

(Sentencia extraída de www.poderjudicial.es/tribunalsupremo)

SENTENCIA DE 28 DE JUNIO DE 2004. TRIBUNAL SUPREMO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

Fecha de Resolución: 28/06/2004

Nº de Recurso: 4337/2001

Sección: 5

Año de Incoación: 2001

Procedimiento: CONTENCIOSO

Ponente: Ricardo Enríquez Sancho

SENTENCIA

En la Villa de Madrid, a veintiocho de Junio de dos mil cuatro.

VISTO el recurso de casación, que ante Nos pende, interpuesto por la Comunidad Autónoma de Aragón, representada por el Letrado de sus Servicios Jurídicos, contra la sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón de fecha 15 de mayo de 2001, sobre Decreto del Gobierno de Aragón por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales, del Parque de la Sierra y Cañones de Guara, habiendo comparecido como parte recurrida la asociación Fundación Ecología y Desarrollo, representada por el Procurador D. Francisco Velasco Muñoz-Cuellar.

ANTECEDENTES DE HECHO:

PRIMERO.- Por Decreto 164/1997, de 23 de septiembre el Gobierno de Aragón aprobó definitivamente el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Parque de la Sierra y Cañones de Guara.

SEGUNDO.- Contra la anterior resolución se interpuso por la asociación Fundación Ecología y Desarrollo recurso contencioso administrativo que fue tramitado por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón con el nº 1930/97, en el que recayó sentencia de fecha 15 de mayo de 2001 por la que se estimaba el recurso interpuesto y se anulaba el Decreto impugnado.

TERCERO.- Frente a la anterior sentencia se ha interpuesto el presente recurso de casación en el que, una vez admitido y tramitado conforme a las prescripciones legales, se ha señalado para la votación y fallo el día 16 de junio de 2004, fecha en la que se ha llevado a cabo el acto.

FUNDAMENTOS DE DERECHO:

PRIMERO.- La Comunidad de Aragón interpone recurso de casación contra la sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón de 15 de mayo de 2001, que estimó el recurso contencioso administrativo interpuesto por la asociación Fundación Ecología y Desarrollo contra el Decreto de Gobierno de Aragón 164/1997, de 23 de septiembre, por el que se aprobó definitivamente el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Parque de la Sierra y Cañones de Guara.

SEGUNDO.- La sentencia de instancia anuló el referido decreto por considerar que infringía el artículo 3. a) del Decreto de la Diputación General de Aragón 129/1991, de 1 de agosto por el que se aprobó el Reglamento de procedimiento de aprobación de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales. Dicho precepto establece que entre los documentos que componen los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales se encuentra la Memoria y la Sala de instancia ha considerado que dicho documento no se había elaborado en el plan en cuestión puesto que su Preámbulo se remite, a estos efectos, a un inventario del medio físico biológico y socioeconómico realizado en un estudio efectuado en 1993, que no ha sido incorporado al Decreto aprobatorio de plan.

TERCERO.- Alega la parte recurrente, con carácter previo, que el presente recurso de casación debe ser declarado inadmisibile, en primer lugar, por no haber citado el concreto motivo de casación a cuyo amparo se articula, y, en segundo, por no plantearse en él sino una cuestión de interpretación de una norma de derecho inferior al estatal.

Ninguna de estas objeciones puede prosperar. Es cierto que en el escrito de interposición del recurso de casación la parte recurrente no menciona expresamente la vía casacional, de las previstas en el artículo 88.1 de la Ley reguladora de esta Jurisdicción (LJ), que utiliza. Sin embargo, el recurrente plantea un único motivo de casación y ninguna duda cabe acerca de que se ha articulado conforme a lo previsto en el artículo 88.1.d) LJ.

En cuanto a la inexistencia de infracción de precepto estatal o comunitario europeo en que fundar el recurso de casación, la parte recurrente aduce que aunque en el motivo de casación formulado sí cita el artículo 4º.4 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestre (LCEN), lo cierto es que la Sala de instancia no ha tenido en cuenta ese precepto para anular el plan impugnado por Fundación Ecología y Desarrollo, sino el artículo 3 a) del Decreto de la Diputación General de Aragón 129/1991, norma de Derecho Autonómico, sobre lo que no cabe fundar un motivo de casación, según resulta del artículo 89.2 LJ. Alega que este Decreto se ha dictado en ejercicio de las competencias sobre espacios naturales protegidos atribuidas a la Comunidad Autónoma de Aragón en el artículo 35.1 de su Estatuto y que el artículo 3.a) de aquél no puede considerarse una simple transcripción del artículo 4º 4 LCEN, puesto que éste no requiere que entre la documentación exigida a los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales figure precisamente una Memoria como hace el artículo 3.a) del Decreto 129/1991, por lo que este documento es una necesidad impuesta por una norma de Derecho autonómico cuya interpretación por la Sala de instancia no cabe revisar en un recurso de casación.

Es cierto que el artículo 4º 4 LCEN, al hablar del contenido mínimo de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales no se refiere con este nombre a la Memoria, pero su párrafo a) y b) exigen que contengan, respectivamente, la "delimitación del ámbito territorial objeto de ordenación y descripción e interpretación de sus características físicas y biológicas" y la "definición del estado de conservación de los recursos naturales, los ecosistemas y los paisajes que integran el ámbito territorial en cuestión, formulando un diagnóstico del mismo y una previsión de su evolución futura", y esta es, en reproducción casi literal, el contenido que a la Memoria atribuye el artículo 3 a) del Decreto de la Diputación General de Aragón 129/1991, de 1 de agosto. Se le llame memoria o se le denomine de otra manera, este documento es una exigencia impuesta por una ley estatal que puede ser invocada, como ha hecho la parte recurrente, para fundar un motivo de casación.

CUARTO.- En su único motivo de casación, la Comunidad Autónoma de Aragón invoca el artículo 4º.4 LCEN que, a su juicio, ha sido infringido por la Sala de instancia al anular el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Parque de la Sierra y Cañones de Guara por no contar con la preceptiva Memoria, pese a que dispone de un Preámbulo que cumple esa función pues responde al contenido exigido para dicho documento tanto por el artículo 3.a) del Decreto de la Diputación General de Aragón 129/1991, de 1 de agosto, como por el artículo 4º.4 LCEN. Este motivo de casación ha de ser estimado. La Sala de instancia no analiza el contenido del Preámbulo del plan. Atiende a su denominación y a que en uno de sus párrafos se dice que se mantiene "las principales conclusiones del inventario del medio físico-biológico y socioeconómico realizado en el estudio de 1993 - al cual sigue considerándose la memoria técnica del plan..." y declara que la ausencia de ese documento en el Decreto aprobatorio del plan determina su nulidad. Sin embargo, además de esa referencia a una memoria que, significativamente se califica como "técnica", en el citado Preámbulo existe un apartado destinado a justificar la delimitación del ámbito territorial, otro a la descripción y determinación del estado de conservación de los recursos naturales, a su diagnóstico y a la evolución previsible y otro a la zonificación y a los regímenes de protección. Tras estos apartados se encuentra la Normativa general y específica y los planos de información. Es claro que aquellos apartados responden al contenido exigido por el artículo 4º.4 LCE y el artículo 3.a) del Decreto Aragonés 129/1991, aunque no se denominan Memoria, y que lo que el preámbulo llama memoria técnica son los informes previos determinantes de la elaboración del plan, pero que no forman parte de él.

QUINTO.- Por lo expuesto procede estimar el presente motivo de casación y, según lo dispuesto en el artículo 95.2 d) LJ, resolver la cuestión dentro de los términos en que aparece planteado el debate, que en este caso supone el examen de los restantes motivos de nulidad planteados en el escrito de demanda que fueron rechazados por la Sala de instancia y que, en consecuencia, no han sido traídos a este recurso de casación.

SEXTO.- Alegó la asociación Fundación Ecología y Desarrollo que el Plan impugnado por ella debía ser anulado, además de por carecer de la necesaria Memoria, por no habersele sometido a consulta, según lo dispuesto en el artículo 6 LCEN. Sin embargo como ha razonado la Sala de instancia, para rechazar este motivo de nulidad basta tener en cuenta que la asociación recurrente se personó en el expediente administrativo en el trámite de información pública y formuló las correspondientes alegaciones.

SÉPTIMO.- También alegó la sociedad recurrente que el plan en cuestión debía anularse por haberse dictado transcurridos varios años desde la declaración de los terrenos afectados como parque natural, infringiendo así lo dispuesto en el artículo 15.2 LCEN. Este precepto establece una excepción a la regla establecida en el párrafo 1 según lo cual la declaración de los Parques

y Reservas exigirá la previa elaboración y aprobación del correspondiente Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la Zona. Sin embargo, para que opere esta excepción es preciso no sólo que existan razones que lo justifiquen sino que en el plazo de un año a partir de la declaración de Parque o Reserva se tramite el correspondiente Plan de Ordenación.

Este plazo ha sido efectivamente sobrepasado pues la declaración de Parque fue efectuada por Ley 14/1990, de 27 de diciembre y la aprobación del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la Zona ha tenido lugar casi siete años después.

Como ha declarado la sentencia del Tribunal Constitucional 163/1995, de 8 de noviembre, el artículo 15 LCEN contiene, ante todo, un mandato de inseparabilidad, por así decir, entre la calificación de un espacio natural y la elaboración del correspondiente Plan de ordenación de los Recursos Naturales de la zona, tal como se prevé esta figura en el artículo 4 de la Ley, como instrumento fundamental de integración de los principios inspiradores de la Ley recogidos en su artículo 2 y, señaladamente, la conciliación de la conservación del espacio con un ordenado aprovechamiento del mismo. La aprobación del Plan debe preceder, como regla, a la declaración del espacio, si bien puede también sucederle, bajo determinadas condiciones, pero siempre en el plazo de un año. Sin Plan de ordenación, la declaración del espacio natural es en buena medida inoperante, siendo esto lo que el artículo 15 trata fundamentalmente de evitar. Pero el Plan cumple además otra finalidad, cual es la prevista en el artículo 6, permitir la audiencia de los interesados, la información pública y la consulta de los intereses sociales afectados, trámites que deben formar parte del procedimiento de elaboración del Plan.

Partiendo de esta interrelación entre declaración de parque y aprobación del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la zona, en sentencia de esta Sala de 6 de mayo de 2003 hemos anulado el Decreto de la Junta de Extremadura 27/1993, de 24 de febrero, por el que se declara parque natural el Área de Cornalvo, porque transcurrido un año desde dicha declaración no se había aprobado el correspondiente Plan de Ordenación de los Recursos Naturales. La utilización de la vía excepcional de declaración de parque prevista en el artículo 15.2 LCEN no supone una excepción a la necesidad de aprobar el correspondiente Plan de Ordenación de los Recursos Naturales por lo que si en el plazo de un año desde esa declaración el plan no ha sido aprobado, la condición a que el artículo 15.2 LCEN supeditaba sus efectos, la elaboración del citado plan en el plazo de un año, entra en juego y la declaración de parque deviene nula. Aunque en el caso que examinamos la declaración de parque de la Sierra y Cañones de Guara ha sido efectuada por una ley aprobada por las Cortes de Aragón, la antes citada Ley 14/1990 de 27 de diciembre, implícitamente se acoge a la posibilidad excepcional de declaración reconocida en el artículo 15.2 LCEN, puesto que su artículo 4 impone a la Diputación General la obligación de aprobar en el plazo de un año el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales. La observancia de ese plazo es esencial en el procedimiento excepcional de declaración de un Parque, de tal modo que, en consonancia con la naturaleza de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales ha de entenderse que la vigencia de la propia ley queda condicionada al cumplimiento del mandato establecido en su artículo 4 y que, incumplido éste, no cabe mantener los efectos de aquella declaración. Esta es la interpretación de la citada ley 14/1990, de 27 de diciembre acorde con el artículo 15.2 LCEN y con la naturaleza y finalidad de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, que no sólo son los instrumentos mediante los cuales la declaración de un terreno como Parque o Reserva ha de conseguir operatividad sino también un elemento de participación de los ciudadanos en la protección del medio ambiente y de integración y audiencia de todos los intereses afectados, tal como resulta del procedimiento que para su elaboración establece el artículo 6 LCEN. OCTAVO.- Sentado lo anterior, la consecuencia no puede ser la nulidad del Decreto impugnado por la asociación Fundación Ecología y Desarrollo. Porque si la

declaración de un espacio natural como Parque o Reserva viene condicionada a la existencia previa, o posterior pero en el plazo de un año, de un Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la zona, no ocurre lo mismo a la inversa. La protección de un espacio natural como Parque o Reserva es una eventualidad derivada de que al elaborarse el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales se haya detectado la existencia de valores que merecen esa protección. Por eso el artículo 4º.4 d) LCEN indica que la aplicación de alguno de los regímenes de protección establecidos en sus títulos III y IV es un contenido contingente de dichos planes.

No es la declaración de Parque lo que presta cobertura al Plan de Ordenación de los Recursos Naturales sino lo contrario, por lo que la pérdida de vigencia de aquella declaración, o lo que es lo mismo la aprobación de un Plan de Ordenación de los Recursos Naturales transcurrido un año desde la declaración de la zona como Parque, no determina la nulidad del plan. Bien entendido que ello no libera a la Administración de la necesidad de efectuar la oportuna declaración de Parque a fin de que el terreno objeto del Plan o la parte del mismo que considere oportuno disponga de la protección inherente a la clasificación otorgada.

NOVENO.- Alega también la sociedad demandante que el Decreto impugnado ha efectuado una reducción de la superficie del parque respecto a la señalada en la Ley 14/1990. Para rechazar esta alegación basta tener en cuenta lo antes razonado, acerca de la subsistencia de dicho Decreto con independencia de la Ley 14/1990.

También ha de desestimarse la alegación relativa a la infracción del artículo 4º.4 d) LCEN. Sin embargo, la parte recurrente combate en este apartado determinadas decisiones sobre la protección otorgada en el Plan, muchas de ellas de carácter discrecional, sin haber efectuado prueba alguna que acredite el error de la Administración.

Finalmente, se alega que el Plan renuncia a establecer determinaciones vinculantes para otros instrumentos de ordenación territorial o física, infringiendo el artículo 5.2 LCEN. Esta alegación tampoco puede prosperar. En primer lugar, porque aunque el Plan de Ordenación no contuviera indicación alguna sus determinaciones prevalecerían sobre las de los instrumentos de ordenación territorial o física existentes, según resulta del artículo 5.2 LCEN. Además, porque el artículo 2 del Decreto 164/1997 y su Disposición Transitoria se refieren expresamente a esa preferencia.

DÉCIMO.- Por lo expuesto hemos de estimar el presente recurso de casación sin que, conforme al artículo 102.3 LJ, proceda hacer declaración expresa sobre las costas causadas ni en la instancia ni en este recurso

FALLAMOS:

1º Estimamos el recurso de casación interpuesto por la Comunidad Autónoma de Aragón contra la sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón de 15 de mayo de 2001.

2º Casamos dicha sentencia.

3º Desestimamos el recurso contencioso administrativo interpuesto por la asociación Fundación Ecología y Desarrollo contra el Decreto 164/1997, de 23 de septiembre, del Gobierno de Aragón. Dicho decreto se declara ajustado a Derecho en los términos expuestos en el Fundamento Jurídico Octavo "in fine" de esta sentencia.

4º No hacemos especial declaración sobre las costas causadas en la instancia y en este recurso.

Así por esta nuestra sentencia, definitivamente juzgando, lo pronunciamos, mandamos y firmamos PUBLICACION.- Leída y publicada ha sido la anterior Sentencia por el Excmo. Sr. Don Ricardo Enríquez Sancho, Magistrado de esta Sala, de todo lo cual, yo, la Secretaria, certifico.