INFORME JURÍDICO RELATIVO A LAS DUDAS SURGIDAS EN RELACIÓN CON LA EJECUCIÓN DE LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE LA COMUNITAT VALENCIANA DE FECHA 25 DE MARZO DE 2025 DICTADA EN EL PROCEDIMIENTO ORDINARIO Nº 558/2023

Expte. 283/25
C/I/13694/2025
MMG

Mediante comunicación interna de Subsecretaría se adjuntó petición de informe jurídico sobre el asunto en el título referenciado. De conformidad con las funciones de asesoramiento en derecho de la Abogacía General de la Generalitat previstas en el artículo 5.3 de la Ley 10/2005, de 9 de diciembre, de la Generalitat, de Asistencia Jurídica a la Generalitat y en el Decreto 84/2006, de 16 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de la Abogacía General de la Generalitat, se emite el siguiente informe facultativo, en base a las siguientes

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA: OBJETO DE INFORME

Es objeto del presente informe pronunciarnos sobre la ejecución de la sentencia nº 169 del TSJCV de fecha 25 de marzo de 2025 en el procedimiento ordinario nº 558/2023.

Esta sentencia, que es firme, se limita a estimar el recurso por considerar contrario a derecho el Decreto 67/2023, de 5 de mayo, del Consell, por el que se declaran como Zonas Especiales de conservación (ZEC) los Lugares de Importancia Comunitaria (LIC) Serra de la Safor (ES5233041), Valls de la Marina (ES5213042), Aitana, Serrella y Puigcampana (ES5213019), Serres de Bèrnia i El Ferrer (ES5213020) y Riu Gorgos (ES5212004), y se aprueba la norma de gestión de tales ZEC y de la Zona de Especial Protección para las Aves (ZEPA) Montañas de la Marina (ES0000453).

Son dos los motivos que se alegaron por la empresa recurrente en dicho procedimiento judicial, uno de carácter formal, relativo a la caducidad de la declaración de alcance de la evaluación ambiental y territorial estratégica y otro de fondo relativo a la clasificación de la parcela de la recurrente y su indebida inclusión en la categoría B de la zonificación acordada por el decreto impugnado.

CSV:2KUHBJEL:2BAZF9L1:5YM3ED4Y URL de validación:https://www.tramita.gva.es/csv-front/index.faces?cadena=2KUHBJEL:2BAZF9L1:5YM3ED4Y

La sentencia se limita a valorar el criterio formal, sin entrar en el otro motivo de impugnación.

En concreto, se plantea la consulta objeto del presente informe en estos términos:

1. Si se considera que las actuaciones llevadas a cabo hasta la fecha por esta Dirección General para dar cumplimiento a la sentencia de referencia son adecuadas y suficientes o, en caso negativo, qué otras medidas deberían adoptarse al respecto.

2. Si la anulación del Decreto 67/2023, de 5 de mayo, del Consell, afecta a las resoluciones dictadas a su amparo durante el periodo de vigencia del mismo, especialmente por lo que respecta a las evaluaciones de repercusiones sobre la Red Natura 2000 reguladas por el Decreto 60/2012, de 5 de abril, del Consell, por el que regula el régimen especial de evaluación y de aprobación, autorización o conformidad de planes, programas y proyectos que puedan afectar a la Red Natura 2000, ya que la norma de gestión anulada no sólo afectaba a los planes y proyectos sometidos a este trámite, sino que además la zonificación ahora anulada resultaba especialmente relevante a estos efectos.

Las actuaciones llevadas a cabo son la comunicación de la sentencia a la Dirección Territorial de Medio Ambiente de Alicante, como órgano que cuenta con competencias delegadas en materia de evaluación de repercusiones sobre la Red Natura 2000 afectadas por la anulación del Decreto y la eliminación de las determinaciones de la norma de gestión anulada, y en particular la zonificación prevista en la misma y la consideración de ZEC de los espacios afectados, en el visor cartográfico de la Generalitat.

Para resolver la consulta realizada vamos a tener en cuenta:

.- Decreto 67/2023, de 5 de mayo, del Consell por el que se declaran Zonas Especiales de Conservación (ZEC) los Lugares de Importancia Comunitaria (LIC) Serra de la Safor (Es5233041), Valls de la Marina (Es5213042), Aitana, Serrella y Puigcampana (Es5213019), Serres de Bèrnia i El Ferrer (Es5213020) y Riu Gorgos (Es5212004), y se aprueba la norma de gestión de tales ZEC y de la Zona de Especial Protección para las Aves (ZEPA) Montañas de la Marina (Es0000453).

.- Directiva 92/43/ CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres.

.- Acuerdo de 10 de julio de 2001 del Consell por el que se aprobó la lista y la delimitación de los Lugares de Importancia Comunitaria (LIC) que debían ser propuestos a la Comisión Europea como contribución a la constitución de la

CSV:2KUHBJEL:2BAZF9L1:5YM3ED4Y URL de validación:https://www.tramita.gva.es/csv-front/index.faces?cadena=2KUHBJEL:2BAZF9L1:5YM3ED4Y

Red Ecológica Europea Natura 2000. (La inclusión de estos espacios en la Red Natura 2000 fue confirmada posteriormente con la Decisión de la Comisión Europea de 19 de julio de 2006).

.- Decisión de Ejecución (UE) 2025/257 de la Comisión, de 7 de febrero de 2025, por la que se adopta la decimoctava lista actualizada de lugares de importancia comunitaria de la región biogeográfica mediterránea.

En esa lista siguen estando como LIC los LICs a los que se refería el Decreto 67/2023.

.- Acuerdo de 5 de junio de 2009, del Consell, de ampliación de la Red de Zonas de Especial Protección para las Aves (ZEPA) de la Comunitat Valenciana.

En este acuerdo de incluye como espacio ZEPA el espacio «Montañas de la Marina» (ES0000453).

.- Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental.

.- Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

.- Ley 11/1994, de 27 de diciembre, de Espacios Naturales Protegidos de la Comunitat Valenciana.

.- Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental.

.- Ley 2/1989, de 3 de marzo, de la Generalitat Valenciana de Impacto Ambiental.

.- Decreto 60/2012, de 5 de abril, del Consell, por el que regula el régimen especial de evaluación y de aprobación, autorización o conformidad de planes, programas y proyectos que puedan afectar a la Red Natura 2000.

.- Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio, del Consell de aprobación del texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje.

. - Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

. - Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

CSV:2KUHBJEL:2BAZF9L1:5YM3ED4Y URL de validación:https://www.tramita.gva.es/csv-front/index.faces?cadena=2KUHBJEL:2BAZF9L1:5YM3ED4Y

Respecto la obligación de publicar el presente informe, entendemos que es obligatorio publicar el mismo dado que tiene el presente informe incidencia en la interpretación de las normas y consideramos que no estamos ante ninguno de los límites previstos en el art 14 de la Ley 19/2013, al que remite el art 28 de la Ley 1/2022.

A estos efectos, el art 16.2.a de la Ley 1/2022, de 13 de abril de Transparencia y Buen Gobierno de la Comunitat Valenciana, en la redacción dada por Ley 6/2024, de 5 de diciembre de simplificación administrativa, establece: *"2. Además, la Administración de la Generalitat y su sector público instrumental tienen que publicar la información siguiente, adaptada a sus particularidades organizativas:*

a) Aquellos informes jurídicos facultativos de la Abogacía General de la Generalitat que den respuesta a consultas planteadas, en la medida que suponen una interpretación del derecho, es decir, que tengan incidencia sobre la interpretación y la aplicación de las normas. Cada informe jurídico formulado por la Abogacía deberá indicar si tiene o no incidencia sobre la interpretación y aplicación de las normas y por tanto si debe o no ser objeto de publicidad activa."

SEGUNDA: SOBRE EL ALCANCE DE LA DECLARACIÓN JUDICIAL DE LA NULIDAD DE UNA DISPOSICIÓN DE CARÁCTER GENERAL

Es objeto de consulta pronunciarnos sobre el alcance de la declaración de no conformidad a derecho del Decreto 67/2023.

En concreto se pregunta si la anulación del Decreto 67/2023, de 5 de mayo, del Consell, afecta a las resoluciones dictadas a su amparo durante el periodo de vigencia del mismo, especialmente por lo que respecta a las evaluaciones de repercusiones sobre la Red Natura 2000 reguladas por el Decreto 60/2012, de 5 de abril, del Consell, por el que regula el régimen especial de evaluación y de aprobación, autorización o conformidad de planes, programas y proyectos que puedan afectar a la Red Natura 2000, ya que la norma de gestión anulada no sólo afectaba a los planes y proyectos sometidos a este trámite, sino que además la zonificación ahora anulada resultaba especialmente relevante a estos efectos.

En primer lugar, destacamos que el análisis del alcance de la nulidad por sentencia de una disposición reglamentaria ha sido objeto de numerosos artículos doctrinales y que, entendemos que, dado la casuística tan elevada que existe, debe analizarse cada caso por separado.

CSV:2KUHBJEL:2BAZF9L1:5YM3ED4Y **URL de validación:**https://www.tramita.gva.es/csv-front/index.faces?cadena=2KUHBJEL:2BAZF9L1:5YM3ED4Y

Este alcance abarca estudiar: el **momento** al que se retrotrae los efectos de la nulidad de una disposición general; determinar qué **preceptos** de dicha disposición general van a ser afectados por la declaración de nulidad y analizar **cómo afecta a los actos que se hubieran dictado al amparo** de dicha disposición de carácter general.

Respecto el **momento** al que se retrotrae los efectos de la declaración de la nulidad de una disposición general, se ha entendido que es al momento en que entró en vigor dicha disposición general declarada nula, dado que, a diferencia de lo que ocurre con los actos administrativos, las disposiciones generales no son susceptibles de anulación, sino que están sujetas a la institución de la nulidad.(art 47 y 48 de la Ley 39/2025). Por lo que al declarase una disposición de carácter general nula, se entiende que tiene la nulidad efectos ex tunt, es decir, se considera que nunca ha existido dicha disposición en nuestro ordenamiento jurídico, entendiéndose por la jurisprudencia y la mayoría de la doctrina que serán igualmente nulas todas las disposiciones generales que se hubieran dictado al amparo de la disposición reglamentaria declarada nula (nulidad en cascada), pero existiendo una limitación legal, en relación con el alcance de dichos efectos ex tunt, que consiste en que dicha nulidad no se extiende a los actos administrativos firmes.

Respecto los **preceptos** a los que afecta la nulidad del Decreto 67/2023, esta nulidad afecta a la totalidad de dicho decreto tal y como ha analizado y se ha pronunciado expresamente la sentencia origen de este informe.

Y sobre **cómo afecta a los actos** que se hubiera dictado en aplicación del Decreto 67/2023 deben tenerse en cuenta dos circunstancias fundamentales:

a.- Una **genérica** aplicable a cualquier disposición de carácter general que es la relativa a que la declaración judicial de nulidad de una disposición general no impide mantener la validez de los actos administrativos dictados en su ejecución, cuando estos han adquirido la condición de **firmes.**

Es decir, la declaración de no conformidad a derecho de una disposición de carácter general no afecta a los actos administrativos firmes dictados con anterioridad a la publicación de la sentencia que declara la nulidad de dicha disposición general.

CSV:2KUHBJEL:2BAZF9L1:5YM3ED4Y URL de validación:https://www.tramita.gva.es/csv-front/index.faces?cadena=2KUHBJEL:2BAZF9L1:5YM3ED4Y

A estos efectos, el **art 73** de la LJCA establece: "*Las sentencias firmes que anulen un precepto de una disposición general* ***no*** ***afectarán por sí mismas a la eficacia de las sentencias o actos administrativos firmes que lo hayan aplicado antes de que la anulación alcanzara efectos generales****, salvo en el caso de que la anulación del precepto supusiera la exclusión o la reducción de las sanciones aún no ejecutadas completamente.*"

Esta limitación de los efectos de la declaración de nulidad de una disposición general tiene su fundamento en el principio constitucional de seguridad jurídica.

Al respecto son muchas las sentencias que han analizado el alcance del art 73 de la LJCA. A título de ejemplo, la **STS nº 1747/2024**, de 30 de octubre de 2024 ha establecido: "*Hay razones y principios superiores, como la* ***seguridad jurídica****, la intangibilidad de determinadas situaciones fácticas que por el transcurso del tiempo producen efectos jurídicos o la garantía de las relaciones establecidas al amparo de una norma aparentemente legal, que pueden obligar a introducir limitaciones. La ley de nuestra Jurisdicción, en el caso de anulación de reglamentos, señala en su artículo 73 un* ***límite*** *que atiende a la firmeza del acto. Así, las sentencias firmes que anulen un precepto de una disposición general no afectarán por sí mismas a la eficacia de las sentencias o actos administrativos firmes que lo hayan aplicado antes de que la anulación alcanzara efectos generales , salvo en el caso de que la anulación del precepto supusiera la exclusión o la reducción de las sanciones aún no ejecutadas completamente.*

Este art 73 de la LJCA simboliza la presencia de la seguridad jurídica en la regulación de los efectos retroactivos de la anulación de una disposición general, al fijar un límite respecto de aquellos actos y situaciones que gozaron de apariencia de legalidad y presunción de validez (Art 39.1 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común).

También el art 106.4 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común, en relación con la revisión de oficio, establece, siguiendo igual criterio, la misma limitación respecto de los actos administrativos firmes, cuando declara la nulidad de una disposición general, pues subsisten los actos firmes dictados en aplicación de la misma .

Estos preceptos recogen la solución tradicional de nuestro ordenamiento jurídico y que consiste en que la declaración de nulidad de un reglamento solo proyecta sus efectos sobre los actos que ***no*** *hayan ganado firmeza. Los actos firmes, en consecuencia, permanecen, subsisten, a pesar de la nulidad de la norma reglamentaria de cobertura.*

Es por tanto un ***principio general*** *de nuestro Derecho, fundado en el principio constitucional de la seguridad jurídica (art 9.3 CE),* ***limitar en ciertos casos los efectos ex tunc de las declaraciones de nulidad de las normas jurídicas, aunque esa nulidad lo sea de pleno derecho****.*"

Otra sentencia que analizó de forma exhaustiva esta materia es **la STS nº 440/2019, de 1 de abril de 2029,** que establece*: "Atendiendo a una jurisprudencia muy*

CSV:2KUHBJEL:2BAZF9L1:5YM3ED4Y URL de validación:https://www.tramita.gva.es/csv-front/index.faces?cadena=2KUHBJEL:2BAZF9L1:5YM3ED4Y

elaborada sobre la anulación de disposiciones de carácter general y su consecuencia respecto de actos firmes dictados a su amparo, como hemos indicado en otras ocasiones, en lo que ahora interesa, se puede llegar a las siguientes conclusiones que nos han de servir de base para situar correctamente la polémica del presente recurso de casación:

1ª La nulidad de las disposiciones de carácter general es siempre radical o de pleno derecho.

2ª La nulidad de pleno derecho de las disposiciones de carácter general tiene eficacia ex tunc , lo cual ***no*** *conlleva la pérdida de efectos de los actos firmes dictados en su aplicación. Principio de seguridad jurídica, por lo que la declaración de nulidad radical de una disposición de carácter general no conlleva automáticamente la nulidad o inexistencia de los actos dictados a su amparo.*

3ª No cabe, pues, fundar la nulidad de pleno derecho del acto considerando que la nulidad del mismo deriva de la nulidad de pleno derecho de las normas reglamentarias que le sirvieron de base.

4ª El interesado tiene el deber jurídico de soportar las consecuencias derivadas de tal actuación administrativa que no resulta revisable ni afectada por aquella apreciación de ilegalidad de la norma que le sirve de amparo.

5ª La declaración de nulidad de pleno derecho de los actos administrativos dictados en aplicación de una disposición general nula de pleno derecho exige inexcusablemente la vía de la revisión de oficio de dichos actos."

Además, junto con esta previsión legal del art 73 de la LJCA, entendemos y así ha sido objeto de análisis por numerosas sentencias y también por gran parte de la doctrina, que existen otros límites al alcance de los efectos de la nulidad de una disposición general en relación con los actos dictados al amparo de esta y que reside en la cobertura plena de ese acto por otra norma distinta de la anulada, por ejemplo, por una Ley. Es decir, si un acto se dictó al amparo de un decreto que luego es declarado nulo, pero dicho acto tenía la cobertura en una ley o en otra norma de rango superior a la disposición general impugnada, consideramos que, dicho acto es conforme a derecho y, si se dictó al amparo del decreto anulado, podría tener un defecto de motivación que, como regla general, no se considerará vicio invalidante.

b.- Otra **específica** de la materia que nos ocupa es que la protección que un determinado lugar tiene por el simple hecho de ser LIC y la protección que un espacio tiene por existir en dicho espacio aves protegidas por la Directiva de Aves con independencia de si sobre ese espacio hay una declaración formal de espacio protegido, genera unos efectos jurídicos que son independientes del decreto anulado.

CSV:2KUHBJEL:2BAZF9L1:5YM3ED4Y URL de validación:https://www.tramita.gva.es/csv-front/index.faces?cadena=2KUHBJEL:2BAZF9L1:5YM3ED4Y

Es importante esta particularidad dado que estamos analizando el alcance de las resoluciones administrativas, especialmente de la evaluación de repercusiones, llevadas a cabo en espacios de la Red Natura 2000. Es decir, el hecho de haberse declarado no conforme a derecho el decreto que establecía que determinados espacios pasan a ser declarados ZEC no supone que estos espacios hayan dejado de ser protegidos por las normas nacionales, autonómicas y comunitarias relativas a la protección de los espacios de Red Natura 2000, precisamente porque siguen estando esos espacios entre los lugares de interés comunitarios protegidos por la normativa europea.

En este sentido, los LIC a los que se refería el Decreto 67/2023 son espacios y siguen siendo espacios protegidos de la Red Natura 2000.

A estos efectos, el **art 3.3** de la Ley 11/1994 establece: *"3. De conformidad con lo establecido en la Ley 42/2007, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, son espacios protegidos de la Red Natura 2000, formando parte de ella:*

*a) los **Lugares de Importancia Comunitaria hasta su designación como Zonas Especiales de Conservación,***

b) las Zonas Especiales de Conservación,

c) las Zonas de Especial Protección para las Aves."

Por lo que esos espacios siguen siendo LICs por estar declarados así por la Comisión Europea.

A estos efectos, siguen siendo LIC los siguientes espacios: Serra de la Safor (ES5233041), Valls de la Marina (ES5213042), Aitana, Serrella y Puigcampana (ES5213019), Serres de Bèrnia i El Ferrer (ES5213020) y Riu Gorgos (ES5212004) han sido ratificados como LIC por la **Decisión de Ejecución (UE) 2025/257 de la Comisión, de 7 de febrero de 2025,** por la que se adopta la decimoctava lista actualizada de lugares de importancia comunitaria de la región biogeográfica mediterránea.

Por lo tanto, estos espacios, que son LIC, gozan de la protección que el ordenamiento jurídico les otorga por el hecho de ser espacios protegidos por la Red Natura 2000.

En este sentido, el art 42.2 de la Ley 42/2007 establece*: "**Los LIC**, las ZEC y las ZEPA tendrán la consideración de espacios protegidos, con la denominación de espacio protegido Red*

CSV:2KUHBJEL:2BAZF9L1:5YM3ED4Y URL de validación:https://www.tramita.gva.es/csv-front/index.faces?cadena=2KUHBJEL:2BAZF9L1:5YM3ED4Y

Natura 2000, y con el alcance y las limitaciones que la Administración General del Estado y las comunidades autónomas establezcan en su legislación y en los correspondientes instrumentos de planificación, siempre en sus respectivos ámbitos competenciales."

Prueba de la importancia de proteger esos espacios es que la legislación básica estatal prevé hasta una protección preventiva durante el período que se envíe al Ministerio competente en Medio Ambiente la lista de los espacios propuestos como LIC, para su traslado a la Comisión Europea (art 43 de la Ley 42/2007).

Siendo esta protección la que determina el **art 46.8** de la Ley 42/2007 y el **art 14**. quáter y quinquies de la Ley 11/1994.

A estos efectos, el **art 46.8** de la Ley 42/2007 establece que: *"Desde el momento en que el lugar figure en la lista de LIC aprobada por la Comisión Europea, éste quedará sometido a lo dispuesto en los apartados 4, 5 y 6 de este artículo."*

Y esos preceptos establecen:

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

5. Si, a pesar de las conclusiones negativas de la evaluación de las repercusiones sobre el lugar y a falta de soluciones alternativas, debiera realizarse un plan, programa o proyecto por razones imperiosas de interés público de primer orden, incluidas razones de índole social o económica, las Administraciones públicas competentes tomarán cuantas medidas compensatorias sean necesarias para garantizar que la coherencia global de Natura 2000 quede protegida.

La concurrencia de razones imperiosas de interés público de primer orden sólo podrá declararse para cada supuesto concreto:

a) Mediante una ley.

CSV:2KUHBJEL:2BAZF9L1:5YM3ED4Y URL de validación:https://www.tramita.gva.es/csv-front/index.faces?cadena=2KUHBJEL:2BAZF9L1:5YM3ED4Y

b) Mediante acuerdo del Consejo de Ministros, cuando se trate de planes, programas o proyectos que deban ser aprobados o autorizados por la Administración General del Estado, o del órgano de Gobierno de la comunidad autónoma. Dicho acuerdo deberá ser motivado y público.

La adopción de las medidas compensatorias se llevará a cabo, en su caso, durante el procedimiento de evaluación ambiental de planes y programas y de evaluación de impacto ambiental de proyectos, de acuerdo con lo dispuesto en la normativa aplicable. Dichas medidas se aplicarán en la fase de planificación y ejecución que determine la evaluación ambiental.

Las medidas compensatorias adoptadas serán remitidas, por el cauce correspondiente, a la Comisión Europea.

6. En caso de que el lugar considerado albergue un tipo de hábitat natural y/o una especie prioritaria, señalados como tales en los anexos I y II, únicamente se podrán alegar las siguientes consideraciones:

a) Las relacionadas con la salud humana y la seguridad pública.

b) Las relativas a consecuencias positivas de primordial importancia para el medio ambiente.

c) Otras razones imperiosas de interés público de primer orden, previa consulta a la Comisión Europea."

Y el art 14 quáter de la Ley 11/1994, al regular las medidas aplicables en los espacios protegidos Red Natura 2000, en su apartado 1.c establece*: "En las* ***ZEPA***, ***los LIC*** *y las ZEC se aplicará el régimen de evaluación y autorización de planes, programas y proyectos establecidos en el artículo siguiente."*

Es, por tanto, de aplicación a los LIC y a las ZEPA el art 14 quinquies de la Ley 11/1994 que regula el régimen de evaluación y autorización de planes, programas y proyectos en los siguientes términos: **"***1. De conformidad con lo establecido en el artículo 45, apartado 4, de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, cualquier plan, programa o proyecto que, sin tener relación directa con la gestión de las ZEPA, los LIC o las ZEC o sin ser necesario para la misma, pueda afectar de forma apreciable a los mencionados espacios, ya sea individualmente o en combinación con otros planes y proyectos, se someterá a una* ***adecuada evaluación de sus repercusiones*** *en tales espacios, teniendo en cuenta los objetivos de conservación de los mismos.*

2. Al objeto de concretar si es precisa la evaluación, el órgano gestor de la Red Natura 2000, a la vista de la información proporcionada por el promotor y teniendo en cuenta la información disponible en su poder realizará una ''valoración preliminar de repercusiones'', en la que concretará como mínimo si el plan, programa o proyecto está relacionado con la gestión del espacio Red Natura 2000 y en caso negativo, si presenta probabilidad de producir efectos apreciables sobre el espacio o espacios en cuestión, los hábitats y especies que motivaron su declaración y sus objetivos de conservación. Esta valoración preliminar de repercusiones será preceptiva y vinculante y deberá ser motivada.

CSV:2KUHBJEL:2BAZF9L1:5YM3ED4Y URL de validación:https://www.tramita.gva.es/csv-front/index.faces?cadena=2KUHBJEL:2BAZF9L1:5YM3ED4Y

3. En caso de ser precisa la evaluación de repercusiones, por así haberse establecido en la valoración preliminar, el promotor de un plan, programa o proyecto deberá confeccionar un Estudio de Afecciones sobre la Red Natura 2000, con el contenido que se fije reglamentariamente y, en su defecto, con el que le indique la valoración preliminar.

4. A la vista del estudio de afecciones y de la información que obre en su poder o recabe de otros órganos, el órgano gestor de la red natura 2000 emitirá una Declaración de Repercusiones sobre la Red Natura 2000 en la que constará su pronunciamiento expreso sobre la existencia o no de afecciones a la integridad del espacio o espacios Red Natura 2000 y cuantas otras cuestiones se fijen reglamentariamente. Esta declaración de repercusiones será preceptiva y vinculante y deberá ser motivada.

5. La emisión de las valoraciones preliminares y de las declaraciones de repercusiones, así como la confección de los estudios de afecciones se llevará a cabo en el marco de los procedimientos legalmente establecidos para la evaluación o estimación de impacto ambiental de proyectos y para evaluación ambiental de planes y programas, sin que tal incardinación pueda suponer una dilación de los plazos en ellos establecidos, o de conformidad con el procedimiento que se establezca reglamentariamente de no ser aplicables, en todos o en parte de sus trámites, los anteriores.

6. De acuerdo con lo establecido en el artículo 45, apartado 4, de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, a la vista de las conclusiones de la evaluación, plasmadas en la Declaración de Repercusiones sobre la Red Natura 2000, y sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado siguiente, los órganos competentes para aprobar o autorizar los planes, programas o proyectos o para controlar una actividad a través de la recepción de una declaración responsable o una comunicación, solo podrán manifestar su conformidad con los mismos tras haberse asegurado de que no causarán perjuicio a la integridad del espacio en cuestión y, si procede, tras haberlos sometido a información pública.

7. No obstante lo establecido en el apartado anterior, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 45, apartados 5, 6 y 7, de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, podrán autorizarse, aprobarse o permitirse planes, programas o proyectos con repercusiones negativas sobre la integridad de los espacios protegidos Red Natura 2000 si se da la concurrencia de los siguientes requisitos acumulativos:

a) inexistencia de soluciones alternativas,

b) concurrencia de razones imperiosas de interés público de primer orden, incluidas razones de índole social o económica, teniendo en cuenta siempre y en todo caso las restricciones existentes en cuanto a las razones invocables en el caso de presencia en el espacio protegido Red Natura 2000 de hábitats y/o especies de interés comunitario prioritarias o especies en peligro de extinción,

c) adopción de cuantas medidas compensatorias sean necesarias para garantizar que la coherencia global de la Red Natura 2000 quede protegida.

8. A los efectos de lo dispuesto en la letra b) del apartado anterior, la concurrencia de razones imperiosas de interés público de primer orden sólo podrá declararse para cada supuesto concreto mediante

CSV:2KUHBJEL:2BAZF9L1:5YM3ED4Y **URL de validación:**https://www.tramita.gva.es/csv-front/index.faces?cadena=2KUHBJEL:2BAZF9L1:5YM3ED4Y

una Ley o mediante acuerdo del Consejo de Ministros o del Consell. Dicho Acuerdo deberá ser motivado y público.

9. A los efectos de lo indicado en la letra c del apartado anterior, la definición de las medidas compensatorias, en caso de ser necesarias, se llevará a cabo durante la evaluación de las repercusiones de los planes y proyectos sobre la Red Natura 2000. En el caso de que la mencionada evaluación se lleve a cabo en el marco de los procedimientos legalmente establecidos para la evaluación ambiental de planes y programas o la evaluación o estimación de impacto ambiental de proyectos, la definición de las medidas compensatorias deberá recogerse en las correspondientes Memoria Ambiental, Declaración de Impacto Ambiental o Estimación Ambiental. Cuando tales procedimientos no sean aplicables, en todo o en parte de sus trámites, las medidas compensatorias se definirán en el procedimiento que reglamentariamente se determine y se recogerán en los documentos que dicho procedimiento indique.

Las medidas compensatorias se aplicarán en la fase de planificación y ejecución que se determine en la evaluación de las repercusiones de los planes y proyectos sobre la Red Natura 2000."

Y el **art 6** del Decreto 60/2012 establece bajo el título de "obligación de evaluación" que: "***Cualquier*** *plan, programa o proyecto incluido en el ámbito de aplicación territorial y material de este decreto que,* ***sin tener relación directa*** *con la gestión de las* ***ZEPA***, ***los LIC*** *o las ZEC o sin ser necesario para la misma,* ***pueda afectar directa o indirectamente de forma apreciable a los mencionados espacios****, ya sea individualmente o en combinación con otros planes y proyectos, se someterá a una detallada y adecuada evaluación de sus repercusiones en tales espacios, teniendo en cuenta los hábitats y especies que motivaron su selección y/o declaración y los objetivos de conservación de los mismos."*

Por lo tanto, partiendo de estas dos circunstancias citadas, consideramos que:

1ª.- Los actos administrativos que sean firmes y se hayan dictado antes de la publicación de la sentencia que declara la no conformidad a derecho del Decreto 67/2023 no están afectados, en principio, por dicha nulidad.

A estos efectos, recordamos que un acto administrativo es firme cuando no admite más recursos ordinarios en la vía administrativa, ya sea porque se agotaron o porque transcurrió el plazo para presentarlos sin que el interesado lo hiciera (acto consentido).

2ª.- Los actos que, aunque se hayan dictado citando en la motivación el Decreto 67/2023, tengan su cobertura en una disposición legal de forma que se hubieran dictado o se tendrían que haberse dictado con independencia de que se hubiera o no aprobado Decreto 67/2023, son a nuestro juicio conformes a derecho,

CSV:2KUHBJEL:2BAZF9L1:5YM3ED4Y **URL de validación:**https://www.tramita.gva.es/csv-front/index.faces?cadena=2KUHBJEL:2BAZF9L1:5YM3ED4Y

sin que queden afectados por la declaración por sentencia de la no conformidad a derecho del Decreto 67/2023.

3ª.- Respecto al supuesto específico de pronunciarnos sobre si la sentencia citada afecta o no a la **evaluación de repercusiones sobre la Red Natura 2000 hechas durante la vigencia del Decreto 67/2023** debe tenerse en cuenta que el Decreto 67/2023 aprueba las normas de gestión de los espacios Red Natura 2000 a los que se refiere dicho decreto incluyendo una zonificación del ámbito de aplicación de dichas normas de gestión y regulando, entre otras cuestiones, la normativa detallada del régimen de evaluación de repercusiones al amparo del art 8 del Decreto 60/2012.

Este precepto, bajo el título de "valoraciones preliminares y normas de gestión de los espacios Red Natura 2000" establece: "*1. Las normas de gestión de los espacios Red Natura 2000 podrán indicar expresamente los tipos de planes, programas y proyectos que, entrando en el campo de aplicación material del presente decreto, no deberán someterse a evaluación detallada de sus efectos sobre la Red Natura 2000 por:*

a)Ser planes, programas o proyectos de gestión del espacio o necesarios para la misma.

b) No presentar, teniendo en cuenta datos objetivos, probabilidad de efectos apreciables.

En estos casos, no será necesaria la emisión de la valoración preliminar prevista en el artículo anterior ni la sustanciación del resto de trámites previstos en este capítulo.

2. De igual modo, las normas de gestión de los espacios Red Natura 2000 podrán indicar expresamente tipos de planes, programas y proyectos que deberán obligatoriamente y en todo caso someterse a evaluación detallada de conformidad con lo establecido en el presente decreto, por presentar una clara probabilidad de efectos apreciables sobre el espacio o espacios Red Natura 2000.

En estos casos sí será necesario emitir la valoración preliminar, al objeto de indicar qué aspectos deberán ser especialmente considerados en el estudio de afecciones, previsto en el artículo siguiente, con el fin de evaluar detallada y adecuadamente la incidencia del plan, programa o proyecto."

Por lo que, dado la posibilidad de que en las normas de gestión de las zonas Red Natura 2000 puedan incluirse alguna especificación relativa a la evaluación de repercusiones, consideramos que podemos estar ante tres supuestos diferentes:

3.a.- Uno abarcaría aquellas evaluaciones de repercusiones que se hubieran o tendrían que haberse hecho con independencia de la existencia del Decreto 67/2023 y a las que la circunstancia de existir ese decreto no les ha

CSV:2KUHBJEL:2BAZF9L1:5YM3ED4Y URL de validación:https://www.tramita.gva.es/csv-front/index.faces?cadena=2KUHBJEL:2BAZF9L1:5YM3ED4Y

afectado ni en la obligación de llevar a cabo la evaluación ni en el resultado de dicha evaluación.

En estos casos, entendemos que la evaluación de repercusiones y los actos aprobando los proyectos, programas o planes que apliquen esa evaluación de repercusiones no quedan afectados por la sentencia citada.

A estos efectos, reiteramos que las evaluaciones de repercusiones sobre la Red Natura 2000 tiene su cobertura en disposiciones legales (Ley 42/2007, Ley 11/1994) y, por lo tanto, debieron hacerse, en principio, con independencia de la existencia o no del Decreto 67/2023.

A estos efectos, recordamos que, en el caso que nos ocupa, no se ha analizado por el Tribunal si la parcela del recurrente debe estar o no incluida en el ámbito de LIC, dado que ha anulado la totalidad del decreto citado por motivos procedimentales sin entrar a valorar si es conforme o no a derecho la categorización de estos terrenos como LIC. Tampoco se ha pronunciado sobre la adecuada o no inclusión de la parcela de la parte recurrente en una zona concreta de la zonificación que lleva a cabo el Decreto 67/2023.

Si la sentencia sí que se hubiera pronunciado sobre la necesidad de excluir una o varias parcelas del ámbito del LIC debería iniciarse la modificación la delimitación del LIC comunicando al Ministerio competente las modificaciones a efectos de que por la Comisión Europea se aprobase dicha modificación.

Sobre la posibilidad de que una sentencia se pronuncie expresamente sobre la obligación de modificar los límites geográficos de un espacio Red Natura 2000 ya se ha pronunciado el Tribunal Supremo en un supuesto muy peculiar entendiendo que sí que podía contener ese pronunciamiento (la STS nº 841/2020, de 22 de junio de 2020).

Y recordamos que esa hipotética modificación debería basarse en estudios científicos y en que ya no existen en esos terrenos los hábitats y especies que motivaron su declaración. Y reiteramos que no estamos ante este supuesto, es más, reiteramos que la Decisión de Ejecución (UE) 2025/257 de la Comisión, de 7 de febrero de 2025, por la que se adopta la decimoctava lista actualizada de lugares de importancia comunitaria de la región biogeográfica mediterránea incluye en esa lista los LIC: Serra de la Safor (ES5233041); Valls de la Marina

CSV:2KUHBJEL:2BAZF9L1:5YM3ED4Y URL de validación:https://www.tramita.gva.es/csv-front/index.faces?cadena=2KUHBJEL:2BAZF9L1:5YM3ED4Y

(ES5213042); Aitana, Serrella y Puigcampana (ES5213019), Serres de Bèrnia i El Ferrer (ES5213020) y Riu Gorgos (ES5212004).

3.b.- Si el Decreto 67/2023 hubiera afectado a esas evaluaciones de repercusiones (dato que desconocemos) de forma que, si no existiera el mismo la evaluación de repercusiones hubiera sido diferente, en concreto, se hubiera pronunciado en términos diferentes a los que los ha hecho, consideramos que en este caso la resolución administrativa firme (antes de la publicación de la sentencia) que hubiera denegado un proyecto, plan o programa por ser la evaluación de repercusiones desfavorable, podría ser objeto de revisión de oficio al amparo del art 106 de la Ley 39/2015.

3.c.- Aquellas evaluaciones de repercusiones que se han hecho al amparo del Decreto 67/2023 y que, si no existiera el mismo esa la evaluación de repercusiones hubiera sido diferente, en concreto, se hubieran pronunciado en términos diferentes a los que los ha hecho, pero donde **todavía no existe** una resolución administrativa denegando el proyecto, plan o programa, entendemos que esa evaluación de repercusiones estará afectada por la sentencia que anula el Decreto 67/2023, debiéndose entender que no ha sido realizada esa evaluación de repercusiones.

TERCERA: SOBRE LAS MEDIDAS ADOPTADAS PARA EJECUTAR LA SENTENCIA CITADA

Se pregunta si las actuaciones llevadas a cabo para ejecutar la sentencia citada son suficientes.

Estas actuaciones son la comunicación de la sentencia a la Dirección Territorial de Medio Ambiente de Alicante, como órgano que cuenta con competencias delegadas en materia de evaluación de repercusiones sobre la Red Natura 2000 afectadas por la anulación del Decreto y la eliminación de las determinaciones de la norma de gestión anulada, y en particular la zonificación prevista en la misma y la consideración de ZEC de los espacios afectados, en el visor cartográfico de la Generalitat.

Para determinar las medidas que deben adoptarse para ejecutar una sentencia, debe analizarse las pretensiones que se ejercitaron y qué establece exactamente el fallo de la sentencia y el propio contenido de la sentencia dado

CSV:2KUHBJEL:2BAZF9L1:5YM3ED4Y URL de validación:https://www.tramita.gva.es/csv-front/index.faces?cadena=2KUHBJEL:2BAZF9L1:5YM3ED4Y

que el art 103.2 de la LJCA obliga a las partes a cumplir las sentencias **en la forma y términos que en éstas se consignen.**

A estos efectos, la sentencia nº 169 del TSJCV de fecha 25 de marzo de 2025 **no** establece la forma ni términos de cumplir la misma, limitándose a declarar la no conformidad a derecho del Decreto 67/2023

Estamos, por tanto, ante una **sentencia declarativa**, que no reconoce el derecho a ninguna situación jurídica individualizada.

Por lo que, a nuestro juicio, además de la obligación que establece el art **106.2** de la LJCA, obligación que compete al secretario judicial, la obligación de la Administración se limita a realizar las actuaciones que ya ha llevado a cabo.

Y recomendamos que, además de esas actuaciones, el servicio encargado de realizar la evaluación de repercusiones, comunique la sentencia al órgano encargado de aprobar el plan, proyecto o programa cuya evaluación de repercusiones se ha hecho al amparo del Decreto 67/2023 y cuyo plan, proyecto o programa no ha sido aún aprobado y siempre que esa evaluación de repercusiones no se hubiera hecho o se hubiera realizado en otro sentido de no haber existido el Decreto 67/2023, para que se entienda por no realizada dicha evaluación, dado que estaríamos ante el supuesto del punto 3.c) comentado en la consideración segunda del presente informe.

Por todo lo expuesto, emitimos las siguientes

CONCLUSIONES

PRIMERA: Respecto el alcance de la nulidad del Decreto 67/2023, consideramos que:

1ª.- Son nulas igualmente las disposiciones generales que se hubieran dictado al amparo del Decreto 67/2023.

2ª.- Los actos administrativos que sean firmes y se hayan dictado antes de la publicación de la sentencia que declara la no conformidad a derecho del Decreto 67/2023 no están afectados, en principio, por dicha nulidad.

3ª.- Los actos que, aunque se hayan dictado citando en la motivación el Decreto 67/2023, tengan su cobertura en una disposición legal, de forma que se

CSV:2KUHBJEL:2BAZF9L1:5YM3ED4Y **URL de validación:**https://www.tramita.gva.es/csv-front/index.faces?cadena=2KUHBJEL:2BAZF9L1:5YM3ED4Y

hubieran dictado o se tendrían que haber dictado con independencia de que se hubiera o no aprobado Decreto 67/2023 son, a nuestro juicio, conformes a derecho, sin que queden afectados por la declaración por sentencia de la no conformidad a derecho del Decreto 67/2023.

4ª.- Con relación a cómo afecta la nulidad del Decreto 67/2023 a la evaluación de repercusiones realizadas durante su vigencia, podríamos encontrarnos ante diferentes escenarios:

4.1.- Uno abarcaría aquellas evaluaciones de repercusiones que se hubieran o tendrían que haberse hecho con independencia de la existencia del Decreto 67/2023 y a las que la circunstancia de existir ese decreto no les ha afectado ni en la obligación de llevar a cabo la evaluación ni en el resultado de dicha evaluación.

Estas evaluaciones no quedarán afectadas por la nulidad del Decreto 67/2023.

4.2.- La evaluación de repercusiones hechas basándose en el Decreto 67/2023 de forma que, si no existiera el mismo la evaluación de repercusiones hubiera sido diferente, en concreto, se hubiera pronunciado en términos diferentes a los que los ha hecho. Consideramos que en este caso la resolución administrativa firme (antes de la publicación de la sentencia) que hubiera denegado un proyecto, plan o programa por ser la evaluación de repercusiones desfavorable, podría ser objeto de revisión de oficio al amparo del art 106 de la Ley 39/2015.

4.3.- Aquellas evaluaciones de repercusiones que se han hecho al amparo del Decreto 67/2023 y que, si no existiera el mismo, esa evaluación de repercusiones hubiera sido diferente, en concreto, se hubieran pronunciado en términos diferentes a los que los ha hecho, pero donde **todavía no existe** una resolución administrativa denegando el proyecto, plan o programa, entendemos que esa evaluación de repercusiones estará afectada por la sentencia que anula el Decreto 67/2023, debiéndose entender que no ha sido realizada esa evaluación de repercusiones.

SEGUNDA: Consideramos que son suficientes las actuaciones llevadas a cabo para la ejecución de la sentencia citada, pero recomendamos que se

CSV:2KUHBJEL:2BAZF9L1:5YM3ED4Y **URL de validación:**https://www.tramita.gva.es/csv-front/index.faces?cadena=2KUHBJEL:2BAZF9L1:5YM3ED4Y

comunique al órgano competente para aprobar los planes, proyectos o programas que todavía no han sido aprobados o denegados y que se sometieron a una declaración de repercusiones realizada durante la vigencia del Decreto 67/2023 y cuyo contenido hubiera sido diferente si no existiera dicho Decreto 67/2023 a efectos de que tengan por no realizada dicha declaración de repercusiones.

TERCERA: Recordamos que las dudas que surjan sobre cuestiones relativas a la ejecución de la sentencia citada deberán dilucidarse a través del incidente de ejecución de sentencia previsto en el art 109 de la LJCA.

Es todo cuanto procede informar, en el día de la fecha de la firma electrónica.

Firmado por Maria Luisa Montaner Gimenez,
el 15/12/2025 14:41:55

GENERALITAT VALENCIANA

CSV:2KUHBJEL:2BAZF9L1:5YM3ED4Y URL de validación:https://www.tramita.gva.es/csv-front/index.faces?cadena=2KUHBJEL:2BAZF9L1:5YM3ED4Y