin que tenga la consideración de modificación de la declaración de espacio natural protegido"*. Por su parte, en el artículo 37.2 de la misma norma autonómica valenciana se añade, al regular los Planes Rectores de Uso y Gestión que los mismos *"En ausencia del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales, establecen, además, el régimen de protección y ordenación de usos necesarios para garantizar la conservación, protección y mejora de los valores ambientales"*.

En principio la contradicción entre dichas normas autonómicas con la básica estatal (18 de la LCEN) parece evidente, ya que la posibilidad de establecimiento ---o alteración--- de las zonas de protección a través de instrumentos de ordenación del espacio protegido, y no a través de la norma con rango de ley, se opone a lo establecido en la legislación estatal, sin que la normativa autonómica pueda dejar sin efecto la reserva legal estatal contendida, además, en una norma básica. Debe, pues, rechazarse el apoyo que la sentencia de instancia intenta encontrar en dichos preceptos para mantener la legalidad del Decreto 60/2003 impugnado, cuando se dice que *"el Decreto 60/03 constituye un instrumento de ordenación de usos y actividades en el ámbito de la zona periférica de protección del Parque Natural de las Salinas de la Mata y Torrevieja"*, o bien cuando añade que *"el artículo 37.2 de la Ley valenciana 11/1994, otorga cobertura legal a la ordenación impugnada, sustitutiva del régimen previsto para los perímetros de protección por el anterior PRUG de 22 de marzo de 1995"*.

Pero es mas, el Decreto 60/2003 impugnado no puede ser considerado como un *"instrumento de ordenación de usos y actividades en el ámbito de la zona periférica de protección"*, por cuanto tal misión ---artículo 15 de la LCEN-- - está encomendada a los Planes de Ordenación de Recursos Naturales, que debe ser aprobado con anterioridad al PRUG, como dispone, además del precepto de citada Ley estatal, el mismo artículo 31.1 de la ley autonómica valenciana 11/1994. El supuesto excepcional de declaración de parques y reservas naturales ---sin previa aprobación de un PORN---, que se contempla en el artículo 15.2 de la LCEN, tampoco resulta de recibo en el supuesto de autos por evidentes razones temporales (un año) y materiales, esto es, por que no es un PORN, sino un PRUG, y, todo ello, además, por no haberse justificado, de forma expresa, las razones que exigían su creación.

d) Por último, tampoco podemos encontrar el apoyo legal necesario en la Disposición Adicional Primera de la citada Ley 11/1994, que dispuso *"que los espacios naturales declarados con anterioridad a la entrada en vigor de esta Ley quedan reclasificados con arreglo a lo previsto en la Disposición Adicional Segunda"*, Disposición en la que ---apartado f)--- se incluye al Parque Natural de las Lagunas de Mata y Torrevieja; pero, como antes indicábamos, y aceptando a efectos meramente dialécticos tal mecanismo de declaración legal, lo cierto es que dicha norma no crea las zonas periféricas de protección (que el Decreto impugnado se proponía ordenar), pues, se insiste, el artículo 29.2 de la citada Ley autonómica contempla una posibilidad que, ni la citada ley ni ningún otro precepto con dicho rango, han materializado en los términos exigidos.

**SIXTO.-** Al declararse haber lugar al recurso de casación no procede condenar en las costas del mismo (artículo 139.2 de la Ley Jurisdiccional 29/1998, de 13 de julio), sin que existan razones para una expresa imposición de las costas en la instancia.

**VISTOS** los preceptos y jurisprudencia citados, así como los de pertinente aplicación.

Por todo ello, en nombre de S. M. el Rey y en el ejercicio de la potestad que, emanada del pueblo español, nos concede la Constitución.

### FALLAMOS

1º. Haber lugar al recurso de casación número 7/2005, interpuesto por la entidad mercantil **SERVOUROPA, S. A. y D. JOAQUÍN PLAZA CEREZO** contra la sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana de fecha 4 de octubre de 2004, en su Recurso Contencioso-administrativo 1139 de 2003.

2º. Revocar la mencionada sentencia.

3º. Estimar el recurso contencioso administrativo, interpuesto por la mencionada entidad mercantil **SERVOUROPA, S. A. y D. JOAQUÍN PLAZA CEREZO GRAVERAS ACICOYA, S. A.** contra el Decreto 60/2003, de 13 de mayo, del Consell de la Generalitat, por el que se aprueba la ordenación de las zonas periféricas de protección del sistema de zonas húmedas del sur de Alicante (Salinas de Santa Pola, Lagunas de La Mata y Torrevieja y el Fondó) (DOGV nº 4504, de 21 de mayo de 2003); resolución que anulamos por ser contraria al Ordenamiento jurídico.

4º. No hacer especial declaración sobre las costas causadas en la instancia y en el presente recurso de casación.

Así por esta nuestra sentencia, que deberá insertarse por el Consejo General del Poder Judicial en la publicación oficial de jurisprudencia de este Tribunal Supremo, definitivamente juzgando, lo pronunciamos, mandamos y firmamos



Recurso Nº: 7/2005

PUBLICACIÓN.- Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por el Magistrado Ponente, Excmo. Sr. D. Rafael Fernández Valverde, estando constituida la Sala en Audiencia Pública, de lo que certifico.