

Id Cendoj: 28079130052003100264
Órgano: Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso
Sede: Madrid
Sección: 5
Nº de Recurso: 3727/1997
Nº de Resolución:
Procedimiento: RECURSO CASACIÓN
Ponente: MANUEL VICENTE GARZON HERRERO
Tipo de Resolución: Sentencia

Voces:

- MEDIOAMBIENTE
- URBANISMO
- ESPACIOS NATURALES

Resumen:

Declaración del Area de Cornalvo

SENTENCIA

En la Villa de Madrid, a seis de Mayo de dos mil tres.

Visto el recurso de casación interpuesto por D. Eusebio , D. Marco Antonio , Don Jose Enrique , D. Mariano , D^a. Guadalupe , D^a. Sofía , D^a. Aurora , D. Gustavo , D. Bernardo , D. Juan Luis , D^a. Lucía y D^a. María Angeles , representados por la Procuradora D^a. María Gracia Garrido Entrena, bajo la dirección de Letrado; siendo parte recurrida la Junta de Extremadura, representada y dirigida por el Letrado de la Junta; y, estando promovido contra la sentencia dictada el 14 de marzo de 1997 por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Cáceres, del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura; en recurso sobre declaración del área de **Cornalvo** como Parque Natural.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Cáceres, del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, se ha seguido el recurso número 450/93 promovido por D. Eusebio , D. Marco Antonio , Don Jose Enrique , D. Mariano , D^a. Guadalupe , D^a. Sofía , D^a. Aurora , D. Gustavo , D. Bernardo , D. Juan Luis , D^a. Lucía y D^a. María Angeles , y en el que ha sido parte recurrida la Junta de Extremadura, sobre declaración del área de **Cornalvo** como Parque Natural.

SEGUNDO.- Dicho Tribunal dictó sentencia con fecha 14 de marzo de 1997 con la siguiente parte dispositiva: "FALLAMOS: Desestimando el recurso contencioso administrativo interpuesto por el Procurador Don Antonio Roncero Aguila, en nombre y representación de Don Eusebio , Don Marco Antonio , Don Jose Enrique , Don Mariano , Doña Guadalupe , Doña Sofía , Doña Aurora , Don Gustavo , Don Bernardo , Don Juan Luis , Doña Lucía y Doña María Angeles , contra el Decreto de la Junta de Extremadura 27/1993, de 24 de febrero, publicado en el Diario Oficial de Extremadura del siguiente día 6 de marzo, por el que se declara Parque Natural el "Area de **Cornalvo** ", debemos confirmar y confirmamos la mencionada disposición general por estar ajustada al Ordenamiento Jurídico, sin hacer especial condena en cuanto a las costas del proceso."

TERCERO.- Contra dicha sentencia se preparó recurso de casación por D. Eusebio , D. Marco Antonio , Don Jose Enrique , D. Mariano , D^a. Guadalupe , D^a. Sofía , D^a. Aurora , D. Gustavo , D. Bernardo , D. Juan Luis , D^a. Lucía y D^a. María Angeles , y elevados los autos y el expediente administrativo a este Alto Tribunal, por los recurrentes se interpuso el mismo, y una vez admitido por la Sala, se sustanció por sus trámites legales.

CUARTO.- Acordado señalar día para la votación y fallo, fue fijado a tal fin el día 23 de abril de 2003

en cuya fecha tuvo lugar.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Se impugna, mediante este recurso de casación interpuesto por la Procuradora D^a. María Gracia Garrido Entrena, actuando en nombre y representación de D. Eusebio , D. Marco Antonio , Don Jose Enrique , D. Mariano , D^a. Guadalupe , D^a. Sofía , D^a. Aurora , D. Gustavo , D. Bernardo , D. Juan Luis , D^a. Lucía y D^a. María Angeles , la sentencia de 14 de marzo de 1997, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Cáceres, del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, por la que se desestimó el recurso contencioso-administrativo número 450/93 de los que se encontraban pendientes ante dicho órgano jurisdiccional.

El citado recurso había sido iniciado por quienes hoy son recurrentes en casación contra el Decreto de la Junta de Extremadura 27/1993, de 24 de febrero, publicado en el Diario Oficial de Extremadura del siguiente día 6 de marzo, por el que se declara Parque Natural el "Area de **Cornalvo**".

La sentencia de instancia desestimó el recurso contencioso y no conformes con ella los actores interponen el recurso de casación que decidimos.

El primero de los motivos de casación que contra la sentencia se esgrime es el siguiente: "Al amparo del nº 3 del artículo 95.1 de la Ley Jurisdiccional, en cuanto se han infringido las normas de la Sentencia, y concretamente los artículos 43.1 y 2 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y 359 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, así como el 24 de la Constitución.", por entender que no se ha dado respuesta a la alegación sobre la nulidad del acuerdo impugnado derivada del incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 15.2 de la Ley de Conservación de Espacios Naturales que dispone: "Excepcionalmente, podrán declararse Parques y Reservas sin la previa aprobación del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales, cuando existan razones que lo justifiquen y que se harán constar expresamente en la norma que los declare. En este caso deberá tramitarse en el plazo de un año, a partir de la declaración de Parque o Reserva el correspondiente Plan de Ordenación."

SEGUNDO.- La trascendencia de esta cuestión fue puesta de relieve en la demanda, escrito fechado el 23 de marzo de 1996, por la parte recurrente cuando en el apartado segundo de los Hechos de su demanda afirmaba: "El Decreto 27/93 de 24 de Febrero, por el que se declara nuevamente el área de **Cornalvo** como Parque Natural, publicado en la página 685 del Diario Oficial de Extremadura nº 28, de 6 de Marzo de 1.993, establece los siguientes extremos: En su parte dispositiva, en su primer párrafo invoca el artº 2.2 de la Ley 4/1.989, de 27 de Marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestre, Norma que invoca la Resolución recurrida casi continuamente. Así, en el penúltimo párrafo de su parte expositiva, dice textualmente: "Se ha de mencionar también, que el presente Decreto se acoge a la posibilidad del artº 15.2 de la ley 4/1.989 meritada, dadas las dificultades de orden jurídico que la declaración de Parque Natural ha sobrellevado los grandes intereses ecológicos y paisajísticos en juego y a la pública estimación nacional e internacional de tal paraje como Parque Natural, circunstancias todas, que motivan acogerse a la excepción prevista. Cumplido los trámites previstos por la ley 4/89 de 27 de Marzo..." A continuación el apartado 12 de la parte dispositiva del Decreto establece: "PRIMERO.- Se declara Parque Natural al área natural de **Cornalvo** , de conformidad con los principios enunciados en el artº 2 y lo dispuesto en el 15.2 de la Ley 4/1.989 de 27 de Marzo de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y la Fauna Silvestre". El apartado 3º de la parte dispositiva, ordena que se constituya como órgano de participación una Junta Rectora cuya composición y funciones se determinarán de acuerdo con la Ley, y el 5º ordena: "1.- En el plazo de un año, a partir de la entrada en vigor de este Decreto, se elaborará el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la Zona de la Zona de **Cornalvo** ".-- Finalmente, el dispositivo 6º del Decreto objeto de este Recurso, fija los efectos de la Resolución al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de Extremadura, es decir el 7 de Marzo de 1.993. Hoy día 22 de Marzo de 1.996, la Administración demandada no ha cumplido con lo dispuesto en el artº 15.2 de la Ley 4/1.989 de 27 de Marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestre, habiéndose cumplido por ello más de tres años desde la publicación del Decreto, objeto de este Recurso, en el Diario Oficial de Extremadura. El artº 15.2 de la Ley 4/89, de los Espacios Naturales, establece: "Excepcionalmente, podrán declararse Parques y Reservas sin la previa aprobación del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales, cuando existan razones que lo justifiquen y que se harán constar expresamente en la norma que los declare. En este caso deberá tramitarse en el plazo de un año, a partir de la declaración de Parque o Reserva, el correspondiente Plan de Ordenación". Publicado el Decreto 27/93 de la Junta de Extremadura, el día 6 de Marzo de 1.993, con entrada en vigor al día siguiente, es evidente que ha transcurrido el plazo establecido en el artº 15.2 de la Ley de Espacios Naturales, por lo tanto el acto administrativo impugnado es nulo de pleno derecho, al haber sido dictado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento

legalmente establecido, a tenor de lo dispuesto en el artº 47 de la Ley de Procedimientos Administrativos. Esta nulidad, que ahora se invoca, está prevista en el artº 116 de la Ley de Procedimiento Administrativo, como supuesto de suspensión de la ejecución del acto administrativo recurrido, es trasladable a la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativo, y su aplicación está supeditada a su presentación como algo ostensible y evidente, tal como ha mantenido el Tribunal Supremo en sus Autos de 15 de Julio y 21 de Diciembre de 1.988, y 18 de Julio de 1.990.". Alegación que se complementa con lo manifestado en el apartado C) de los fundamentos de derecho cuando argumenta: "Finalmente, por si le faltara algo a toda esta vulneración del derecho positivo, llevada a cabo por la Administración demandada, aparece la ausencia de la elaboración del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la Zona que se debió de formalizar en el plazo de un año a partir de la entrada en vigor del Decreto que ahora se impugna, es decir antes del día 7 de marzo de 1994. Pues bien, han pasado más de tres años desde la publicación del Decreto, objeto de este Recurso, en el Diario Oficial de Extremadura, sin que la demanda haya llevado a efecto ni una sola actuación para la elaboración del preceptivo Plan ordenado por el art.º 15 de la Ley 4/89 de 28 de marzo. No olvidemos que el Decreto que ahora impugnamos se publica al amparo de lo establecido en el art.º 15.2 de la mencionada Ley de Espacios Naturales, y en consecuencia, como excepción podría declararse Parque cuando existieran razones que lo justificaran y que se harían constar expresamente en la Norma que lo declare. Pues bien, nada se ha justificado porque como ya tenemos reiteradamente manifestado, los informes donde podría estribarse la demanda para la declaración de Parque Natural, no fueron favorables y por ello las supuestas razones que debían ser justificadas para la declaración de Parque Natural, por este medio excepcional, quebraron. Aún así, es decir, sin ampararse en razones que justifiquen la declaración de Parque, la Administración demandada llevó a cabo tal declaración, pero como era de esperar, difícilmente se puede hacer un Plan de Ordenación de Recursos para Parque Natural, en zona no merecedora de ello, y la consecuencia de tal situación es que han pasado tres años sin que la Junta de Extremadura elabore el tan repetido Plan de Recursos. Consecuencia de lo anterior, es que se ha vulnerado flagrantemente el art.º 15.2 de la Ley 4/89 de 27 de marzo, y tal violación hace devenir al Decreto 27/93 en ineficaz y nulo, además de provocar los correspondientes daños y perjuicios a los particulares afectados. Resulta por todo ello, el incumplimiento por parte de la Administración de las obligaciones que la Ley impone, de trámites procesales de obligada observación por la demandada, ha viciado de forma indiscutible el Decreto impugnado, llevando a la nulidad del mismo, que denunciamos.", argumentación que se reitera en el apartado 4º sobre los hechos del escrito de conclusiones y en fundamento de derecho de dicho escrito.

Por su parte, la Junta de Extremadura se refiere a esta cuestión en el escrito de conclusiones (no en la demanda) sosteniendo: "Por otra parte, no podemos por menos que entender como una mera irregularidad formal, no invalidante, el hecho de no haberse aprobado aún el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales, pues es sobradamente conocido por la Sala que son múltiples los casos en que disposiciones de rango legal y reglamentario hacen previsiones temporales de desarrollo que luego no se cumplen en el tiempo señalado, y no por ello implica su nulidad, máxime teniendo en cuenta que el propio Decreto atacado ya contiene determinadas medidas que habrían de contemplarse en el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del área de **Cornalvo** .".

Quiere decirse que la cuestión ha formado parte del debate, y las partes la han dado una clara relevancia en función de los intereses respectivos.

La sentencia de instancia en el fundamento sexto estudia la problemática que se deriva del artículo 15.2 de la L.C.E.N. desde la perspectiva de la concurrencia de razones que justifiquen la posibilidad de la declaración de parque natural sin que exista el previo Plan de Ordenación de Recursos Naturales, pero omite todo razonamiento sobre cuales son los efectos que se derivan del hecho de no haberse tramitado en el plazo de un año, desde la declaración de Parque Natural, el correspondiente Plan de Ordenación de Recursos Naturales.

Es evidente que son dos problemáticas distintas las que el precepto citado plantea. De una parte, las que analizan la excepcionalidad de la medida que se adopta, lo que comporta el estudio de las circunstancias que la legitiman. De otro lado, en segundo término, y supuesta la concurrencia de la excepcionalidad de la medida, se han de estudiar los efectos que la no elaboración del preceptivo Plan de Ordenación de Recursos Naturales en el plazo de un año tiene sobre la Declaración de Parque Natural.

La sentencia de instancia ha omitido este estudio, razón por la que ha de ser acogido el motivo de incongruencia esgrimido y analizar los efectos que la omisión del citado Plan de Ordenación de los Recursos Naturales produce sobre el acto impugnado.

TERCERO.- Al respecto las posiciones enfrentadas son las siguientes. Para la Junta de Extremadura se trata de una mera irregularidad formal no invalidante. Por el contrario, los recurrentes consideran que es un motivo de nulidad.

La cuestión entendemos que está resuelta por el Tribunal Constitucional en su sentencia de 8 de noviembre de 1995 cuando afirma: "El art. 15 Ley 4/89 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 art. 4 de la Ley como instrumento fundamental de integración de los principios inspiradores de la Ley recogidos en su art. 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 1 año. Sin Plan de ordenación, la declaración del espacio natural es en buena medida inoperante, siendo esto lo que el art. 15 trata fundamentalmente de evitar y como, por lo demás, resulta también del art. 13,1 Ley andaluza. Pero el Plan cumple además otra finalidad, cual es la prevista en el art. 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."

De modo expreso se afirma que es "inseparable" la aprobación del preceptivo PORNA de la declaración (en este caso Parque Natural) que haya sido objeto de impugnación.

Esta "inseparabilidad" tiene un patente sentido en el litigio que decidimos. Los antecedentes relevantes del asunto están recogidos en la exposición de motivos del Decreto impugnado donde se afirma: "Por el Decreto 110/1988, de 29 de diciembre, se creó el Parque Natural de **Cornalvo**, Decreto que pierde sus efectos al ejecutarse provisionalmente la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura que decreta su nulidad por defectos formales.". Más adelante se añade: "Los derechos de los particulares quedan perfectamente salvaguardados por cuanto que en el expediente administrativo del Decreto 110/1988 de 29 de diciembre por el que se declara el Parque Natural de **Cornalvo**, obran todos los requisitos exigidos por la vigente Ley 4/1989 de Conservación de los Espacios Naturales Protegidos y de la Flora y de la Fauna Silvestre, cuales son la audiencia de los interesados, información pública y consulta de los intereses sociales e instituciones pudieran verse afectadas."

La sentencia recaída como consecuencia de la impugnación del Decreto 110/1988 de 29 de diciembre demuestra que estas afirmaciones no se ajustan a la realidad. No hubo información pública y tampoco consulta a los intereses sociales e instituciones afectadas. Es verdad, y así lo razonó la sentencia, que en la normativa aplicable no era preceptiva la audiencia, pero ese efecto jurídico no habilita a dar por cumplido un trámite que no se produjo. Además, tampoco hubo audiencia de los intereses sociales afectados, omisión que fue determinante para acordar la nulidad del acuerdo allí impugnado.

Llama la atención que la exposición de motivos de un Decreto traiga como justificación del mismo hechos y circunstancias que de modo patente no se ajustan a la realidad.

En cualquier caso, y a la vista de los datos, escasos, de que disponemos, tenemos lo siguiente: 1) El Decreto 110/1988 de 28 de diciembre creó el Parque Natural de **Cornalvo** anulado por sentencia del T.S.J. de Extremadura de 15 de enero de 1992. 2) El Decreto 27/1993 de 24 de febrero que es el aquí recurrido, declara Parque Natural el Área Natural de **Cornalvo**. 3) Este Decreto ha sido aprobado sin que exista un Plan de Ordenación de Recursos Naturales previo, que con carácter general exige el artículo 15 de la Ley 4/89, acogiéndose, al efecto, a la excepcionalidad prevista en el apartado 15.2 del texto legal citado. 4) Ha transcurrido mucho más de un año sin que se tramitara el preceptivo PORNA.

Los efectos que de estos enunciados se derivan son los siguientes: A) Que los ámbitos físicos de ambos Decretos no fueron los mismos como se deduce de los términos literales de ambos Decretos pues en tanto que el Decreto de 1988 se circunscribía a **Cornalvo**, el ahora impugnado abarca al "Área de **Cornalvo**". B) Las razones que habilitaron la excepcionalidad de la declaración de Parque Natural del Área de **Cornalvo** permitieron que no se cumplieran los trámites exigidos en el artículo sexto de la Ley de Conservación de Espacios Naturales, pues esa excepcionalidad autoriza la declaración de espacio protegido sin el cumplimiento de los requisitos exigidos en el artículo sexto de la Ley que quedaron demorados al momento de la tramitación del PORNA. C) Transcurrido un año sin la tramitación del preceptivo PORNA es patente que la Declaración impugnada carece de cobertura.

No tiene la que hipotéticamente podía haber prestado el anulado Decreto de 1988 pues, además de los vicios formales de que adoleció, también hoy apreciables y relevantes, la base física que se contempla en una y otra disposición es distinta. Tampoco contiene ninguna formalidad propia porque de modo explícito se ha renunciado a ella, por la excepcionalidad antes aludida.

CUARTO.- Lo razonado comporta la anulación del Decreto impugnado pues la Declaración de Parque

Natural discutida no puede sobrevivir más allá de los límites temporales que el artículo 15.2 de la Ley de Conservación de Espacios Naturales prescribe.

QUINTO.- En materia de costas, y en virtud de lo dispuesto en el artículo 139 de la Ley Jurisdiccional no procede hacer imposición de las costas procesales causadas ni en la instancia ni en casación.

FALLAMOS

1º.- Que debemos estimar y estimamos el recurso de casación interpuesto por la Procuradora D^a. María Gracia Garrido Entrena, actuando en nombre y representación de D. Eusebio , D. Marco Antonio , Don Jose Enrique , D. Mariano , D^a. Guadalupe , D^a. Sofía , D^a. Aurora , D. Gustavo , D. Bernardo , D. Juan Luis , D^a. Lucía y D^a. María Angeles .

2º.- Que anulamos la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Cáceres, del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, de 14 de marzo de 1997.

3º.- Que estimamos el recurso contencioso administrativo número 450/93 y anulamos el Decreto 27/93 de 24 de febrero de la Junta de Extremadura.

4º.- No hacemos imposición de las costas causadas en ambas instancias.

Así por esta nuestra sentencia, que se insertará en la Colección Legislativa , lo pronunciamos, mandamos y firmamos PUBLICACIÓN.- Leída y publicada fue la anterior sentencia, en audiencia pública, por el Excmo. Sr. D. Manuel Vicente Garzón Herrero, Magistrado Ponente en estos autos; de lo que como Secretaria, certifico.