

Id Cendoj: 28079130062006100364  
Órgano: Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso  
Sede: Madrid  
Sección: 6  
Nº de Recurso: 6420/2003  
Nº de Resolución:  
Procedimiento: CONTENCIOSO  
Ponente: OCTAVIO JUAN HERRERO PINA  
Tipo de Resolución: Sentencia

**Resumen:**

RECURSO DE CASACIÓN. INADMISIÓN AL NO JUSTIFICAR LA RELEVANCIA PARA LA RESOLUCIÓN DEL PROCESO DE LA INFRACCIÓN DE UNA NORMA DE DERECHO ESTATAL. APLICACIÓN E INTERPRETACIÓN DE NORMAS AUTONÓMICAS.

**SENTENCIA**

En la Villa de Madrid, a treinta de Octubre de dos mil seis.

Visto por esta Sección Sexta de la Sala Tercera del Tribunal Supremo el recurso de casación interpuesto por la Letrada de la Junta de Andalucía, contra la sentencia de 23 de junio de 2003, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Granada, en el recurso nº 61/2002, en el que se impugna el Decreto 418/1994, de 25 de octubre de la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía y la resolución del Consejero de Medio Ambiente de 22 de octubre de 1996 que desestima el recurso ordinario interpuesto contra la resolución del Presidente de la Agencia de Medio Ambiente de 17 de mayo de 1996 que denegaba a D. Eugenio diversas solicitudes en relación con los terrenos de su propiedad incluidos en la ampliación del Parque Natural de **Cabo de Gata** -Níjar. Ha sido parte recurrida D. Eugenio , sustituido a su fallecimiento por las entidades Lascony, S.A. y Agrosantander, S.L., representados en ambos casos por la Procuradora de los Tribunales Dña. María Rodríguez Puyol.

**ANTECEDENTES DE HECHO**

PRIMERO.- La sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Granada, de 23 de junio de 2003, objeto de este recurso, contiene el siguiente fallo: "Estima parcialmente el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Procurador D. Carlos Alameda Ureña, en nombre y representación de D. Eugenio , contra la resolución de la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía, desestimatoria del recurso ordinario interpuesto contra la resolución del Presidente de la Agencia de Medio Ambiente de fecha 17 de mayo de 1996, por la que se denegaba la solicitud, en forma alternativa, de la desafectación, compraventa o expropiación de los terrenos de la propiedad del actor incluidos en la ampliación del Parque Natural **Cabo de Gata** -Níjar, aprobado por *Decreto 418/1.994, de 25 de octubre* , o la declaración de nulidad de la norma antedicha, declarando nula la resolución impugnada y el derecho del recurrente a que por la Administración se inicie un expediente expropiatorio de los terrenos incluidos dentro de la ampliación del Parque Natural **Cabo de Gata** -Níjar, y que quedan afectados por el *Decreto 418/94, de 25 de octubre* ; sin expresa imposición de las costas de este recurso."

SEGUNDO.- Una vez notificada la citada sentencia, se presentó escrito por la Letrada de la Junta de Andalucía, manifestando su intención de interponer recurso de casación y por providencia de 14 de julio de 2003 se tuvo por preparado, siendo emplazadas las partes ante esta Sala del Tribunal Supremo.

TERCERO.- Con fecha 13 de octubre de 2003 se presentó escrito de interposición del recurso de casación, haciendo valer un único motivo al amparo del *art. 88.1.d) de la Ley* de esta Jurisdicción, solicitando que se case y anule la sentencia recurrida, dictando otra por la que estimando el recurso, anule el Acuerdo impugnado por ser contrario a Derecho.

CUARTO.- Admitido a trámite el recurso se dio traslado a la parte recurrida para que formalizara escrito de oposición, en cuyo trámite solicita la confirmación en su integridad de la sentencia recurrida.

QUINTO.- Concluidas las actuaciones quedaron pendientes de señalamiento para votación y fallo, a cuyo efecto se señaló el día 25 de octubre de 2006, fecha en que tal diligencia ha tenido lugar.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. Octavio Juan Herrero Pina

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- El recurso en el que se dicta la sentencia de instancia tiene su origen en la reclamación formulada por D. Eugenio el 19 de enero de 1996, ante la Agencia de Medio Ambiente de Andalucía, dado que en virtud del *Decreto 418/1994, de 25 de octubre*, de la Consejería de Medio Ambiente, que aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural **Cabo de Gata** -Níjar, se produjo una ampliación que afecta en 131,47 Has. a terrenos de su propiedad, por lo que venía a solicitar la nulidad del Decreto y desafectación de los terrenos de su propiedad y, alternativamente, la iniciación de expediente para permuta de terrenos con la Administración, compraventa de común acuerdo o expropiación.

Ante la desestimación de su reclamación por resolución de 17 de mayo de 1996, confirmada en recurso ordinario por la de 22 de octubre de 1996, interpuso recurso contencioso administrativo, en cuya demanda mantiene esa dualidad de pretensiones: anulación del *Decreto 418/1994* y subsiguiente desafectación de sus terrenos o, alternativamente, el inicio del oportuno expediente expropiatorio para ser indemnizado de los derechos afectados por la ampliación del referido Parque Natural en 131,47 Has.

La Sala de instancia señala que "resulta palmario que de las 1.000 Ha en que fue ampliado por el *Decreto 418/94, de 25 de octubre, el Parque Natural CabodeGata -Níjar, 131'4775 hectáreas del terreno, son propiedad del recurrente y afectas a lo establecido en el artículo 141.1 acerca de las actividades y usos compatibles en las áreas incluidas en la Subzona A-1, en la que no se permiten los usos o aprovechamiento agrícolas, ni cinegéticos y los ganaderos están supeditados a la autorización discrecional de la Agencia de Medio Ambiente".*

Rechaza la alegación de nulidad del *Decreto 418/94*, en cuanto se funda en defectos formales que no pueden hacerse valer en los supuestos de impugnación indirecta de disposiciones generales, mientras que estima la pretensión alternativa razonando al respecto: "efectivamente la limitación impuesta por el *artículo 241 del Decreto referenciado 418/94*, no considera compatible con los criterios medioambientales utilizados las siguientes actividades: 2.b) cualquier actividad de transformación del medio incluidas las primarias tradicionales como agricultura y ganadería; d) la actividad cinegética, los trabajos de repoblación forestal, y las nuevas construcciones excepto las destinadas a labores de guardería, e incluso la ganadería necesita una autorización especial. Resulta evidente que la inclusión de los terrenos, sin el consentimiento del propietario, en un ámbito de la restricción de derechos de uso y disfrute de tal naturaleza, no puede ser salvado más que con las predicciones que se establecen en la *Ley que sustenta el Decreto impugnado, 2/89 de 18 de julio*, sobre Inventario de Espacios Naturales elaborado por la Junta de Andalucía, que en caso de ampliación decidida por el Consejo de Gobierno de Andalucía de los espacios incluidos en el Inventario o de sus Zonas de Protección Exterior, así como la declaración de los parques naturales, se supedita a la concurrencia de una serie de requisitos, establecidos en su *artículo 4º*, que serán: «dicho ámbito podrá ampliarse, por acuerdo del Consejo de Gobierno, mediante la incorporación de terrenos colindantes a las Reservas Naturales y Parajes Naturales, siempre que reúnan las características ecológicas adecuadas para ello, sean propiedad de la Junta de Andalucía, resulten objeto de expropiación forzosa o sean voluntariamente aportados por los propietarios con tal finalidad o se autorice por los mismos su incorporación». En el caso concreto, no se ha seguido ninguno de los procedimientos señalados, ni se ha procedido a la expropiación forzosa, ni se han aportado los terrenos por el recurrente de forma voluntaria, sin que conste tampoco, la autorización de su incorporación; por lo tanto, dicha petición precisa de una respuesta de la jurisdicción, que puede sustituir las facultades expropiatorias de la Administración, cuando la jurisdicción imponga la obligación, mediante la oportuna declaración, de aquellas que debió adoptar, en su momento oportuno, al efectuar una serie de limitaciones dispositivas y de uso por parte del propietario de los terrenos, mediante la publicación en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, sin que conste haber dado audiencia previa, como interesado, de que unos terrenos de su propiedad estaban incluidos en las limitaciones, que constituyen un daño palpable dado que, sin perjuicio de que la actividad agrícola de invernadero le fuese negada en los terrenos de su propiedad, ha quedado probado tenía unas expectativas reales y evidentes de riego y de cultivo, al estar la superficie afectada incluida dentro del ámbito de la Comunidad de Regantes de Rambla de Morales, que con la ampliación del Parque Natural y las limitaciones

impuestas por el *Decreto 418/94*, han quedado truncadas y tales expectativas han de ser objeto de indemnización mediante el correspondiente proceso expropiatorio, que habrá de ser iniciado y terminado por la Administración en la forma reglada oportuna, y con las garantías procedimentales establecidas, a fin de que, el interés público consistente en la preservación de los espacios naturales y protección ecológica de los mismos, tan necesaria en la vida actual, no lesiones los intereses particulares de los propietarios que se vean afectados por las limitaciones impuestas por dicho interés público, ya que no sería de recibo que se cargaran sobre las economías particulares el coste de protección de dicho interés público, en su consecuencia, lo procedente es intimar a la Administración, a que cumpla con aquella obligación que no ejerció, derivada de su facultad expropiatoria, para que inicie el expediente de expropiación, y concluya el mismo, tras seguir los trámites oportunos, inactividad de la Administración Pública, que obliga al órgano jurisdiccional a condenar a la misma al cumplimiento de sus obligaciones en los concretos términos en que están establecidas en la *Ley 2/89 de 18 julio*."

SEGUNDO.- Frente a dicha sentencia se interpone el recurso de casación, en cuyo primer y único motivo, formulado al amparo del *art. 88.1.d) de la Ley* reguladora de esta Jurisdicción, se denuncia la infracción del *art. 45.1 de la Constitución* y el *art. 11 de la Ley 4/89* de Conservación de los Espacios Naturales Protegidos y de la Flora y Fauna Silvestres, alegando que los espacios naturales protegidos se clasifican en distintas figuras, que según la referida *Ley 4/89* son las de Parques, Reservas Naturales, Monumentos Naturales y Paisajes Protegidos, y por su parte la *Ley Andaluza 2/1989, de 18 de julio*, crea las figuras de Parajes Naturales, Parques Periurbanos y Reservas Naturales Concertadas. Añade que declarado un determinado espacio natural nada impide su modificación cuando concurren las circunstancias para ello, a través del mismo instrumento legal o normativo que los creó, Ley en el caso de Reservas y Parajes Naturales y Acuerdo del Consejo de Gobierno cuando se trate de Parques Naturales, manteniendo que el *art. 4.2 de la Ley 2/1989, de 18 de julio* viene a establecer unos supuestos en los que la ampliación territorial se puede llevar a cabo por Acuerdo del Consejo de Gobierno en aquellas figuras, Reservas y Parajes Naturales, que necesitarían de una Ley, por lo que no sería de aplicación al caso al tratarse de un Parque natural.

Se opone al recurso la parte recurrida, alegando en primer lugar la inadmisibilidad del recurso al amparo del *art. 86.4* en relación con el *art. 94.1 de la Ley Jurisdiccional*, señalando que la sentencia de instancia solo estimó la pretensión alternativa de la demanda de iniciación de expediente de expropiación al amparo de los *arts. 4 y 23.2 de la Ley 2/1989, de 18 de julio*, del Parlamento de Andalucía, de Espacios Naturales Protegidos, siendo que la Administración recurrente invoca como infringidos los *arts. 45.1 de la Constitución* y *11 de la Ley estatal 4/89*, preceptos no alegados oportunamente en el proceso e introducidos de forma sorpresiva y con indefensión para la parte en este recurso de casación, estimando que concurre la citada causa de inadmisión ya que la sentencia toma como norma relevante la *Ley 2/89* y la Administración no alegó la infracción de normas de derecho estatal o comunitario. En cuanto al fondo del asunto, defiende el criterio seguido en la sentencia de instancia.

TERCERO.- Procede examinar, en primer lugar, la causa de inadmisibilidad invocada, cuya apreciación impediría el análisis de la cuestión de fondo, a cuyo efecto y como señala la jurisprudencia de esta Sala, por todas las sentencias de 29 de junio de 2004 y 25 de enero de 2005, no debe considerarse precluida la posibilidad de apreciar la inadmisión del recurso, aunque ésta haya de apreciarse en sentencia, lo que por lo demás se prevé en el *art. 95.1 de la Ley de la Jurisdicción*, cuando establece que la sentencia que resuelva el recurso podrá declarar su inadmisibilidad si concurre alguno de los motivos previstos en el *art. 93.2*.

Añade dicha jurisprudencia de esta Sala, que resulta irrelevante, a efectos de la inadmisibilidad del recurso de casación, que se haya tenido por preparado el recurso en la instancia o el ofrecimiento del mismo al notificarse la resolución impugnada, siempre que concorra una causa de inadmisión. Lo contrario supondría resolver un recurso de casación en un supuesto en el que está vedado por el legislador en contra de la ley que legitima y regula la actuación de los tribunales y de la finalidad de protección de la norma que tiene el recurso de casación.

También ha declarado esta Sala, que no es obstáculo para la inadmisión, en trámite de sentencia, de un recurso de casación, la circunstancia de que hubiese sido admitido con anterioridad, al tener esta admisión carácter provisional (sentencias de 30 de marzo de 2002, 23 de septiembre de 2002, 2 de abril de 2003, 13 de junio de 2003, 14 de octubre de 2003, 20 de octubre de 2003, 26 de marzo de 2004, 5 de abril de 2004, 3 de mayo de 2004 y 24 de mayo de 2004).

Pues bien, el *artículo 86.4 de la Ley 29/1998, de 13 de julio*, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, establece que "las sentencias que, siendo susceptibles de casación por aplicación de los apartados precedentes, hayan sido dictadas por las Salas de lo Contencioso-

administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia sólo serán recurribles en casación si el recurso pretende fundarse en infracción de normas de Derecho estatal o comunitario europeo que sea relevante y determinante del fallo recurrido, siempre que hubieran sido invocadas oportunamente en el proceso o consideradas por la Sala sentenciadora". Y por su parte el *artículo 89.2 de la misma Ley* ordena que "en el supuesto previsto en el *artículo 86.4* , habrá de justificarse (en el escrito de preparación del recurso) que la infracción de una norma estatal o comunitaria europea ha sido relevante y determinante del fallo de la sentencia".

A ello ha de añadirse, que esa falta de acceso a la revisión en recurso de casación cuando se cuestiona la interpretación y aplicación de normas de Derecho autonómico, es aplicable, como indican las sentencias de 1 de febrero y 14 de marzo de 2006 , entre otras, a los supuestos de invocación instrumental de preceptos constitucionales y de derecho estatal, intentando lograr un fin no autorizado por el *artículo 86.4 de la Ley de la Jurisdicción* , supuestos que determinarían la inadmisibilidad del motivo así fundado, "como ha declarado esta Sala, entre otras, en sentencias de 16-12-2002, 5-6-2003, 31-3-2004, 7-3-2004, 19-5-2004, 29-10-2004, 13-7-2005 y 9-2-2006 , al expresar que la interpretación y aplicación del ordenamiento jurídico autonómico corresponde hacerla a la Sala sentenciadora del Tribunal Superior de Justicia y no puede ser revisada en casación".

En este caso, en el escrito de preparación del recurso no se cumple la exigencia legal, pues aun cuando se hace referencia a la errónea interpretación de los *arts. 4, 7 y 10.3 de la Ley 4/89* y *genéricamente a la Ley de Expropiación Forzosa* , es lo cierto que tales preceptos no fueron invocados convenientemente por la parte en la instancia y tampoco fueron consideradas por la sentencia recurrida como fundamento del pronunciamiento recurrido, que se apoya en la interpretación de los *arts. 4 y 23.2 de la Ley autonómica 2/89, de 18 de julio* . Pero es más, la propia parte recurrente en el escrito de interposición señala con toda claridad que la sentencia ha interpretado erróneamente el *art. 4.2 de la citada Ley 2/1989* y razona sobre la interpretación que considera adecuada, para concluir que dicho *precepto no es aplicable al caso, refiriéndose a la Ley estatal 4/89* , para justificar la posibilidad de ampliación del Parque, cuestión no discutida y no relevante para la resolución adoptada en la instancia, de tal manera que con dicho planteamiento lo que en definitiva se persigue es que este Tribunal entre a examinar la interpretación de preceptos de Derecho autonómico, cuya revisión en casación le está vedada. Por lo tanto, la parte no justifica en el escrito de preparación, como es necesario, que habiendo sido invocada en el proceso o considerada por la Sala sentenciadora, la infracción de los preceptos estatales citados ha sido relevante y determinante del fallo y, por otra parte, su invocación tiene un carácter instrumental tratando de conseguir una finalidad que el *art. 86.4 de la Ley procesal* no permite, al centrar el recurso en la interpretación y aplicación de preceptos de Derecho autonómico.

Cabe añadir al respecto la reiterada doctrina de esta Sala (Autos de 12 y 29 de mayo y 12 y 26 de junio de 2000 ), según la cual, el *artículo 86.4* condiciona la recurribilidad de las sentencias dictadas por los Tribunales Superiores de Justicia -que sean susceptibles de casación- a que el recurso pretenda fundarse en infracción de normas de Derecho estatal (o comunitario europeo) que sea relevante y determinante del fallo recurrido, siendo este condicionamiento, en cuanto afecta a la impugnabilidad de la sentencia, el que determina que en el *artículo 89.2* se exija al recurrente justificar en el trámite inicial del procedimiento impugnatorio -en el escrito de preparación del recurso- que la infracción de las normas jurídicas hábiles, que en su día podrán hacerse valer como fundamento del recurso de casación, ha sido relevante y determinante de la sentencia, en otras palabras, el juicio de relevancia tiene su sede propia en el escrito de preparación del recurso, cumpliendo la función de acotar las infracciones normativas que habrán de servir para articular los motivos de casación.

Por todo ello procede declarar inadmisibile el recurso de casación interpuesto por la Letrada de la Junta de Andalucía, de conformidad con lo dispuesto en el *art. 93.2.a* ) en relación con el *art. 95.1 de la Ley* reguladora de esta Jurisdicción.

CUARTO.- La inadmisión del recurso determina la imposición legal de las costas a la parte recurrente, si bien, la Sala, haciendo uso de la facultad que otorga el *art. 139.3 de la LRJCA* y teniendo en cuenta la entidad del recurso y la dificultad del mismo, señala en 1.500 euros la cifra máxima como honorarios de letrado de la parte recurrida.

## FALLAMOS

Que debemos declarar y declaramos inadmisibile el presente recurso de casación nº 6420/2003, interpuesto por la Letrada de la Junta de Andalucía, contra la sentencia de 23 de junio de 2003, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Granada, en el recurso nº 61/2002 , que queda firme; con imposición legal de las costas a la parte

recurrente, si bien, la Sala, haciendo uso de la facultad que otorga el *artículo 139.3 LRJCA* y teniendo en cuenta la entidad del proceso y la dificultad del mismo, señala en 1.500 euros la cifra máxima como honorarios de letrado de la parte recurrida.

Así por esta nuestra sentencia, que se insertará en la Colección Legislativa, , lo pronunciamos, mandamos y firmamos . PUBLICACIÓN.- Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por el Excmo. Sr. Magistrado Ponente, Don Octavio Juan Herrero Pina, estando la Sala celebrando audiencia pública en el día de la fecha, de lo que como Secretario, certifico.