

I. DISPOSICIONES GENERALES

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EXTREMADURA

8306 *Ley 2/2023, de 22 de marzo, por la que se regulan determinados aspectos de la Red ecológica europea Natura 2000 en la Comunidad Autónoma de Extremadura.*

EL PRESIDENTE DE LA JUNTA DE EXTREMADURA

La Asamblea de Extremadura ha aprobado y yo, en nombre del Rey, de conformidad con lo establecido en el artículo 40.1 del Estatuto de Autonomía, promulgo la siguiente ley.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I

La Directiva 79/409/CEE del Consejo, de 2 de abril de 1979, relativa a la conservación de las aves silvestres (Directiva de Aves), posteriormente derogada por la Directiva 2009/147/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de noviembre de 2009, tiene por objeto la protección, administración y regulación de los individuos y poblaciones de las especies de aves cuyo ciclo vital se desarrolla en territorio europeo.

A tal fin, la citada Directiva de Aves establecía en su artículo 4 que los estados miembros debían clasificar en particular como Zonas de Especial Protección para las Aves (ZEPA), los territorios más adecuados en número y en superficie para la conservación de las especies mencionadas en el anexo I y las aves migratorias regulares dentro de la zona geográfica marítima y terrestre y, todo ello, a efectos de coordinación y de la creación de una red coherente a nivel europeo.

Ante la constatación de la progresiva y grave pérdida de biodiversidad en la Unión Europea, por el impacto adverso de las actividades humanas, y la necesidad de actuar a escala comunitaria, se creó en 1992 la Red Natura 2000, a través de 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 (Directiva Hábitats), que integró las Zonas de Especial Protección para las Aves (ZEPA) de la Directiva 79/409 de Aves.

La Red Natura 2000 es una red ecológica de ámbito europeo que tiene como objetivo garantizar el mantenimiento o, en su caso, el restablecimiento, en un estado de conservación favorable, de los tipos de hábitats naturales y de los hábitats de las especies de que se trate en su área de distribución natural. La red incluye las zonas especiales de conservación (ZEC), designadas a partir de los lugares de importancia comunitaria (LIC) propuestos por los estados miembros por albergar hábitats y especies de fauna (no aves) y flora de interés comunitario en aplicación del artículo 4 de la Directiva Hábitats, y por las Zonas de Especial Protección para las Aves (ZEPA) propuestas para la conservación de las especies de aves silvestres y las aves migratorias de presencia regular en aplicación del artículo 4 de la Directiva Aves.

Conforme al marco jurídico establecido por la Directiva de Aves y por la Directiva de Hábitats los Estados miembros no solo tienen, exclusivamente, la obligación de clasificar como Zonas de Especial Protección (ZEPA) los territorios más adecuados en número y en superficie, sino que para cumplir plenamente las exigencias de la Directiva sobre las Aves deben, además, garantizar la protección jurídica de estas zonas.

En este sentido, aunque pudiera ser posible, la norma comunitaria no impone –de forma simultánea– la delimitación de los territorios de las ZEPA y la concreción de su correspondiente régimen de protección. La Directiva comunitaria ha optado por un proceso evolutivo de previa delimitación de zonas, seguido de una posterior y sucesiva

determinación del régimen jurídico aplicable en la que ya sí se producirá una afección directa a los derechos e intereses y, por tanto, de carácter reglamentario.

II

La incorporación de España a la Comunidad Económica Europea supuso la necesidad de desarrollar las obligaciones derivadas de las directivas europeas vigentes en ese momento y en lo que ahora interesa, lo concerniente a la Directiva 79/409/CEE del Consejo, de 2 de abril de 1979, relativa a la conservación de las aves silvestres (Directiva de Aves).

Sin embargo, la trasposición al derecho interno de las normas comunitarias relativas a la obligación de declarar y al procedimiento de declaración no se produce hasta la aprobación de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, correspondiendo la competencia a las comunidades autónomas, sin perjuicio de las excepcionales competencias estatales en lo que respecta al mar territorial. De manera expresa se ha pronunciado el Tribunal Constitucional sobre este concreto aspecto, señalando que «el legislador básico estatal prácticamente ha reenviado a la legislación autonómica de desarrollo la íntegra definición de las medidas de conservación a adoptar en las zonas especiales de conservación y las Zonas de Especial Protección para las Aves que conforman la Red Natura 2000», para subrayar a continuación que la declaración de las referidas zonas «corresponde a las propias comunidades autónomas» (STC 138/2013, de 6 de junio, FJ 9).

En el ámbito de la Comunidad Autónoma de Extremadura, mediante la Ley 9/2006, de 23 de diciembre, por la que se modifica la Ley 8/1998, de 26 de junio, de Conservación de la Naturaleza y Espacios Naturales de Extremadura se trasponen al marco normativo autonómico, por primera vez, las figuras de la Red Ecológica Europea Natura 2000 y se regula un procedimiento de declaración de las zonas de la Red Natura 2000 que incluye información pública, consultas, trámites de audiencia y Decreto del Consejo de Gobierno, a propuesta de la consejería competente en materia de medio ambiente.

Con esta ley se procede, además, a otorgar a estas zonas un régimen de protección y de conservación conforme el Derecho Comunitario, cumpliendo las obligaciones que le incumben a la comunidad autónoma. Así, el artículo 56 ter establece que las zonas de la Red Natura 2000 podrán contar con Planes de Gestión, que se añadirán a las obligatorias medidas reglamentarias, administrativas o contractuales adoptadas y que deberán elaborarse teniendo en cuenta las características específicas de cada zona y todas las actividades previstas. En aplicación de esta disposición se aprobaron planes de gestión integrados por la parte dispositiva, el régimen legal de protección, la descripción literal del límite de la ZEPA y la cartografía, que se contiene en los Anexos de las respectivas disposiciones normativas, ordenándose su publicación.

Finalmente, el Decreto 110/2015, de 19 de mayo, por el que se regula la red ecológica europea Natura 2000 en Extremadura, ha desarrollado el régimen jurídico de la red y aprobado muchos de sus planes de gestión.

III

La reciente constatación de que 55 territorios de la Comunidad Autónoma de Extremadura, que se suponía que habían sido declarados Zonas de Especial Protección de las Aves (ZEPA), nunca habían llegado en realidad a ser declaradas como tales, hace indispensable dotar de seguridad jurídica la situación en que se encuentran dichos territorios nunca declarados por órgano competente ni por cualquier otro órgano, aunque careciera de tal competencia.

Se hace indispensable y necesario proceder a tal declaración para asegurar, en primer lugar, la protección ambiental que se ha venido dispensando desde el principio con el establecimiento efectivo de las Zonas de Especial Protección para las Aves, y, en segundo lugar, para dar cobertura a las actividades que a tal fin se han realizado hasta ahora.

Esa falta total y absoluta de declaración por parte de la Junta de Extremadura de las 55 ZEPA no ha impedido que en ocasiones el Consejo de Gobierno haya hecho referencia, dando por supuesta erróneamente su existencia, a todas o alguna de las 55 ZEPA. Es el caso del Decreto 110/2015, de 19 de mayo, por el que se regula la red ecológica europea Natura 2000 en Extremadura.

Tales referencias sin expresa declaración previa de las ZEPA no bastan para dar seguridad jurídica a la situación generada al comprobar la inexistencia de tal declaración.

La solicitud de revisión de oficio del Decreto 110/2015 o el recurso extraordinario de revisión presentado ante el Tribunal Supremo de determinadas sentencias recaídas en relación con el embalse de Valdecañas hacen imposible no afrontar la situación y dar soluciones definitivas a dicha falta de declaración.

Se trata, por tanto, de declarar formalmente, a fecha cierta a través de la presente norma la situación de las 55 ZEPA nunca declaradas, aunque establecidas de modo efectivo, pues son todas ellas las que precisan de una cobertura completa, manteniendo en todo caso los límites territoriales de dichas áreas de modo que la Red Natura 2000 en nuestra comunidad autónoma no sufra disminución o detrimento en la superficie, grado y calidad de la protección ambiental.

Todo lo expuesto hasta ahora motiva la necesidad de dictar la presente norma con rango legal y de explicar, en primer término, qué es lo que parece que ha sucedido para que 55 territorios que se venían considerando como ZEPA nunca hayan sido en realidad declarados como tales.

En segundo lugar, se pretende declarar la vigencia del Decreto 110/2015, de 19 de mayo, que sin declarar las ZEPA estableció con carácter general el régimen jurídico de las mismas y aprobó muchos de sus planes de gestión, suponiéndolas erróneamente ya declaradas.

En tercer lugar, se quiere dar absoluta seguridad jurídica a las normas o situaciones jurídicas que afectan a las ZEPA que han quedado afectadas por sentencias judiciales diversas. En todos los casos se trata de decisiones judiciales dictadas bajo la hipótesis de que los territorios respectivos habían sido declarados como ZEPA, cuando en realidad no lo habían sido nunca.

IV

Mientras que respecto de otros territorios sí existen actos expuestos de declaración de los mismos como ZEPA –como en el caso de los comprendidos en el anexo I de la Ley 8/1998, de 26 de junio, de Conservación de la Naturaleza y de Espacios Naturales de Extremadura, y el de los declarados el año 2000 por el Consejo de Gobierno en su Decreto 232/2000, de 21 de noviembre–, no existe ninguna declaración expresa al respecto en los archivos de la Junta de Extremadura ni existe en el «Diario Oficial de Extremadura» ninguna publicación de tal supuesta declaración expresa para ninguno de los referidos 55 territorios.

Lo único que existe son unas propuestas técnicas de zonas de especial protección para las aves que órganos técnicos y órganos directivos inferiores remitieron, pero como meras propuestas, al departamento competente de la Administración del Estado para su envío a la Comisión Europea. Pero dichos órganos no eran competentes para hacer siquiera tal propuesta, ni tampoco la comisión tenía competencia para declarar las ZEPA.

Ese modo de proceder responde probablemente a un equívoco, al seguir, aunque también de modo incompleto, un procedimiento que no es el previsto para la aprobación de las ZEPA sino el que la Directiva 92/43/CEE, de Hábitats, preveía para estos, señalando que los Estados miembros deben proponer una lista de Lugares de Importancia Comunitaria (LIC propuestos) que tras su aprobación por parte de la Comisión (LIC aprobados) deben ser declarados también por los Estados, en un plazo de seis años como máximo, como Zona Especial de Conservación (ZEC); pero las ZEPA no tienen que ver con esas zonas de especial conservación.

En todo caso, después de que la comisión las incluyera en sus listados (inclusión que no equivale a aprobación, pues esta corresponde solo a los Estados en el caso de las ZEC) ni siquiera la Junta de Extremadura aprobó esa propuesta, que no era, además, para un LIC, sino para una ZEPA. Tampoco se llegaron a aprobar ni como ZEC, ni como ZEPA.

En todo caso, tratándose de ZEPA no existe ese trámite previo de propuesta a la comisión, sino que su declaración es competencia exclusiva de los Estados miembros. No se tuvo en cuenta así el Derecho interno –el de Extremadura y el estatal–, en el que las previsiones del artículo 33.1 de la redacción original de la Ley 8/1998 disponían que es la Junta de Extremadura quien aprueba los espacios naturales protegidos, que en esa redacción original puede entenderse que comprendía todos, incluyendo las ZEPA que ya se habían declarado en 1998, como es el caso de las que se recogen en el anexo I de la referida ley, consideradas entonces como formando parte del género «Zona Especial de Protección para Aves».

Sea como fuere, se dio por supuesto que las ZEPA propuestas habían sido declaradas por la comisión, por su mera propuesta de inclusión técnica en unos listados de esta, sin valor declarativo alguno y sin que tal declaración técnica fuera acordada, asumida o decidida por órgano competente de la Administración regional. Tal errónea suposición podría explicar el porqué de una falsa creencia, pero no legitimar o dar valor a la falta de declaración como ZEPA de los 55 territorios a que se refiere esta norma con rango y fuerza de ley.

V

El Decreto 110/2015, de 19 de mayo, tampoco declaró las 55 ZEPA, sino que, dándolas erróneamente por declaradas, reguló con carácter general la Red ecológica europea Natura 2000 en Extremadura, estableciendo el régimen jurídico de la red, y aprobó muchos de sus planes de gestión.

La consecuencia es que, aunque por primera vez un órgano competente para declarar aquellas ZEPA aprobó una norma que se refería a ellas, no hizo un pronunciamiento declarativo o de subsanación de la ausencia de declaración.

La Junta de Extremadura no tenía la voluntad de declarar las 55 ZEPA cuando aprobó el referido decreto, ni podía imaginar que estuviera subsanando la ausencia de tal declaración, pues las daba erróneamente por aprobadas.

Tampoco durante el procedimiento de elaboración del citado Decreto 110/2015 podía deducirse que lo que se sometía a información pública era la declaración de las ZEPA o la subsanación de la ausencia de declaración.

Son razones de seguridad jurídica, por tanto, las que exigen declarar de una vez, de forma expresa y válida, y al máximo nivel, mediante esta norma con rango de ley, las citadas Zonas de Especial Protección para las Aves, dotar de plena eficacia real al mencionado Decreto 110/2015 y mantener incólumes las disposiciones, actos o situaciones jurídicas firmes dictadas o resueltas al amparo de dicha norma.

La seguridad jurídica constituye un principio esencial del Estado de Derecho y una exigencia fundamental para el mantenimiento del ordenamiento jurídico, y, a través de él, de la estabilidad económica y social. No en vano la Constitución Española reconoce este principio en su artículo 9.3 y, en palabras del Tribunal Constitucional, es «suma de certeza y legalidad, jerarquía y publicidad normativa, irretroactividad de lo no favorable e interdicción de la arbitrariedad [...], equilibrada de tal suerte que debe permitir promover, en el orden jurídico, la justicia y la igualdad, en libertad» (STC 27/1981, de 20 de julio).

En este contexto, los poderes públicos tienen asignada la responsabilidad, en el ámbito de sus competencias, de adoptar una serie de medidas que contribuyan a mejorar el marco normativo vigente, porque como recordó el Tribunal Constitucional en STC 46/1990, de 15 de marzo, «... La exigencia del artículo 9.3 relativa al principio de seguridad jurídica implica que el legislador debe perseguir la claridad y no la confusión normativa, debe procurar que acerca de la materia sobre la que legisle sepan los

operadores jurídicos y los ciudadanos a qué atenerse, y debe huir de provocar situaciones objetivamente confusas...».

El ordenamiento jurídico es un instrumento al servicio de la sociedad, y cuando su aplicación produce un perjuicio desproporcionado al interés público, que, además, no es ponderado ni con el espíritu ni con la finalidad de las normas, el legislador debe hacer un esfuerzo de innovación para lograr una solución equilibrada, racional y justa.

VI

De acuerdo con el ordenamiento jurídico español, corresponde a las comunidades autónomas declarar las Zonas de Especial Protección para las Aves (ZEPA) que el Derecho de la Unión Europea ha impuesto como obligación de los Estados miembros en el artículo 4 de la Directiva 79/409/CEE del Consejo, de 2 de abril de 1979, relativa a la conservación de las aves silvestres, cuando disponía que «... los Estados miembros clasificarán en particular como zonas de protección especial de los territorios más adecuados en número y en superficie para la conservación en estas últimas dentro de la zona geográfica marítima y terrestre en que es aplicable la presente directiva».

Ciertamente, la declaración de las referidas zonas de especial protección para las aves es una competencia ejecutiva en materia de medio ambiente que, como tal competencia ejecutiva, corresponde desarrollarla a las comunidades autónomas, sin perjuicio de las excepcionales competencias estatales en lo que respecta al mar territorial. Debe tenerse en cuenta, además, que la existencia de una regulación europea no modifica la distribución interna de competencias que establecen la Constitución y las normas estatutarias.

De manera expresa se ha pronunciado el Tribunal Constitucional sobre este concreto aspecto, señalando que «el legislador básico estatal prácticamente ha reenviado a la legislación autonómica de desarrollo la íntegra definición de las medidas de conservación a adoptar en las zonas especiales de conservación y las zonas de especial protección para las aves que conforman la Red Natura 2000», para subrayar a continuación que la declaración de las referidas zonas «corresponde a las propias comunidades autónomas» (STC 138/2013, de 6 de junio, FJ 9).

De modo que la presente norma encuentra soporte constitucional y estatutario reconocido en el artículo 149.1. 23.^a de la Constitución –que reconoce la competencia del Estado en materia de legislación básica sobre protección del medio ambiente, pero, añade, «sin perjuicio de las facultades de las comunidades autónomas de establecer normas adicionales de protección»– y en el artículo 10.1.2 del Estatuto de Autonomía de Extremadura –«1. La Comunidad Autónoma de Extremadura tiene competencias de desarrollo normativo y ejecución en las siguientes materias: [...] 2. Medioambiente. Regulación y protección de la flora, la fauna y la biodiversidad. Prevención y corrección de la generación de residuos y vertidos y de la contaminación acústica, atmosférica, lumínica, del suelo y del subsuelo. Regulación del abastecimiento, saneamiento y depuración de las aguas. Montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias»–.

VII

La urgencia de aprobar la presente ley obedece, principalmente, a la ausencia constatada de declaración formal de determinadas ZEPA que permita articular todas las medidas necesarias para preservar, mantener o restablecer una diversidad y una superficie suficiente de hábitats para todas las especies de aves. Y hacerlo con indiscutible fuerza imperativa, con la especificidad, precisión y claridad exigidas para cumplir la exigencia de seguridad jurídica.

La declaración urgente de las 55 ZEPA a través de esta ley responde, pues, a la necesidad de mantener la protección de las aves, que debe continuar, y que constituye la razón última de la declaración, en línea con la obligación de hacer efectivo el mandato constitucional del artículo 45.2 de la norma suprema sobre la «utilización racional de

todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente».

Esta finalidad de protección justifica, por sí sola, la necesidad de la norma a fin de dotar de seguridad jurídica a la regulación de los territorios comprendidos en las 55 ZEPA nunca declaradas.

La necesidad de cerrar definitivamente los problemas derivados de la falta de declaración de estas ZEPA, y de las distintas actuaciones que se produjeron suponiendo tal declaración, hace necesario atender las situaciones creadas por el efectivo establecimiento de zonas como si fueran ZEPA declaradas, con actuaciones de todo tipo que se han ido desarrollando para la protección de las aves en todos los casos y en algunos supuestos al amparo de normas y planes que posteriormente fueron anulados sobre la base de la existencia de tal declaración.

Pero no solo desde esa perspectiva se reclama una regulación que sustente el principio de seguridad jurídica, sino también desde el punto de vista de los intereses privados afectados por la declaración de zonas de especial protección para las aves.

Por tanto, es necesario afrontar la declaración y regulación de las ZEPA de manera urgente para evitar las consecuencias de todo tipo que se derivarían de no legalizar la situación de las 55 zonas presuntas.

En primer lugar, para garantizar la protección de las aves, que es el designio primero de cualesquiera zonas de protección de estas especies y, entre ellas, las que se recogían en el Inventario ornitológico «IBA 98», publicado en 1998 y elaborado por iniciativa de la Sociedad Española de Ornitología («SEO/Birdlife»).

El vacío normativo que provoca la inexistencia de una declaración formal pone en evidente riesgo la protección de los valores ambientales presentes en los 55 territorios considerados. De un lado, las medidas y actuaciones hasta ahora adoptadas pueden ser jurídicamente cuestionadas por falta de cobertura suficiente. De otro lado, sin tal declaración no sería legítimo adoptar otras a futuro, una vez conocida la inexistencia de aquella.

Finalmente, tampoco podemos obviar la urgencia de legalizar aquellas actuaciones y actos firmes que se hayan realizado y que sean conformes con la declaración, y lo hubieran sido con los instrumentos de ejecución de lo que se creía eran ZEPA legalmente declaradas.

No olvidemos, por otro lado, que la urgencia que preside la necesidad de abordar en este momento la materia que es objeto de esta norma legal viene además reforzada por el hecho de que nos encontramos en el período final de la décima legislatura de la Asamblea de Extremadura, que habrá de disolverse en el mes de marzo de 2023, lo que supondrá que decaerán en esa fecha los proyectos o propuestas no aprobados.

En el caso que nos ocupa, una dilación en el tiempo en la tramitación y aprobación de esta norma, derivándola a la siguiente legislatura, supondría dejar sin adecuada y suficiente protección medioambiental, y en una indeseable inseguridad jurídica, las áreas consideradas como ZEPA en Extremadura y que sin embargo nunca fueron declaradas como tales, como hemos reiterado.

VIII

Por otro lado, la conclusión tajante de que todos los terrenos Red Natura 2000 han de clasificarse como suelo no urbanizable especialmente protegido, incluso los terrenos de menor valor ambiental y mayor grado de antropización por su inmediatez al suelo urbanizado y habitado, supone cercenar el crecimiento de municipios cuyo entero término municipal está incluido en aquella red. El derecho a una vivienda digna, el derecho a unos servicios públicos, sanitarios y educativos, por ejemplo, adecuados y suficientemente dimensionados, el derecho al desarrollo socioeconómico, etc., no pueden ser postergados sin justificación en la interpretación de las normas.

Afirmar que todos esos terrenos han de ser clasificados como suelo no urbanizable supone un enorme condicionante no derivado directamente de la legislación

medioambiental. Las áreas delimitadas en dicha red engloban en la mayoría de los casos extensas superficies de terrenos, en los que la presencia de valores a proteger es muy diversa y han de ser los instrumentos de gestión los que, particularizando en cada caso los distintos valores ambientales presentes y la necesidad de protección en cada zona, determinen el régimen de usos y condicionen, consecuentemente, la clasificación urbanística. No debemos olvidar que los terrenos Red Natura 2000 (las ZEPA, en particular) pueden ser objeto de sectorización o zonificación con regulación de usos en función de su relevancia en orden a la protección de los valores protegidos. La intensidad de los usos ha de variar en atención a ese criterio, sin perjuicio de que la integridad de los valores ambientales protegidos quede garantizada.

Recoge esta ley, a este respecto, el sentir de los agentes sociales y la sociedad civil representada en el Consejo Económico y Social de Extremadura, expresado en su Dictamen 2/2022, de 4 de julio, sobre «Manifiesto por la seguridad jurídica del planeamiento territorial y urbanístico» (disponible en http://instituciones.juntaex.es/filescms/cesextremadura/uploaded_files/dictamenes/2022/Dictamen_2_2022.pdf), en el que se dictamina favorablemente «el impulso de reformas legislativas que doten de seguridad jurídica al ámbito de la ordenación del territorio y el urbanismo, propiciando una adecuada interpretación y practica correcta de los principios que rigen un urbanismo responsable, sostenible social, económico y medioambientalmente equilibrado», compartiendo asimismo como Consejo Económico y Social de Extremadura que «un urbanismo responsable con protección del territorio solo puede llevarse a cabo con el diálogo de toda la sociedad en su conjunto».

A este respecto ha de recordarse que, de conformidad con el artículo 6 de 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, el artículo 46 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, obliga a la Administración General del Estado y a las comunidades autónomas, en el ámbito de sus respectivas competencias, a fijar «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, aprobando adecuados planes o instrumentos de gestión». Y que «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».

En definitiva, el régimen de las ZEPA no es único para todo el territorio comprendido en su ámbito, sino que admite una gradación de las medidas de protección en función de las exigencias de protección de las aves, que permite una adecuación de éstas a la realidad de cada espacio dentro de la respectiva zona de especial protección.

Esto conlleva que, allí donde se haya constatado que determinados planes, programas y proyectos y la ejecución de los mismos no ha causado –ni causa– perjuicio a la integridad del lugar, haya de possibilitarse su convalidación o legalización, al amparo de lo dispuesto en el artículo 46, apartados 4 y 5, de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

En el caso particular del Proyecto de Interés Regional «Marina Isla de Valdecañas» ha quedado acreditado que su ejecución no ha causado perjuicio a la integridad del espacio en cuestión, como puso de manifiesto el Auto del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura de 30 de junio de 2020 (confirmado por otro de 21 de septiembre del mismo año), en el que, tras transcribir el artículo 6 de la Directiva 92/43/CEE, se concluye que: «El mantenimiento de lo construido no causa perjuicio a la integridad de la ZEPA». Afirmación que se sostiene en una labor cuidada y meticulosa de valoración de la prueba, en especial el informe pericial emitido por la Estación Biológica Doñana (CSIC).

Por otro lado, el instrumento de gestión de este ámbito territorial, cuya vigencia se mantiene temporalmente, incluía los terrenos donde se ejecuta el proyecto dentro de las zonas de uso general, en las que está permitido este tipo de intervención.

Nada se opone, pues, a la legalización de lo construido y finalizado en la denominada «Isla de Valdecañas».

Por otro lado, el artículo 46.5 de la citada Ley 42/2007 –y, en consonancia con aquel, el artículo 56 *quáter* de la Ley 8/1998, de 26 de junio, de Conservación de la Naturaleza y de Espacios Naturales de Extremadura– faculta la aprobación de planes, programas o proyectos que, a pesar de las conclusiones negativas de la evaluación de las repercusiones sobre el lugar y a falta de soluciones alternativas, deban realizarse por razones imperiosas de interés público de primer orden, incluidas razones de índole social o económica, adoptando las Administraciones Públicas competentes cuantas medidas compensatorias sean necesarias para garantizar que la coherencia global de la Red Natura 2000 quede protegida. Tal declaración acerca de la concurrencia de razones imperiosas de interés público de primer orden podrá realizarse para cada supuesto concreto mediante una ley.

Esta previsión es reflejo de lo dispuesto en los artículos 2 y 3 de la vigente Directiva 2009/147/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de noviembre de 2009, relativa a la conservación de las aves silvestres, que impone obligaciones a los Estados en relación con las aves «en un nivel que corresponda en particular a las exigencias ecológicas, científicas y culturales, habida cuenta de las exigencias económicas y recreativas». Y, asimismo, el reflejo exacto de las previsiones de los apartados 4 y 5 del artículo 6 de 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.

Desde este punto de vista, en el caso del Proyecto de Interés Regional «Marina Isla de Valdecañas» el interés general relevante que justifica la concurrencia de tales razones imperiosas viene constituido por el propio medioambiente surgido tras la ejecución del proyecto, mucho más rico y diverso que el preexistente, que se vería seriamente dañado, no solo por la ejecución de las obras de demolición sino también por la reposición de un estado ambiental gravemente deteriorado. No debemos olvidar, por otra parte, que la isla representa una superficie terrestre ínfima respecto a la ZEPA del embalse de Valdecañas (dentro de las 8.181,74 hectáreas de esta zona, hay 134,5 hectáreas en el sitio conocido como Isla de Valdecañas –1,63% de la superficie total del territorio–), cuya protección se fundamenta en la lámina de agua que es el espacio en que se desenvuelven las aves acuáticas. De manera que no se compromete la integridad de la ZEPA.

En sendos autos del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, dictados el 30 de junio y el 21 de septiembre de 2020, se ha reconocido que la situación ambiental actual es mejor que la precedente (en base a informes periciales) y que la restitución de la situación originaria es perjudicial, no solo por ese motivo, sino porque la demolición conlleva un perjuicio ambiental mayor que el mantenimiento de lo construido. Se afirma en dichas resoluciones que: «6. Advertida que la ejecución de las sentencias en sus justos términos era imposible materialmente, reiteramos, como así reconoció la hoy recurrente desde un primer momento, el mantenimiento de lo construido y en funcionamiento, la demolición de lo no terminado ni en funcionamiento, unido a la revegetación y a la adopción de medidas de protección adecuada y eficientes para minimizar posibles efectos de la edificación en funcionamiento y la puesta en funcionamiento del EDAR, es la solución o modo de ejecución (única existente) de sentencia que garantiza la debida protección el medioambiente, al no producir, reiteramos, efectos negativos ambientales ni en la isla ni en la ZEPA, y resultar en cambio, que a los efectos negativos ambientales en la ZEPA y en la isla que provocaría la demolición total de lo edificado, se unirían los efectos o perjuicios de índole económico, así como el principio de seguridad jurídica, que obliga a considerar actos y disposiciones no afectados por las sentencias, como son la licencias y el Plan de Gestión de la ZEPA, así como lo manifestado por el Tribunal Supremo en supuestos similares al aquí enjuiciado y, finalmente, la necesidad de no eludir el tiempo transcurrido desde el inicio, 2007, hasta el momento en que se resuelve el incidente de ejecución, 2020, y la distinta realidad existente en uno y otro momento».

En conclusión, la restitución total afectaría severamente al medio ambiente, no solo en el proceso de demolición sino también porque la situación a la que habría que

reponer los terrenos es mucho peor que la existente en la actualidad, produciendo una regresión en la situación material de los mismos.

Por otro lado, también concurren simultáneamente razones imperiosas de índole social y económica, que se concretan en el favorecimiento del desarrollo económico y social de los pueblos incluidos en la ZEPA y más allá de la ZEPA, así como evitar el proceso de abandono de los mismos evitando los perjuicios sociales, económicos e incluso ecológicos de lo que se ha venido llamando en los últimos años el fenómeno de la España vaciada –o la España vacía–, que está siendo el foco de atención de las políticas públicas tanto a nivel estatal como autonómico.

No debemos olvidar que Extremadura ha establecido un firme compromiso para fomentar la transición ecológica como elemento de creación de riqueza en el medio rural en la Ley 3/2022, de 17 de marzo, de medidas ante el reto demográfico y territorial. Norma en la que se conmina a la Junta de Extremadura a fortalecer el papel de los espacios naturales como activos socioeconómicos y su implicación para promover, en cooperación con otras políticas sectoriales y tejiendo alianzas con los actores del territorio, los procesos de dinamización económica y territorial, potenciando las sinergias entre conservación y desarrollo para convertirlos en áreas dinámicas e innovadoras, contribuyendo al progreso en los territorios rurales donde se localizan.

Desde que se inició la ejecución del proyecto de la Isla de Valdecañas se han podido constatar los efectos del mismo en el crecimiento de la población y de la actividad en los municipios que forman parte de dicha ZEPA –sin contar la población misma de la isla– y más allá de ella, lo que demostraría que no solo la finalidad es de interés general social y económico, sino también idónea y adecuada.

La necesidad de contener el proceso de despoblación y vaciamiento de los núcleos de población rurales del entorno y de promover condiciones para asegurar a sus habitantes una mayor igualdad de expectativas similares de futuro de carácter económico y social a las que tienen los habitantes de las ciudades son determinantes de la declaración de concurrencia de razones imperiosas de interés público de primer orden, incluso de carácter económico y social, en la realización y mantenimiento de los bienes, actividades y servicios que se relacionan.

Es igualmente determinante el hecho de que, al satisfacer el derecho a la igualdad de posibilidades y expectativas, con dicho mantenimiento no solo se beneficia a la población de los municipios rurales concernidos sino al conjunto de Extremadura, evitando las externalidades provocadas por el proceso de despoblación y vaciamiento.

Así se depende igualmente del Dictamen 3/2019, del Consejo Económico y Social de Extremadura, de 23 de abril, «Sobre las consecuencias socioeconómicas de la desinversión en grandes proyectos e instalaciones de ocio en las que se incluyan segundas residencias», disponible en http://instituciones.juntaex.es/files/cms/cesextremadura/uploaded_files/dictamenes/2019/Dictamen_3_2019.pdf, en el que se concluye lo siguiente:

«El proyecto Isla de Valdecañas ha tenido un impacto favorable en la zona tanto desde el punto de vista económico como de generación de empleo y de fijación de población en el territorio. El CES de Extremadura reconoce que el medio ambiente es un valor preservable, pero a la fecha actual y de la documentación consultada, no encontramos datos concluyentes que acrediten que la actuación urbanística ha incidido negativamente en la Isla de Valdecañas en relación a la situación medioambiental preexistente.

Asimismo, creemos que los valores medioambientales también deben constituir un elemento de progreso económico y social y, por ello, defendemos la necesidad de mantener un equilibrio de la protección de los ecosistemas con el desarrollo del territorio. Hemos de tender, pues, a alcanzar un desarrollo sostenible en el que la ecología sea un aliado y no un adversario.

Es opinión de este consejo que, de existir, la magnitud del daño medioambiental que conllevó la puesta en funcionamiento del “Complejo Marina de Valdecañas” resulta menor que la que puede producirse sobre la población de El Gordo, y que, aun

considerando los valores medioambientales dignos de ser contemplados y protegidos, hasta el extremo de hacer girar en torno suyo la estrategia de desarrollo de nuestra región, su defensa no puede hipotecar las posibilidades de las poblaciones que con su presencia y trabajo han posibilitado la evolución y el sostenimiento de los ecosistemas que deseamos proteger».

Todo ello se consigue incidiendo solo en el 1,63 % de la superficie de la ZEPA, en un lugar que –como se puso de manifiesto desde el principio y se ha ratificado en fase de ejecución de las Sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura 195 y 196, de 9 de marzo de 2011, por los informes periciales aportados en esa fase a instancias del tribunal– estaba degradado y en el que no había constancia de la presencia de aves, ni de que fuera parte de su hábitat ni lugar de nidificación.

El hecho de que el proyecto fuera de iniciativa particular por una sociedad mercantil fue y sigue siendo, además, otro factor positivo, pues ponía de relieve que esa promoción del interés general del desarrollo económico y social de los municipios y poblaciones de la zona suscitaba el interés económico de inversores; era, en definitiva, garantía de viabilidad para el futuro.

Se trata de una de las modalidades de colaboración público-privado no formalizadas en ningún instrumento organizativo especial, pero de la que se derivan los beneficios que al poder público más le interesa, sin realizar, él mismo, las inversiones, ni asumir riesgos económicos, ni equivocarse en la evaluación del éxito en la atracción de inversores y actividades generadoras de empleo, dinamismo económico, evitando la despoblación y fijando y aumentando la población.

En conclusión, la Asamblea de Extremadura, integrada por los representantes del pueblo de Extremadura, declara, mediante esta ley, de interés público regional el Proyecto de Interés Regional del Embalse de Valdecañas, y así mismo que concurren razones imperiosas de primer orden, incluidas razones de índole social o económica en el citado proyecto, al amparo de lo dispuesto en el artículo 6 de 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.

Proyecto que, por otra parte, resulta conforme con la regulación de estos instrumentos establecida en los artículos 35 y siguientes de la Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de ordenación territorial y urbanística sostenible de Extremadura, dado su interés regional, debido a su particular utilidad pública o interés social. El proyecto debe incluir las obras de urbanización y conexión que sean necesarias para asegurar el correcto funcionamiento de las instalaciones que sean su objeto. Justificada su compatibilidad con los valores ambientales del espacio –y constatada por los tribunales– nada se opone a su desarrollo en suelo no urbanizable protegido.

IX

La presente norma se compone de siete artículos, una disposición adicional, una disposición transitoria, una disposición derogatoria y tres disposiciones finales.

El artículo primero declara como «zonas de especial protección para las aves» los cincuenta y cinco territorios que se relacionan en el artículo 2 de la propia norma y se detallan con precisión en el anexo IV del Decreto 110/2015, de 19 de mayo, por el que se regula la Red ecológica europea Natura 2000 en Extremadura, por no haber sido declaradas válidamente con anterioridad.

El artículo segundo enumera los territorios que se declaran ZEPA por ministerio de la ley.

Complementariamente, el artículo tercero declara vigentes, con efectos desde la entrada en vigor de esta norma y en todo aquello que no se oponga a lo dispuesto en la misma o haya sido anulado judicialmente, el citado Decreto 110/2015, de 19 de mayo, así como otras disposiciones de carácter general. Asimismo, aclara que la denominación, extensión, localización y delimitación cartográfica de cada uno de los 55

territorios que se declaran Zonas de Especial Protección para las Aves son los que constan en el mencionado decreto y en sus planes de gestión.

Finalmente, dicho precepto dispone que cualquier alteración en la denominación, extensión y delimitación de cada una de las zonas que se declaran en la presente norma corresponderá al Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura, y podrá realizarse en los casos y con el procedimiento previsto en la normativa vigente, sin que la regulación de tales aspectos en esta norma, ni las referencias al Decreto 110/2015 o a los planes de gestión de cada uno de los lugares que a ellos se hacen en la misma supongan, por tal mera referencia, elevación del rango de los instrumentos normativos referidos y sin perjuicio de las obligaciones que respecto de la Unión Europea han de cumplirse en relación con tales alteraciones, de acuerdo con las Directivas europeas de aplicación.

El artículo cuarto, por su parte, clarifica el Régimen jurídico de las ZEPA que se declaran, determinando sus normas aplicables.

El artículo quinto, en aras a preservar la seguridad jurídica, indica que se conservarán los números actuales con los que constaban registrados los 55 territorios que se declaran, salvo que eventualmente el Consejo de Gobierno resuelva cambiarlos, de acuerdo en su caso con la normativa vigente.

El artículo sexto, con la misma finalidad de otorgar seguridad jurídica a actos y disposiciones afectados por la ausencia de declaración expresa de las ZEPA anterior a esta norma, dispone que se mantienen las resoluciones firmes relativas a licencias y cualesquiera otros títulos habilitantes otorgados, así como sobre proyectos, planes e instrumentos de ordenación relativos al ámbito de los territorios ahora declarados ZEPA, que no hayan sido anulados judicialmente.

Por último, el artículo siete establece que los usos del suelo y las transformaciones urbanísticas que, a la entrada en vigor de la ley, se hayan aprobado en el ámbito territorial de los espacios declarados como ZEPA, quedan legalizados cuando sean compatibles con la protección de los valores que su correspondiente plan o programa de gestión hubiera establecido con carácter previo.

La norma contiene, además, en su disposición adicional primera algunas modificaciones de la Ley 8/1998, que se consideran necesarias para aclarar la redacción y superar algunas contradicciones en los principios que inspiran distintos capítulos de la ley que es conveniente superar, o de mejoras que aconseja la experiencia.

Se introduce una disposición transitoria por la que, tras, la declaración de las 55 ZEPA por ministerio de esta ley, seguirán su curso los procedimientos de redelimitación de algunas de ellas, conservando todos los trámites ya realizados.

Y, mediante la disposición derogatoria, se declara que quedan derogadas en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Extremadura cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo establecido en la propia ley.

Por último, a través de tres disposiciones finales se dispone, en la primera, que el Consejo de Gobierno desarrollará la norma reglamentariamente; en la segunda, que quedan legalizados las construcciones y edificaciones ejecutadas completamente en los terrenos conocidos como Isla de Valdecañas y se declara la concurrencia de razones imperiosas de interés público de primer orden, incluidas razones de índole social y económica, en la realización y mantenimiento de las concretas obras, construcciones e instalaciones realizadas, así como de sus correspondientes usos y servicios complementarios, del Proyecto de Interés Regional Isla de Valdecañas; y finaliza la ley con la disposición final tercera que ordena la entrada en vigor de la norma el mismo día de su publicación en el «Diario Oficial de Extremadura».

Artículo 1. Objeto y contenido.

1. Es objeto de la presente ley declarar «Zonas de Especial Protección para las Aves» (ZEPA) los cincuenta y cinco territorios que se relacionan en su artículo 2 y se detallan con precisión en el anexo IV del Decreto 110/2015, de 19 de mayo, por el que se

regula la Red ecológica europea Natura 2000 en Extremadura, por no haber sido declaradas válidamente con anterioridad.

2. La presente ley regula, asimismo, determinados aspectos básicos y esenciales de la Red ecológica europea Natura 2000 en Extremadura, modificando algunos preceptos de la legislación vigente.

Artículo 2. Territorios que se declaran Zonas de Especial Protección para las Aves.

Por ministerio de esta norma se declaran Zonas de Especial Protección para las Aves los siguientes territorios:

1. Embalse de Arrocampo.
2. Campiña Sur-Embalse de Arroyo Conejo.
3. Embalse de Borbollón.
4. Embalse de Los Canchales.
5. Embalse de Montijo.
6. Embalse de Valdecañas.
7. Embalse de Valungo.
8. Colonias del cernícalo primilla de Almendralejo.
9. Llanos de Trujillo.
10. Llanos de Zorita y embalse de Sierra Brava.
11. Sierras Centrales y embalse de Alange.
12. Sierras de Peñalsordo y Capilla.
13. Hurdes.
14. Riberos del Almonte.
15. Llanos de Alcántara y Brozas.
16. Sierra de Gata y Valle de las Pilas.
17. Azud de Badajoz.
18. Colonias del cernícalo primilla de Saucedilla.
19. Charca Vega del Machal.
20. Embalse de Horno Tejero.
21. Embalse de La Serena.
22. Llanos y complejo lagunar de La Albuera.
23. Embalse de Zújar.
24. Arrozales de Palazuelo y Guadalperales.
25. Colonias del cernícalo primilla de Acedera.
26. Colonias del cernícalo primilla de Trujillo.
27. Colonias del cernícalo primilla de Fuente de Cantos.
28. Colonias del cernícalo primilla de Guareña.
29. Colonias del cernícalo primilla de Llerena.
30. Colonias del cernícalo primilla de Zafra.
31. Nacimiento del Río Gévora.
32. Vegas del Ruecas, Cubilar y Moheda Alta.
33. Complejo lagunar Ejido Nuevo.
34. Complejo Los Arenales.
35. Charca Dehesa Boyar Navalmoral.
36. Charca La Torre.
37. Charca Arce de Abajo.
38. Embalse de Alcántara.
39. Embalse de Aldea del Cano.
40. Embalse de Brozas.
41. Embalse de Talaván.
42. Embalse de Vegas Altas.
43. Embalse Gabriel y Galán.
44. Colonias del cernícalo primilla de la ciudad monumental de Cáceres.
45. Colonias del cernícalo primilla de Garrovillas.

46. Colonias del cernícalo primilla de San Vicente de Alcántara.
47. Magasca.
48. Pinares de Garrovillas.
49. Río y pinares del Tiétar.
50. Colonias del cernícalo primilla de Casa de la Enjarada.
51. Colonias del cernícalo primilla de Brozas.
52. Colonias del cernícalo primilla de Albuquerque.
53. Colonias del cernícalo primilla de Jaraíz de la Vera.
54. Colonias del cernícalo primilla de Ribera del Fresno.
55. Colonias del cernícalo primilla de Belvís de Monroy.

Artículo 3. *Denominación, delimitación y extensión de las 55 Zonas de Especial Protección para las Aves que se declaran.*

1. Se declaran vigentes, con efectos desde la entrada en vigor de esta Ley y en todo aquello que no se oponga a lo dispuesto en la misma o haya sido anulado judicialmente, el Decreto 110/2015, de 19 de mayo, por el que se regula la Red ecológica europea Natura 2000 en Extremadura, así como las siguientes disposiciones:

– ZEPA-ZEC «Cornalvo y Sierra Bermeja»: Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural de Cornalvo, aprobado mediante Orden de 22 de enero de 2009.

– ZEPA «Llanos y complejo lagunar de La Albuera» y ZEC «Complejo lagunar de La Albuera»: Plan de Gestión de la ZEPA «Llanos y complejo lagunar de La Albuera», aprobado mediante Orden de 28 de agosto de 2009.

– ZEPA «Llanos de Cáceres y Sierra de Fuentes»: Plan Rector de Uso y Gestión de la Zona de Interés Regional «Llanos de Cáceres y Sierra de Fuentes», aprobado mediante Orden de 28 de agosto de 2009.

– ZEPA-ZEC «Puerto Peña-Sierra de los Golondrinos»: Plan de Gestión de la ZEPA «Puerto Peña-Sierra de los Golondrinos», aprobado mediante Orden de 23 de noviembre de 2009.

– ZEPA-ZEC «Sierra de San Pedro»: Plan Rector de Uso y Gestión de la Zona de Interés Regional «Sierra de San Pedro», aprobado mediante Orden de 2 de octubre de 2009.

– ZEPA «Embalse de Valdecañas»: Plan de Gestión de la ZEPA «Embalse de Valdecañas», aprobado mediante Orden de 11 de diciembre de 2012.

– ZEPA-ZEC «Embalse de Orellana y Sierra de Pela»: Plan Rector de Uso y Gestión de la Zona de Interés Regional «Embalse de Orellana y Sierra de Pela», aprobado mediante Orden de 28 de diciembre de 2012.

2. La denominación, extensión, localización y delimitación cartográfica de cada uno de los 55 territorios que se declaran Zonas de Especial Protección para las Aves son los que constan en el Decreto 110/2015, de 19 de mayo, y en los planes de gestión que se enuncian en el apartado anterior.

3. Cualquier alteración en la denominación, extensión y delimitación de cada una de las zonas que se declaran en la presente norma corresponderá al Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura, y podrá realizarse en los casos y con el procedimiento que se establecen en la Ley 8/1998, de 26 de junio, de Conservación de la Naturaleza y de Espacios Naturales de Extremadura, y de acuerdo con las restantes normas del ordenamiento jurídico de Extremadura, así como con la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, sin que la regulación de tales aspectos en esta norma, ni las referencias que se hacen en la misma al Decreto 110/2015, de 19 de mayo, o a los planes de gestión supongan, por tal mera referencia, elevación del rango de los instrumentos normativos referidos. Todo ello sin perjuicio de las obligaciones que respecto de la Unión Europea han de cumplirse en relación con tales alteraciones, de acuerdo con las normas citadas y con las Directivas europeas de aplicación.

Artículo 4. *Régimen jurídico de las Zonas de Especial Protección para las Aves que se declaran.*

1. De acuerdo con la legislación básica del Estado en la materia y, en todo caso, con la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, el régimen jurídico de las 55 Zonas de Especial Protección para las Aves que se declaran por la presente ley es el integrado por la Ley 8/1998, de 26 de junio, de Conservación de la Naturaleza y de Espacios Naturales de Extremadura, y por el resto de la legislación de Extremadura en lo que no se modifique por la presente ley.

2. Se integra también por el resto de las normas y planes de rango inferior a ley que, conservando su rango propio, estén vigentes a la fecha de promulgación de la presente en lo que sean conformes con la misma.

Artículo 5. *Registro.*

Con el fin de preservar la seguridad jurídica, se conservarán los números actuales con los que constaban registrados los 55 territorios que esta ley declara expresamente como Zonas de Especial Protección para las Aves, salvo que eventualmente el Consejo de Gobierno resuelva cambiarlos de acuerdo en su caso con la normativa vigente.

Artículo 6. *Convalidación de títulos habilitantes, proyectos y planes.*

Se mantienen las resoluciones firmes relativas a licencias y cualesquiera otros títulos habilitantes otorgados, así como sobre proyectos, planes e instrumentos de ordenación relativos al ámbito de los territorios enunciados en el artículo 2 de esta norma que no hayan sido anulados judicialmente, sin que se vea afectada su validez por la ausencia de declaración expresa previa como Zonas de Especial Protección para las Aves.

Artículo 7. *Usos del suelo y transformaciones urbanísticas en el ámbito territorial de los espacios contemplados en el artículo 2 de esta ley.*

Los usos del suelo y las transformaciones urbanísticas que, a la entrada en vigor de esta ley, se hayan aprobado en el ámbito territorial de los espacios contemplados en el artículo 2 quedan legalizados cuando sean compatibles con la protección de los valores que su correspondiente plan o programa de gestión hubiera establecido con carácter previo.

Disposición adicional única. *Modificaciones de la Ley 8/1998, de 26 de junio, de Conservación de la Naturaleza y de Espacios Naturales de Extremadura.*

Se modifican los siguientes artículos de la Ley 8/1998, de 26 de junio, de Conservación de la Naturaleza y de Espacios Naturales de Extremadura:

Uno. El artículo 16 queda redactado como sigue:

«Artículo 16. *Tipología.*

1. En consideración a las características particulares y valores de los recursos naturales de cada espacio natural, su protección se articulará a través de alguna de las siguientes categorías:

- a) Parques Naturales.
- b) Reservas Naturales.
- c) Monumentos Naturales.
- d) Paisajes Protegidos.
- e) Zonas de Especial Protección para las Aves
- f) Zonas Especiales de Conservación.

- g) Lugares de Importancia Comunitaria, hasta su transformación en Zonas Especiales de Conservación.
- h) Corredores Ecológicos y de Biodiversidad.
- i) Parques Periurbanos de Conservación y Ocio.
- j) Lugares de Interés Científico.
- k) Árboles Singulares.
- l) Corredores Ecoculturales.

2. Las anteriores denominaciones podrán aplicarse únicamente a los Espacios Naturales Protegidos que se declaren expresamente como tales con arreglo a lo previsto en esta ley.»

Dos. El artículo 21 queda redactado como sigue:

«Artículo 21. *Zonas de Especial Protección para las Aves, Zonas Especiales de Conservación y los Lugares de Importancia Comunitaria hasta su transformación en Zonas Especiales de Conservación.*

Son los lugares declarados como Zonas de la Red Natura 2000 a través de alguna de las categorías del artículo 27 bis y que, por imperativo de esta ley, se declaran también Espacio Natural Protegido, al objeto de que les sea de aplicación el régimen jurídico previsto para los mismos.»

Tres. El apartado 1 del artículo 28 queda redactado como sigue:

«1. Los espacios naturales protegidos declarados en Extremadura configuran una red suficiente, eficaz, representativa de los principales sistemas y formaciones naturales de la región y dotada de los instrumentos adecuados de gestión que asegure el mantenimiento, mejora y conservación de los principales recursos naturales y la biodiversidad de la Comunidad Autónoma de Extremadura.»

Cuatro. El artículo 31 queda redactado como sigue:

«Artículo 31. *Descalificación de Áreas Protegidas de Extremadura.*

1. Un Área Protegida o una zona de la misma solo podrá ser descalificada, con la consiguiente exclusión automática de la red, en virtud de una norma de igual o superior rango a la necesaria para su declaración, y de acuerdo con el procedimiento previsto para esta. Dicho procedimiento incorporará un trámite de información pública, previo a la remisión de la propuesta a la Comisión Europea, en el caso de áreas incluidas en la Red Natura 2000.

2. La descalificación solo podrá realizarse cuando así lo justifiquen los cambios provocados en el área protegida o en la zona de la misma por la evolución natural, científicamente demostrada, reflejados en los resultados del seguimiento que debe realizarse de acuerdo con los planes de gestión. La zona descalificada podrá ser excluida sin más o ser también declarada como Zona Periférica de Protección o como Área de influencia socioeconómica con las limitaciones que en la misma se establezcan.»

Cinco. El artículo 33 queda redactado como sigue:

«Artículo 33. *Declaración de los Espacios Naturales Protegidos.*

1. La competencia de declarar los Espacios Naturales Protegidos, salvo en el caso de los Parques Naturales, se atribuye al Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura, el cual la ejercerá mediante decreto dictado a propuesta de la

consejería competente en materia de medio ambiente, a instancia propia o de otras entidades.

En el caso de las declaraciones de las Zonas de Especial Protección para las Aves y de las Zonas Especiales de Conservación, así como en el de las propuestas que se realicen de lugares como de Importancia Comunitaria se estará a lo previsto en el capítulo VI de la presente ley sobre las Zonas de la Red Natura 2000.

2. Los Parques Naturales serán declarados mediante ley, a propuesta del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura.

3. En el procedimiento de declaración, cuando no vaya precedido de la aprobación previa de un Plan de Ordenación de los Recursos Naturales, deberá otorgarse un trámite de audiencia por un plazo de treinta días a los afectados, las entidades locales, asociaciones ecologistas y otras entidades interesadas. Uno de los aspectos de esa audiencia habrá de referirse a la propuesta de determinación inicial de, por una parte, las zona de uso restringido, de interés prioritario o de alto interés, así como, por otra parte, la zona de uso general del artículo 11.1 al objeto de determinar eventualmente en la declaración final la ampliación o restricción de las primeras zonas de uso restringido, prioritario y alto interés con sus usos, así como, respecto de las segundas zonas, la ampliación o restricción de las de uso general con sus usos o eventualmente su exclusión del futuro espacio natural protegido, sin perjuicio todo ello de las concreciones que de acuerdo con la declaración final correspondan al posterior Plan de gestión de la zona.

4. Al declarar los Espacios Naturales Protegidos podrán establecerse zonas periféricas de protección exteriores al espacio que se declara con finalidades de protección y transición que eviten impactos ecológicos o paisajísticos procedentes del exterior, mediante el establecimiento de criterios, principios o limitaciones que fije la propia declaración remitiendo su desarrollo a los planes urbanísticos, sin perjuicio de que tales zonas puedan establecerse posteriormente.

5. Al objeto de favorecer el desarrollo socioeconómico de las poblaciones locales de forma compatible con los objetivos de conservación del espacio, en las disposiciones reguladoras de los Espacios Naturales Protegidos podrán establecerse Áreas de Influjo Socioeconómico de acuerdo con el artículo 43 y con los objetivos y el modelo a que se refieren las letras f), g) y h) de los artículos 9 y 28.2, todos ellos de esta ley, en las que podrán integrarse en todo caso los términos municipales del área natural y su zona periférica de protección.

6. En todos los casos la declaración de Espacios Naturales Protegidos requerirá el informe preceptivo del Consejo Asesor de Medio Ambiente, así como un trámite de información pública por tiempo no inferior a un mes.

7. En el caso de los Parques Periurbanos de Conservación y Ocio que serían declarados, en su caso, a instancia de las entidades locales, la consejería competente en materia de medio ambiente elevará al Consejo de Gobierno las propuestas formuladas por los municipios con los preceptivos informes elaborados por la Dirección General con competencias en materia de medio ambiente y el Consejo Asesor de Medio Ambiente.

8. La declaración de Parques Naturales y Reservas Naturales exigirá la previa elaboración y aprobación del correspondiente Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la zona susceptible de protección.

9. Excepcionalmente, podrán declararse Parques Naturales y Reservas Naturales sin la previa aprobación del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales, cuando existan razones que lo justifiquen, concretadas en la puesta en peligro de sus valores naturales o culturales, las cuales se harán constar expresamente en la norma que los declare. En este caso deberá tramitarse en el plazo máximo de un año, a partir de la declaración del Parque Natural o Reserva Natural, el correspondiente Plan de Ordenación.

10. En el plazo máximo de un año a partir de la aprobación del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales, en el caso de los Parques Naturales y las Reservas Naturales, o a partir de la declaración de cualquier otro espacio natural protegido que lo exija, deberá realizarse y aprobarse el Plan Rector de Uso y Gestión.»

Seis. Se añade un nuevo artículo 56 *quinquies*:

«Artículo 56 *quinquies*. *Zonificación de la Red Natura 2000 en Extremadura.*

1. Cada uno de los lugares que integran la Red Natura 2000 en Extremadura se zonificará, en su caso, de acuerdo con las siguientes categorías de zonificación:

a) Zona de Interés Prioritario (ZIP): territorio que incluye áreas críticas para la conservación de los elementos clave de mayor interés en la gestión del espacio.

b) Zona de Alto Interés (ZAI): territorio que incluye otras zonas de importancia para la conservación de los elementos clave de mayor interés, así como áreas críticas y zonas de importancia para la conservación del resto de elementos clave.

c) Zona de Interés (ZI): territorio que, si bien contribuye a la conservación de las especies Natura 2000 y de los hábitats de interés comunitario, no incluye zonas de especial importancia para la conservación de los elementos clave.

d) Zona de Uso General (ZUG): territorio que no presenta valores naturales significativos en cuanto a los hábitats de interés comunitario y de las especies Natura 2000. Con carácter general, en esta zona se podrán incluir:

- Las superficies con mayor grado de antropización.
- Las áreas clasificadas como suelo urbano y urbanizable, o áreas clasificadas como suelo rústico limítrofes a estas.
- La red de carreteras y otras infraestructuras viarias que limiten y recorran los lugares de la Red Natura 2000, así como las de nueva construcción.

2. En la zonificación de un lugar de la Red Natura 2000 podrán delimitarse, en base a sus características específicas, alguna o algunas de las categorías de zonificación indicadas en el apartado anterior. La delimitación de las distintas zonas debe ajustarse a los siguientes criterios:

a) La presencia, estado de conservación y grado de amenaza de los hábitats de interés comunitario y de las especies Natura 2000 por los que se designa cada lugar, teniendo en cuenta los objetivos de conservación establecidos para los mismos. Para cada hábitat de interés comunitario y para cada especie Natura 2000 se deben adoptar una serie de criterios objetivos para determinar la categoría de zonificación en la que deben incluirse. De este modo, en cada lugar de Red Natura 2000 se tendrán en cuenta las áreas críticas y/o las zonas de importancia de los elementos clave, valorando los siguientes aspectos:

- Superficie y estado de conservación de los hábitats seleccionados como elemento clave.
- Zonas con presencia de hábitats de interés comunitario y de otros valores del anexo II de la Directiva de Hábitats o del anexo I de la Directiva de Aves.
- Especies con mayor grado de amenaza, es decir, aquellas designadas como prioritarias por la Directiva Hábitats y/o aquellas incluidas en alguna de las tres primeras categorías de amenaza del Catálogo Regional de Especies Amenazadas.
- Áreas de nidificación o reproducción, teniendo en cuenta el número de ejemplares que acogen.

- Zonas de concentración en el caso de las especies Natura 2000 que presenten un comportamiento gregario o colonial (colonias de cría, concentraciones pre y postnupcial, etc.).
- Zonas de alimentación, dispersión o invernada de especies Natura 2000.
- Límite de distribución de especies Natura 2000.
- Zonas con presencia de varias especies Natura 2000.
- Zonas concretas en las que el estado de conservación de los hábitats de interés comunitario o especies Natura 2000 esté especialmente comprometido.

Excepcionalmente, podrán tenerse en cuenta otros elementos ambientales que, aun no habiendo sido causa de designación del lugar, sean merecedores de una consideración especial debido a su singularidad, representatividad, estado de conservación o alto grado de amenaza.

b) Los usos y aprovechamientos existentes en el territorio.

c) Las exigencias económicas, sociales y culturales, así como las particularidades regionales y locales de cada lugar de la Red Natura 2000.

3. En aquellos espacios de la Red Natura 2000 que coincidan con alguna otra Área Protegida que no pertenezca, a su vez, a la citada red se mantendrá la zonificación establecida en su correspondiente instrumento de gestión, siempre que integre criterios relativos a la Red Natura 2000.»

Siete. Se añade una nueva disposición adicional undécima con el siguiente contenido:

«Disposición adicional undécima.

La expresión "zonas de interés regional" presente en los artículos 11.2, 37.2, 38.2 y 49.2, así como en la disposición adicional quinta, se sustituye por la expresión "Zonas de Especial Protección para las Aves, Zonas Especiales de Conservación y Lugares de Importancia Comunitaria, hasta su transformación en Zonas Especiales de Conservación".»

Disposición transitoria única. *Procedimientos en curso de redelimitación de algunas Zonas de Especial Protección para las Aves.*

Tras la declaración de las 55 Zonas de Especial Protección para las Aves por ministerio de esta ley, los procedimientos de redelimitación de algunas de ellas iniciados con anterioridad seguirán su curso, conservándose todos los trámites realizados.

Disposición derogatoria única.

Quedan derogadas en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Extremadura cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan o contradigan a lo establecido en la presente ley.

Disposición final primera. *Habilitación reglamentaria.*

El Consejo de Gobierno queda facultado para dictar las disposiciones necesarias para el desarrollo y ejecución de esta ley.

Disposición final segunda. *Concurrencia de razones imperiosas de interés público de primer orden.*

1. Las construcciones y edificaciones ejecutadas completamente en los terrenos conocidos como Isla de Valdecañas en los términos municipales de El Gordo y Berrocalejo, evidenciado según los informes ambientales existentes que no causan perjuicio a la integridad ambiental del lugar, quedan legalizados, sin perjuicio de la

ejecución de las medidas ambientales que sean procedentes de conformidad con los informes que emita la autoridad ambiental competente.

2. Sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado anterior, por ministerio de esta ley se declara la concurrencia de razones imperiosas de interés público de primer orden, incluidas razones de índole social y económica, en la ejecución y mantenimiento de las concretas obras, construcciones e instalaciones realizadas, así como de sus correspondientes usos y servicios complementarios, del Proyecto de Interés Regional Isla de Valdecañas, incluyendo todas aquellas parcelas que hayan sido objeto de intervención urbanizadora para dotación de servicios o explanación, con los efectos previstos en el artículo 46 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, por lo que quedan legalizados, sin perjuicio de cuantas medidas compensatorias sean necesarias de conformidad con los informes que emita la autoridad ambiental competente.

3. Las razones imperiosas de interés público de primer orden se concretan, por un lado, en la protección del medioambiente actual surgido y digno de protección legal, que se vería seriamente dañado al acometer la restauración a una situación ambiental fuertemente degradada.

Y, de otro lado, en la necesidad de contener el proceso de despoblación y vaciamiento de los núcleos de población rurales del entorno y de promover condiciones para asegurar a sus habitantes una mayor igualdad de posibilidades y expectativas similares de futuro de carácter económico y social a las que tienen los habitantes de las ciudades, dado que con el mantenimiento del proyecto no solo se beneficia a la población de los municipios rurales concernidos sino al conjunto de Extremadura, evitando las externalidades provocadas por el proceso de despoblación y vaciamiento. Los mismos motivos determinan que constituya una razón imperiosa de interés público de primer orden, incluso de carácter social y económico, evitar los graves daños que provocaría el derribo de todo lo construido.

Disposición final tercera. *Entrada en vigor.*

La presente ley entrará en vigor el mismo día de su publicación en el «Diario Oficial de Extremadura».

Por tanto, ordeno a quienes sea de aplicación esta ley, que cooperen a su cumplimiento y a los tribunales y autoridades que corresponda la hagan cumplir.

Mérida, 22 de marzo de 2023.–El Presidente de la Junta de Extremadura, Guillermo Fernández Vara.

(Publicada en el «Diario Oficial de Extremadura» número 58, de 24 de marzo de 2023)