

INFORME SSCC2020/80 PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE DECLARAN DETERMINADAS ZONAS ESPECIALES DE CONSERVACIÓN CON FUNCIONES DE CONECTIVIDAD ECOLÓGICA E INFRAESTRUCTURA VERDE, SE APRUEBAN SUS PLANES DE GESTIÓN Y SE MODIFICA LA DISPOSICIÓN ADICIONAL SEGUNDA DEL DECRETO 24/2007, DE 30 DE ENERO, POR EL QUE SE DECLARA EL ESPACIO NATURAL DE SIERRA NEVADA Y SE REGULAN LOS ÓRGANOS DE GESTIÓN Y PARTICIPACIÓN DE LOS ESPACIOS NATURALES DE DOÑANA Y SIERRA NEVADA.

Asunto: Disposición de carácter general: Decreto. Competencia administrativa: medio ambiente; espacios naturales; ordenación de los recursos naturales. Zonas de Especial Conservación: naturaleza jurídica. Marco normativo. Modificación del Decreto 24/2007, de 30 de enero.

Remitido por la Excm. Sra. Viceconsejera de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible, proyecto de Decreto referenciado, solicitud para la emisión de informe como preceptivo que contempla el artículo 78.2.a) del Reglamento de Organización y Funciones del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía y del Cuerpo de Letrados de la Junta de Andalucía, aprobado por Decreto 450/2000, de 26 de diciembre, se formulan las siguientes:

ANTECEDENTES

ÚNICO.- El 8 de julio de 2020 tuvo entrada en el Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía petición sobre el proyecto de decreto referido, adjuntándose el expediente vía consigna.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA. El Decreto cuyo proyecto se somete a informe tiene por objeto declarar determinadas Zonas Especiales de Conservación con funciones de conectividad ecológica e infraestructura verde, se aprueban sus planes de gestión, y se modifica la Disposición Adicional Segunda del Decreto 24/2007, de 30 de enero, por el que se declara el Espacio Natural de Sierra Nevada y se regulan los órganos de gestión y participación de los Espacios Naturales de Doñana y Sierra Nevada.

Hemos de partir de la naturaleza jurídica de este tipo de disposiciones que declaran Zonas Especiales de Conservación (ZEC), lo cual apriorísticamente resulta de extrema dificultad, dado que su contenido puede suscitar dudas sobre si estamos ante actos administrativos o disposiciones generales.

Respecto a los ZEC (aplicable también a ZEPAS), dado que carecen de previsiones sustantivas, limitaciones o regímenes que afecten a terceros, siendo en su mayor parte de carácter técnico y circunscritos a determinar el ámbito geográfico, han de considerarse como actos administrativos, como así certifica la en STS de 26 de febrero de 2010, Rec. N° 276/2006, cuando indica que:



Código:	43CVe929HOLMKR7fRFsf1mxkDsEovL	Fecha	14/07/2020
Firmado Por	JAIME VAILLO HERNANDEZ		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	1/8



“Partiendo de lo que dijimos en la sentencia de 20 de mayo de 2008 que antes hemos citado y transcrito, estamos ante un acto administrativo de designación de zonas de protección que no establece ningún régimen jurídico ni, por tanto, limitación alguna para los titulares de los terrenos incluidos en el perímetro de dicha delimitación, no podemos entender, por tanto, que la Asociación y la mercantil recurrentes hayan visto limitados sus derechos subjetivos o intereses legítimos”.

La STSJ de Valencia de 25 de junio de 2013, Rec. N° 266/2009, añade lo siguiente:

“De lo establecido en dicha normas - se refiere al artículo 44 de la Ley 42/2007- , se desprende que la naturaleza del Acuerdo impugnado no es la de una disposición general sino la de un acto administrativo general en cuanto afecta a una pluralidad indeterminada de sujetos; y, en atención a ello debe concluirse que la declaración de las Zonas de Especial Protección para las Aves de la Comunidad Valenciana podía revestir, tal como sucede, la forma de Acuerdo; como por otro lado se desprende:

a) De la Directiva 1992/43/CEE que - al definir en su artículo 1.1 la zona de especial conservación como <<un lugar de importancia comunitaria designado por lo estados miembros mediante un acto reglamentario, administrativo y/o contractual en el cual se apliquen las medidas de conservación necesarias para el mantenimiento o el restablecimiento, en un estado de conservación favorable, de los hábitats naturales y/o de poblaciones de las especies para las cuales se haya designado el lugar>> - admite la posibilidad de que la declaración de Zonas de Especial Protección se efectúe mediante un acto administrativo no precisando que adopte la forma propia de las disposiciones generales.


b) De la Sentencia 102/1995 de 26 de julio del Tribunal Constitucional que califica la declaración de un parque natural como "un acto meramente ejecutivo que consiste en aplicar la legalidad individualizándola y, por tanto, es un acto materialmente administrativo; y de las Sentencias de la Sala 3ª del Tribunal Supremo de fechas 20 de mayo de 2.008 y 26 de febrero de 2.010 que asumen sin objeción alguna que la declaración de las ZEPAS revista la forma de Acuerdo.

c) Del hecho de que, como ha quedado expuesto, el Acuerdo impugnado en la instancia se limita, exclusivamente, a designar las mencionadas zonas fijando los límites, haciendo una descripción de sus lindes y recogiendo una sucinta cartográfica al respecto, sin establecer régimen jurídico alguno ni limitación alguna para los titulares de los terrenos incluidos en el perímetro de la delimitación, único supuesto en que podrá afirmarse que su naturaleza y, por tanto, su forma debería ser la propia de las disposiciones generales”.

Sin embargo, cuando la declaración o modificación de ZEC va acompañada de una planificación específica, como ocurre con los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN), Planes de Gestión o Planes de Conservación, debe calificarse el instrumento de aprobación como una disposición general, pues como específica respecto a los Planes de Gestión la STS 59/2019, de 28 de enero, Rec. n.º 2007/2017:



Código:	43CVe929HOLMKR7fRFsf1mxkDsEovL	Fecha	14/07/2020
Firmado Por	JAIME VAILLO HERNANDEZ		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	2/8



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

(...) Por todo ello no puede compartirse la interpretación de las normas efectuada por la Administración recurrente, para mantener que los planes de gestión en cuestión no tienen carácter normativo, planteamiento que tampoco puede acogerse desde la alegación de que, en el caso de los planes controvertidos que se aprueban por la Orden impugnada, sus previsiones se orientan a la gestión preventiva y gestión activa mediante el diálogo y concertación con todos los agentes del territorio, la adopción de catálogos de buenas prácticas y el establecimiento de manuales de gestión, el reforzamiento de la participación y la colaboración de entidades de conservación mediante instrumentos de custodia del territorio y que no establece determinaciones de obligado cumplimiento (...).”

En conclusión y dado que el proyecto objeto del presente Informe, contiene tanto declaraciones de ZEC como aprobación de Planes de Gestión, el borrador remitido ostenta una naturaleza dual, de acto administrativo respecto a aquellos, mientras que de disposición general en los que se refiere a estos últimos.

SEGUNDA.- Las competencias de la Comunidad Autónoma en cuya virtud se fundamenta el proyecto de Decreto, se encuentran contenidas en el artículo 57.1.e) del Estatuto de Autonomía para Andalucía, que reconoce a nuestra Comunidad Autónoma, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1.23ª de la Constitución, la competencia exclusiva en materia de: *“Delimitación, regulación, ordenación y gestión integral de los espacios naturales protegidos, incluyendo los que afecten a las aguas marítimas de su jurisdicción, corredores biológicos y hábitats en el territorio de Andalucía, así como la declaración de cualquier figura de protección y establecimiento de normas adicionales de protección ambiental”*.

TERCERA.- Por lo que respecta al marco legal en que viene a insertarse el presente proyecto de Decreto, debemos distinguir, con arreglo a la distribución competencial, entre el ordenamiento comunitario europeo, la normativa básica estatal y la legislación autonómica andaluza.

3.1.- En el ordenamiento comunitario europeo, la norma de referencia es la 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, también conocida como “Directiva hábitat”.



Código:	43CVe929HOLMKR7fRFsf1mxkDsEovL	Fecha	14/07/2020
Firmado Por	JAIME VAILLO HERNANDEZ		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	3/8



Esta Directiva, en virtud de lo previsto en su artículo 3 creó una red ecológica europea denominada “Natura 2000”, y compuesta por los lugares que alberguen determinados tipos de hábitats naturales y de hábitats de especies autóctonas, con el objetivo de mantenerlos o restituirlos a un estado de conservación favorable.

En cumplimiento de lo establecido en el artículo 4 de la Directiva hábitat, la Comisión aprobó, con base en las propuestas formuladas por los Estados miembros, diversas listas de Lugares de Importancia Comunitaria por albergar alguno de los hábitats naturales o especies autóctonas a los que hemos hecho referencia.

Ha de destacarse especialmente, a los efectos del presente informe, el artículo 4.4 de la Directiva hábitat, según el cual: *“Una vez elegido un Lugar de Importancia Comunitaria, (...) el Estado miembro de que se trate dará a dicho lugar la designación de Zona Especial de Conservación lo antes posible y como máximo en un plazo de seis años”*.

Señalemos, que el artículo 6.1 de la Directiva hábitat prevé que, una vez designadas sus respectivas Zonas Especiales de Conservación, *“los Estados miembros fijarán las medidas de conservación necesarias que implicarán, en su caso, adecuados planes de gestión, específicos a los lugares o integrados en otros planes de desarrollo”*.

3.2.- En el ordenamiento estatal, la Directiva hábitat fue transpuesta mediante el Real Decreto 1997/1995, de 7 de diciembre, por el que se establecen medidas para contribuir a garantizar la biodiversidad mediante la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres. Este Real Decreto tiene el carácter de normativa estatal básica, conforme a lo previsto en su Disposición Adicional primera, y prevé en su artículo 5, adaptando lo contemplado en los artículos 4 y 6 de la Directiva hábitat al reparto constitucional de competencias en materia de espacios naturales protegidos, que: *“Cuando la Comisión Europea, basándose en la lista propuesta por el Estado español, seleccione y apruebe la lista de Lugares de Importancia Comunitaria, estos lugares serán declarados por la Comunidad Autónoma correspondiente como Zonas Especiales de Conservación lo antes posible, y como máximo en un plazo de seis años”*.

Por su parte, el artículo 6 de la norma estatal añade que *“Respecto de las zonas especiales de conservación, las Comunidades Autónomas correspondientes fijarán las medidas de conservación necesarias que implicarán, en su caso, adecuados planes de gestión, específicos a los lugares o integrados en otros planes de desarrollo, y las apropiadas medidas reglamentarias, administrativas o contractuales, que respondan a las exigencias ecológicas de los tipos de hábitats naturales del anexo I y de las especies del anexo II presentes en los lugares”*.

Debe invocarse asimismo la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, cuyo carácter de legislación básica se proclama en su Disposición Final primera.

La referida Ley dedica el Capítulo III de su Título II (artículos 41 a 48) a los espacios protegidos de la Red Natura 2000, regulando, de acuerdo con lo establecido en la Directiva hábitat y en la



Código:	43Cve929HOLMKR7fRFsf1mxkDsEovL	Fecha	14/07/2020
Firmado Por	JAIME VAILLO HERNANDEZ		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	4/8



Directiva 2009/147/CE, las figuras de los Lugares de Importancia Comunitaria, las Zonas Especiales de Conservación y las Zonas de Especial Protección para las Aves, estableciendo en su artículo 44 que: *“Las Comunidades Autónomas, previo procedimiento de información pública, declararán las Zonas Especiales de Conservación y las Zonas de Especial Protección para las Aves en su ámbito territorial. Dichas declaraciones se publicarán en los respectivos Diarios Oficiales incluyendo información sobre sus límites geográficos, los hábitat y especies por los que se declararon cada uno”*

El artículo 45.1.a) de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, señala a su vez, que una vez declarados dichos espacios protegidos por la Comunidad Autónoma respectiva, deberán aprobarse por la misma Administración autonómica los correspondientes planes o instrumentos de gestión, bien específicos o bien integrados en otros planes, que incluirán, al menos, los objetivos de conservación del espacio y las medidas apropiadas para mantenerlo en un estado de conservación favorable.

Por su parte, el artículo 46 de la citada Ley establece que:

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

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


b) Apropiadas medidas reglamentarias, administrativas o contractuales.

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

3.3.- En el ordenamiento autonómico andaluz, la norma de referencia es la Ley 2/1989, de 18 de julio, por la que se aprueba el Inventario de los Espacios Naturales Protegidos de Andalucía y se establecen Medidas Adicionales para su Protección, que en su artículo 2.1.d), al enumerar las distintas figuras de protección de espacios naturales existentes en Andalucía, regula la categoría de las “Zonas de Importancia Comunitaria” en los términos siguientes, que reproducimos de forma literal, por ser el fundamento legal más inmediato del proyecto de Decreto que nos ocupa:



Código:	43CVe929HOLMKR7fRFsf1mxkDsEovL	Fecha	14/07/2020
Firmado Por	JAIME VAILLO HERNANDEZ		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	5/8



“Se entenderá por Zonas de Importancia Comunitaria los espacios naturales protegidos que integran la red ecológica europea “Natura 2000” y que son: Zonas de Especial Protección para las Aves y Zonas Especiales de Conservación.

Las Zonas de Especial Protección para las Aves son los espacios delimitados para el establecimiento de medidas de conservación especiales con el fin de asegurar la supervivencia y la reproducción de las especies de aves y declarados como tales de acuerdo con lo dispuesto en esta Ley y en la normativa estatal y comunitaria.

Las Zonas Especiales de Conservación son los espacios delimitados para garantizar el mantenimiento o, en su caso, el restablecimiento, en un estado de conservación favorable, de los tipos de hábitat naturales de interés comunitario y de los hábitat de las especies de interés comunitario y declarados como tales de acuerdo con lo dispuesto en esta Ley y en la normativa estatal y comunitaria.

La declaración de Zonas de Especial Protección para las Aves y de Zonas Especiales de Conservación corresponde al Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, debiendo garantizarse en todo caso la participación social a través de los trámites de información pública y audiencia. La declaración conllevará la inclusión de las mismas en el Inventario.

En el Decreto de declaración se establecerán, de acuerdo con las exigencias y objetivos comunitarios, las medidas de conservación adecuadas para evitar el deterioro de los hábitats naturales y garantizar su mantenimiento en un estado de conservación favorable, así como aquellas que eviten las afecciones significativas a las especies objeto de protección, en particular de las aves, para garantizar su supervivencia, descanso y reproducción. Estas medidas podrán establecerse, en su caso, mediante planes de ordenación y gestión específicos”.

CUARTA.- En cuanto a la estructura, que razonamos correcta, el borrador de Decreto consta de 6 artículos, tres disposiciones finales y 26 de anexos.


QUINTA.- Entendemos que se ha cumplimentado hasta ahora la tramitación procedimental prevista con carácter general, para la elaboración de los Decretos, en el artículo 45 de la Ley 6/2006, de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

5.1.- Se recomienda motivar debidamente en el expediente que el trámite de audiencia a la ciudadanía cuyos derechos e intereses legítimos se han considerado afectados, se haya conferido (además del trámite de información pública), precisamente a través de cada uno de los Ayuntamientos, otras Administraciones, entidades públicas, organizaciones y asociaciones que constan en el mismo, en cuanto se consideren que la agrupe o la represente, y que sus fines guardan relación directa con el objeto de la disposición.

5.2.- Respecto al dictamen del Consejo Consultivo, aún cuando en parte nos encontramos ante una disposición de carácter general, no se trata de un reglamento que se dicte en desarrollo o ejecución de una ley, sino que se limita a materializar un mandato legislativo para la declaración de



Código:	43CVe929HOLMKR7fRFsf1mxkDsEovL	Fecha	14/07/2020
Firmado Por	JAIME VAILLO HERNANDEZ		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	6/8



ZEC, pero no completa, desarrolla, aplica, pormenoriza y cumplimenta o ejecuta la ley (Dictamen del Consejo de Estado 41/2010, de 17 de febrero). Por tanto, entendemos que no resulta preceptivo el dictamen del Consejo Consultivo.

SEXTA.- Aconsejamos dejar constancia en el expediente que el proyecto de reglamento se hizo público en el momento en el que se sometió al trámite de audiencia y al de información pública, de acuerdo con lo previsto en el artículo 13.1.c) de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía.

También debería constar que se habrían publicado las memorias e informes que conformen el expediente de elaboración de este texto normativo con ocasión de la publicidad del mismo, como así ordenan el artículo 7.d) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, y el artículo 13.1.d) de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía.

SÉPTIMA.- Por lo que se refiere a las observaciones de legalidad, se realizan las siguientes:

7.1.- Con carácter general, debe destacarse la compatibilidad entre las figuras de protección recogidas en la Directiva hábitat, y las que son propias de la legislación estatal básica y autonómica sobre protección de espacios naturales.

Unas y otras figuras de protección resultan plenamente compatibles entre sí, pudiendo superponerse ambas, de forma total o parcial, sobre un mismo espacio geográfico. Así lo reconoce de forma expresa el artículo 2.2 de la Ley 2/1989, de 18 de julio, el cual prevé que: *“En el ámbito territorial de un espacio natural protegido podrán coexistir varios de los regímenes de protección establecidos en el apartado anterior (...) En el supuesto de que la delimitación de la Zona de Especial Protección para las Aves o Zona Especial de Conservación coincidiese con el ámbito territorial de cualquier otro espacio natural a proteger, el procedimiento y competencia para su declaración y el régimen de protección y gestión será el previsto en la normativa vigente para la correspondiente figura declarativa, sin perjuicio de su necesaria identificación como Zona de Importancia Comunitaria y de determinar su régimen de protección de acuerdo con las exigencias y objetivos comunitarios”*.

Ello explicaría que alguno de los espacios que son declarados Zonas Espaciales de Conservación por el presente proyecto de Decreto, pudieran gozar ya, en su caso, de protección al amparo de alguna de las categorías de espacios naturales protegidos.

7.2.- **Disposición Final Primera.** En el segundo párrafo del apartado 1, debería especificarse quién será *“la persona perteneciente a la Delegación Territorial correspondiente que se designe”*, pues resulta indeterminado. Téngase en cuenta que conforme a lo dispuesto en el artículo 9.2 del Estatuto Básico del Empleado Público, a los funcionarios de carrera les corresponde: *“En todo caso, el ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales del Estado y de las Administraciones Públicas co-*



Código:	43CVe929HOLMKR7fRFsf1mxkDsEovL	Fecha	14/07/2020
Firmado Por	JAIME VAILLO HERNANDEZ		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	7/8



responden exclusivamente a los funcionarios públicos, en los términos que en la ley de desarrollo de cada Administración Pública se establezca”.

Por otra parte, se advierte que según lo previsto en el artículo 63.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, “*Los procedimientos de naturaleza sancionadora se iniciarán siempre de oficio por acuerdo del órgano competente y establecerán la debida separación entre la fase instructora y la sancionadora, que se encomendará a órganos distintos”.*

Por lo demás, se informa favorablemente el proyecto de Decreto remitido, a salvo su adecuada tramitación procedimental y presupuestaria.

El Letrado de la Junta de Andalucía.
Fdo.: Jaime Vaillo Hernández.



Código:	43CVe929HOLMKR7fRFsf1mxkDsEovL	Fecha	14/07/2020	
Firmado Por	JAIME VAILLO HERNANDEZ			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	8/8	