



Roj: **STS 3362/2015 - ECLI:ES:TS:2015:3362**

Id Cendoj: **28079130052015100255**

Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **5**

Fecha: **03/07/2015**

Nº de Recurso: **3554/2013**

Nº de Resolución:

Procedimiento: **RECURSO CASACIÓN**

Ponente: **JOSE JUAN SUAY RINCON**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **STSJ AND 13032/2013,**  
**STS 3362/2015**

## **SENTENCIA**

En la Villa de Madrid, a tres de Julio de dos mil quince.

En el recurso de casación nº 3554/2013, interpuesto por la JUNTA DE ANDALUCÍA, representada y asistida por la Letrada de sus Servicios Jurídicos contra la Sentencia dictada por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, sede en Sevilla, en fecha 12 de septiembre de 2013, recaída en el recurso nº 351/2011, sobre medio ambiente; habiendo comparecido como parte recurrida la SOCIEDAD ESPAÑOLA DE ORNITOLOGÍA "SEO/BIRDLIFE", representada por la Procuradora doña Isabel Calvo Villoria y asistida por Letrada.

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** En el proceso contencioso administrativo antes referido, la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, sede en Sevilla, dictó Sentencia de fecha 12 de septiembre de 2013, por cuya virtud se estimó el recurso contencioso administrativo interpuesto por la Sociedad Española de Ornitología, Seo Birdlife, contra el Decreto 15/2011, de 1 de febrero, por el que se establece el régimen general de planificación de los usos y actividades en los parques naturales y se aprueban medidas de agilización de procedimientos administrativos y, en su consecuencia, se anula dicha disposición por no ajustada a derecho. Sin costas.

**SEGUNDO.-** Notificada esta resolución a las partes, por la Administración recurrente se presentó escrito preparando recurso de casación, el cual fue tenido por preparado mediante Diligencia de la Sala de instancia de fecha 22 de octubre de 2013, al tiempo que ordenó remitir las actuaciones al Tribunal Supremo, previo emplazamiento de los litigantes.

**TERCERO.-** Emplazadas las partes, la recurrente (JUNTA DE ANDALUCÍA) compareció en tiempo y forma ante este Tribunal Supremo, y formuló en fecha 23 de enero de 2014 su escrito de interposición del recurso, en el cual, después de expuestos los motivos de casación que consideró procedentes, vino a solicitar el dictado de una sentencia estimatoria del recurso, que casara y anulara la sentencia de instancia o que, en su caso, acordara la reposición de las actuaciones.

**CUARTO.-** Por Auto de la Sala, de fecha 8 de mayo de 2014, se acordó no acceder a la solicitud de inadmisión del recurso de casación propuesta por la Sociedad Española de Ornitología en su escrito de personación, y declarar la admisión del recurso de casación interpuesto, ordenándose por Diligencia de fecha 3 de julio de 2014 entregar copia del escrito de formalización del recurso a la parte comparecida como recurrida (SOCIEDAD ESPAÑOLA DE ORNITOLOGÍA "SEO/BIRDLIFE"), a fin de que en el plazo de treinta días pudiera oponerse al mismo, siendo evacuado el trámite conferido mediante escrito de fecha 24 de noviembre de 2014, en el cual



solicitó a la Sala que se dictara sentencia desestimando el recurso, con expresa imposición de costas a la parte recurrente.

**QUINTO.-** Por Providencia se señaló para la votación y fallo de este recurso de casación el día 1 de julio de 2015, en que tuvo lugar.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. Jose Juan Suay Rincon, Magistrado de la Sala

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.-** El presente recurso de casación lo interpone la representación jurídica de la Junta de Andalucía contra la Sentencia dictada por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, sede en Sevilla, de fecha 12 de septiembre de 2013, por cuya virtud se estimó el recurso contencioso administrativo interpuesto por la Sociedad Española de Ornitología, Seo Birdlife, contra el Decreto 15/2011, de 1 de febrero, por el que se establece el régimen general de planificación de los usos y actividades en los parques naturales y se aprueban medidas de agilización de procedimientos administrativos y, en su consecuencia, se anula dicha disposición por no ajustada a derecho.

**SEGUNDO.-** La sentencia impugnada identifica en su FD 1º el objeto del recurso, así como los motivos determinantes de su impugnación por la asociación recurrente en la instancia:

"A) La falta de motivación real del Decreto con vulneración del art. 54.1 de la Ley 30/1992, sin haberse valorado además su necesidad y oportunidad, con infracción del art. 45.1.a) de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía; así como la vulneración del art. 15.bis de la Ley 2/1989, de 18 de julio, por la que se aprueba el Inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía y se establecen medidas adicionales para su protección, porque la Administración "no ha justificado en modo alguno la no puesta en riesgo de los valores naturales a través del nuevo sistema".

B) Su "naturaleza" de "revisión" de la planificación de los Parques Naturales de Andalucía soslayando el particular sistema de dicha revisión establecido en la normativa autonómica, en concreto la Ley 2/1992, de 15 de junio, Forestal de Andalucía, su Reglamento aprobado por Decreto 208/1997, así como las propias normas PORN y PRUG de los Parques Naturales.

C) La falta de informes preceptivos (citando al respecto el informe de sostenibilidad ambiental), de informes internos, y del debido cumplimiento del trámite de audiencia y consideración de las Juntas Rectoras de los Parques Naturales, invocándose el art. 82.1 de la Ley 30/1992.

D) La disminución del nivel de protección ambiental en los Parques Naturales con los usos y actividades permitidos o autorizables.

E) Otras derogaciones de diversas prescripciones de los instrumentos de planificación preexistentes sin que resulten más beneficiosas para la protección de los valores naturales de los parques.

F) La modificación del Reglamento Forestal de Andalucía realizada por la disposición final segunda del Decreto 15/2011 contradice normas de rango legal.

G) La disminución del nivel de protección ambiental en los Parques Naturales con respecto a las actividades de edificación, con la prevalencia de las normas urbanísticas municipales sobre los instrumentos de planificación (PORN y PRUG), lo que vulnera el art. 18.2 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y la Biodiversidad.

H) Infracción del ordenamiento comunitario y estatal básico en la regulación de actuaciones con afección a la Red Ecológica Europea Natura 2000; en concreto, el art. 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 flora y fauna silvestres y su norma de transposición, art. 45 de la Ley 42/2007.

En su FD 2º la Sala de instancia rechaza la causa de inadmisibilidad alegada de contrario, consistente en la falta de legitimación de la asociación recurrente.

Son objeto de examen en el siguiente FD 3º diversas infracciones formales invocadas en la demanda, como la ausencia de motivación de la normativa reglamentaria aprobada por la Junta de Andalucía:

"La falta de motivación real del Decreto con vulneración, primeramente, del art. 54.1 de la Ley 30/1992, no puede acogerse. Dicho precepto está referido a los actos administrativos. Además, la disposición recurrida contiene antes de exponer su articulado una extensa explicación de las razones por las que se dicta. Entiende la recurrente que "las normas citadas como base o justificación" en el Decreto obligan "la necesidad de acreditar



su inocuidad para la conservación del medio ambiente", y tal cosa no se justifica. Obviamente podrá no estarse de acuerdo con esas razones, pero nunca permite apreciar el óbice formal denunciado".

La falta de la acreditación de la necesidad y oportunidad de la norma impugnada, que también se rechaza:

"Se alega también que no se ha elaborado con "un informe sobre la necesidad y oportunidad" de su dictado, infringiéndose así el art. 45.1.a) de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía . Pero, como se afirma por la Administración, consta en el expediente una "memoria justificativa y funcional" de la elaboración del proyecto de Decreto (folios 82 a 85), en la que se ofrecen cuáles son las razones por las que se considera necesario y oportuno. También se podrá estar en desacuerdo con tales razones pero no se da el incumplimiento de la expresada exigencia formal".

O la falta de demostración de la no puesta en peligro de los valores naturales del nuevo sistema, con la que sucede lo mismo:

"Entiende la recurrente que, en efecto, la Administración "no ha justificado en modo alguno la no puesta en riesgo de los valores naturales a través del nuevo sistema". También se habrá de convenir que tampoco esta alegación puede prosperar como mero defecto formal por insuficiente motivación, sin perjuicio del examen que merezca como impugnación de orden material llegado el caso".

Pero, todavía dentro de las infracciones formales, es en el FD 4º donde se acomete el enjuiciamiento de la cuestión decisiva determinante a la postre de la resolución del litigio en la instancia y que va a constituir asimismo el centro de la controversia ahora en casación.

Partiendo de la naturaleza ordenadora de las determinaciones incorporadas a la normativa reglamentaria impugnada y su incidencia sobre planes de ordenación de los recursos naturales (PORN) en vigor, entiende la asociación recurrente que no sólo no se justifica ni menciona el porqué de la revisión de los PORN, sino también que no se ofreció audiencia a los consejos provinciales de medio ambiente, forestal y caza, ni a las corporaciones locales afectadas. Sin negar la incidencia del Decreto impugnado sobre los PORN de los parques naturales de Andalucía, lo que se rechaza de contrario es que se haya vulnerado el procedimiento que resulta de aplicación obligada en el curso de la tramitación de la indicada norma reglamentaria.

La Sala sentenciadora comienza propiamente su análisis recordando nuestra jurisprudencia sobre la necesaria observancia de las exigencias en materia procedimental dispuestas por la normativa estatal básica (primero, Ley 4/1989; después Ley 42/2007: artículo 21 ), con cita literal de lo que indicamos en nuestra Sentencia de 4 de marzo de 2003 , a la que se remite la de 16 de febrero de 2009 (RC 9414/2004 ).

Así las cosas, considera, en primer lugar, que ha de entenderse como interesadas en el procedimiento a las corporaciones locales afectadas por los PORN:

"Ha de entenderse a todas luces las Corporaciones Locales afectadas o como interesadas en los procedimientos de elaboración y revisión de Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, entendiendo por Corporaciones Locales afectadas o implicadas las que están incluidas total o parcialmente en el ámbito territorial de los distintos PORN de los parques naturales de Andalucía. No sólo así lo dispone el ya expresado art. 15 de la Ley 2/1992, de 15 de junio, Forestal de Andalucía ; también lo evidencia, y valga a modo de ejemplo, el que la propia Administración recurrida en la aprobación del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Parque Natural Sierra de Aracena y Picos de Aroche, que engloba 28 términos municipales de forma total o parcial situados en la provincia de Huelva, efectuada por Decreto 210/2003, de 15 de julio, ya expresaba en su exposición de motivos, en cuanto al procedimiento seguido para la elaboración del PORN y del PRUG del Parque Natural Sierra de Aracena y Picos de Aroche, que "los citados Planes han sido elaborados por la Consejería de Medio Ambiente, informados por el Comité de Acciones para el Desarrollo Sostenible, la Junta Rectora del citado Parque Natural y el órgano competente en materia urbanística, sometidos a los trámites de audiencia a los interesados, información pública y consulta de los intereses sociales e institucionales implicados, incluidas las Corporaciones Locales, y de las asociaciones que persiguen el logro de los principios establecidos en el artículo 2 de la Ley" (Ley 4/1989 ). Decimos que sirve como ejemplo porque la disposición derogatoria única del Decreto impugnado establece que se derogan "cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo establecido en este Decreto" y, en particular, entre otros varios de distintos PORN, "el epígrafe 5.3.8.6.a) del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Parque Natural Sierra de Aracena y Picos de Aroche, aprobado por Decreto 210/2003 de 15 de julio".

Esto sentado, la Sala de instancia constata entonces que los ayuntamientos no han dispuesto del trámite de audiencia legalmente requerido, no bastando el que en cambio se les ha reconocido a tal efecto a las diputaciones provinciales:



"Es de apreciar que en la elaboración del Decreto impugnado no se ha reconocido dicha condición y, por tanto, no se les otorgado audiencia a los Ayuntamientos de aquellos municipios incluidos en los ámbitos geográficos de los parques naturales de Andalucía. La relación de interesados recogida en los folios 214 y siguientes del expediente administrativo incluye entre las Corporaciones locales afectadas exclusivamente a las Diputaciones Provinciales de Andalucía, pero no se puede afirmar que con ello quedaron salvaguardadas las garantías del procedimiento, bien por ser las únicas Corporaciones locales afectadas, que ciertamente no lo son, bien porque a través de las Diputaciones Provinciales se ha de presumir que tuvieron noticia los correspondientes Ayuntamientos del procedimiento".

Y tampoco el trámite de información pública, en el que efectivamente algunos municipios participaron y formularon observaciones, sirve a los efectos pretendidos:

"Tampoco puede decirse que esos Ayuntamientos pudieron hacer alegaciones con el trámite observado de información pública, como de hecho efectuaron algunos (contenidas en la carpeta sexta del expediente administrativo), pues, como recuerda la sentencia del Tribunal Supremo de 30 de enero de 2013 (rec. 2833/2001 ), la lesión del art. 6 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo , derogada por la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, se produce porque aunque no cabe ninguna duda de que se ha realizado el trámite general de información pública no así el relativo a la audiencia de los interesados: "El procedimiento de elaboración de los Planes incluirá *necesariamente* , apostilla en indicado artículo 6 de la Ley 4/1989 (y repite el artículo 21 de la Ley 42/2007 ), el trámite de audiencia al interesado y la información pública, entre otros trámites que no hace al caso relacionar; de manera que en la tramitación del Plan ha de observarse, en todo caso, y de forma independiente ambos trámites - información pública y audiencia al interesado-"".

En apoyo de sus conclusiones, la sentencia impugnada se hace eco también de una resolución dictada por este Tribunal Supremo en un supuesto similar:

"La sentencia del Tribunal Supremo de 24 de noviembre de 2009 (rec. 11/2006 ) se dicta en un supuesto en el que un Ayuntamiento y varias sociedades mercantiles recurrieron el Real Decreto 1419/2005, de 25 de noviembre, por el que se adoptaron medidas administrativas excepcionales para la gestión de los recursos hidráulicos y para corregir los efectos de la sequía en las cuencas hidrográficas de los ríos Guadiana, Guadalquivir y Ebro, razona que aunque en su preámbulo se decía que fueron oídas dichas Confederaciones Hidrográficas, como exige categóricamente el artículo 58 del Texto Refundido de la Ley de Aguas , según el cual las medidas que está facultado para adoptar el Consejo de Ministros, en casos de sequía o de sobreexplotación de acuíferos u otras situaciones de necesidad y urgencia, han de serlo previa audiencia del organismo de cuenca, no existía constancia de que se haya producido, y que la apreciación de este vicio procedimental de la tramitación de la disposición general impugnada es motivo suficiente para declarar su nulidad de pleno derecho, conforme a lo establecido en los artículo 62.2 de la Ley 30/1992 y 70.2 de la Ley de la Jurisdicción ".

Por virtud de las razones antedichas, procede, en fin, la estimación del recurso -sin necesidad de examinar los demás motivos impugnatorios aducidos en la demanda, ni imponer condena en costas (FD 5º)- y la consiguiente declaración de nulidad del Decreto 15/2011.

**TERCERO.-** La Junta de Andalucía fundamenta ahora su recurso en tres motivos de casación:

1) Al amparo de lo preceptuado en el nº 1, letra c) del artículo 88 de la Ley Jurisdiccional , por quebrantamiento de las formas esenciales del juicio por infracción de las normas reguladoras de la sentencia o de las que rigen los actos y garantías procesales. Incongruencia y ausencia de motivación, con vulneración del artículo 218.1 en relación con el artículo 209 LEC ; de los artículos 33 , 65 y 67 LJCA , así como del artículo 24 CE .

2) Al amparo de lo preceptuado en el nº 1, letra d) del artículo 88 de la Ley Jurisdiccional , por infracción de la normativa estatal, así como por infracción de la jurisprudencia. Infracción del artículo 62 de Ley 30/1992, de 26 de noviembre (LRJAP -PAC), por indebida aplicación del artículo 21 de la Ley 12/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad , en relación a la jurisprudencia relativa al cumplimiento del trámite de audiencia.

3) Al amparo de lo preceptuado en el nº 1, letra d) del artículo 88 de la Ley Jurisdiccional , por infracción de la normativa estatal, así como por infracción de la jurisprudencia. Infracción del artículo 62 LRJAP -PAC, en relación a la doctrina jurisprudencial relativa al cumplimiento, alcance y finalidad del trámite de audiencia, a los requisitos para considerar su ausencia como vicio invalidante, así como a la legitimación para denunciar la ausencia de dicho trámite.

Ha comparecido en el procedimiento la asociación recurrente en la instancia para expresar su oposición a la estimación del presente recurso. Como no suscita la concurrencia de causa alguna determinante de su inadmisibilidad, cabe entonces entrar sin mayores dilaciones en el examen de los motivos sobre los que se apoya el recurso.



**CUARTO.-** Como primer motivo de casación, al amparo del artículo 88.1.c) de nuestra Ley Jurisdiccional, la Junta de Andalucía denuncia que la sentencia impugnada incurre en un vicio de incongruencia y de falta de motivación causando indefensión, porque la anulación se basa en un vicio que como tal no fue invocado por la entidad recurrente en la instancia, ni fue sometido por la Sala sentenciadora a la consideración de las partes antes de resolver, por lo que no tuvo la Junta modo de combatir tal motivo de nulidad determinante a la postre del fallo; y, por otra parte también, desde la perspectiva ahora de la motivación, la anulación de la norma reglamentaria impugnada se basa en el incumplimiento de un trámite, sin concretar el precepto que imponía el trámite y que, por tanto, resultaba infringido.

No es exactamente cierto esto último, toda vez la sentencia deja expresa constancia su "ratio decidendi", que sitúa concretamente en el ámbito del artículo 21 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, cuyo apartado segundo dispone que: *"El procedimiento de elaboración de los Planes incluirá necesariamente trámites de audiencia a los interesados, información pública y consulta de los intereses sociales e institucionales afectados y de las organizaciones sin fines lucrativos que persigan el logro de los objetivos de esta Ley"*.

Sobre este precepto funda así la Sala su conclusión de que, en la medida en que las corporaciones locales incluidas total o parcialmente en el ámbito territorial de los distintos PORN de los Parques Naturales de Andalucía reúnen las condiciones legalmente establecidas para su consideración como interesadas, resulta perentorio el otorgamiento del trámite de audiencia a todas y cada una de tales corporaciones.

Lejos está la sentencia impugnada de estar inadecuadamente fundamentada, por tanto. No podemos compartir que esta resolución carezca de la motivación que le resulta exigible.

Por otra parte, y desde la perspectiva de la incongruencia, la cuestión, cuyo tratamiento se dice soslayado en el curso del debate sustanciado en la instancia, aparecía ya suscitada desde el escrito de demanda, que en efecto reprocha a la administración autonómica la omisión en el procedimiento de la participación de las corporaciones locales afectadas, trámite que resulta exigible según la asociación recurrente en la instancia, atendiendo a la normativa que resulta de aplicación.

Es cierto que la demanda cimienta después su construcción argumental, esencialmente con base en la Ley 2/1992, de 15 de agosto, Forestal de Andalucía, y en el Reglamento dictado en su desarrollo (Decreto 208/1997, de 9 de septiembre), normativa que, según la Junta de Andalucía, regula un procedimiento diferente, relativo a la tramitación de los PORN de los terrenos forestales distintos de los PORN de los parques naturales.

Pero el error no fue sino entender que, en desarrollo de las previsiones establecidas por la normativa básica (Ley 42/2007: artículo 21), a esa normativa era a la que había que acudir. Por eso, en apreciación de la Sala:

"Al margen de las diversas interpretaciones sobre el procedimiento adecuado, sí es claro que tanto el citado artículo 21 de la Ley 42/2007 como el art. 6 de la Ley 4/1989 establecen en todo caso la necesaria observancia de los trámites procedimentales de audiencia de los interesados, información pública y consulta de los intereses sociales e institucionales afectados".

Es decir, la cuestión estaba conveniente y suficientemente planteada desde el principio, y por eso la Sala no encuentra razones para proceder a la apertura de un trámite complementario en aras de la salvaguardia del principio de congruencia procesal.

No está de más recordar la virtualidad de la regla "iura novit curia", por otra parte, en el ejercicio de la función jurisdiccional, tal y como este Tribunal Supremo tiene reiteradamente dicho (entre otras, STS de 3 de marzo de 2004 RC 4353/2001, 6 de abril de 2004 RC 5475/2001, 9 de junio de 2004 RC 656/2002, 30 de junio de 2004 RC 865/2002, 2 de febrero de 2005 RC 5405/2001 y 23 de marzo de 2005 RC 2736/2002).

Así, pues, al margen de la corrección de la normativa puntualmente invocada, la cuestión sobre la intervención de las corporaciones locales en el procedimiento de aprobación de la normativa reglamentaria impugnada en la instancia estaba adecuadamente suscitada desde el inicio del litigio y, por tanto, no cabe apreciar la producción del vicio de incongruencia (por exceso) que también el recurso pretende hacer valer al socaire de este motivo.

Por virtud de cuanto antecede, en suma, el motivo examinado ha de ser desestimado.

**QUINTO.-** Por la vía del artículo 88.1.d) de nuestra Ley jurisdiccional, la Administración recurrente en casación plantea también lo que realmente constituye la verdadera cuestión de fondo subyacente al recurso, que no es otra que la indebida aplicación al caso del artículo 21 de la Ley 42/2007.

Aparte de la contradicción inicial en que incurre la Junta de Andalucía en este punto -al indicar ahora en el recurso, en contra de lo desarrollado como primero motivo de casación, que la sentencia, aunque no concreta el precepto específico que se ha infringido, no niega que los trámites que debían seguirse en su elaboración son los contemplados en el artículo 21 de la Ley 42/2007-, considera la Junta que se cumplieron todos y cada



uno de los trámites exigidos por el precepto indicado, que no exige un trámite concreto y específico de consulta o audiencia de todas las corporaciones locales sino que únicamente dispone que se garantizará la audiencia de todas las corporaciones locales afectadas, dada la condición de interesadas que las mismas ostentan.

Por un lado, se sostiene así que se ha conferido el trámite cuestionado a las diputaciones provinciales de Andalucía y, por otro lado, se afirma también los ayuntamientos han intervenido asimismo porque todos y cada uno de ellos están representados en los órganos de gestión de los parques, y el proyecto de reglamento se sometió al informe de las juntas rectoras de cada uno de los parques. Esta última es la razón, por lo demás, según se aduce, por la que el trámite de audiencia se cumplimentó sólo respecto de las diputaciones provinciales.

Sin embargo, la insuficiencia del mecanismo representativo de los ayuntamientos por la vía pretendida (su representación en las juntas rectoras del parque) ha sido puesta ya de manifiesto por esta Sala y Sección, por todas, en su Sentencia de 20 de septiembre de 2012 RC 5349/2010 :

**" Esto es, pues, lo que debió observarse, con la correspondiente la solicitud de informes a los Ayuntamientos afectados, y su omisión determina la estimación del recurso y la anulación del PRUG, siendo claramente insuficiente, a los fines de participación de los Ayuntamientos afectados** (según el apartado 1.6 del PRUG, su ámbito territorial afecta a los municipios de San Fernando de Henares, Torrejón de Ardoz, Coslada, Mejorada del Campo, Velilla de san Antonio, Rivas- Vaciamadrid, Arganda, Madrid, Getafe, Pinto, San Martín de la Vega, Valdemoro, Titulcia, Ciempozuelos, Chinchón y Aranjuez) **el argumento de que están representados en la Junta Rectora del Parque Regional** , pues tal órgano, configurado con carácter consultivo en el artículo 20 de la Ley 6/1994 , de creación del Parque Regional, es un órgano de carácter colegido en el que debían integrarse, según dispuso el artículo 21, además de "(...) *la representación de los Ayuntamientos cuyo término municipal se vea incluido en el ámbito del Parque Regional, los sectores socioeconómicos y laborales implicados, universidades, sociedades o grupos cuya finalidad primordial sea la conservación del medio natural, con conocimientos específicos sobre el ámbito, así como las Consejerías de la Comunidad de Madrid con competencias sectoriales afectadas*" , no garantizando, precisamente por su carácter colegiado y la formación de su voluntad por la mayoría de votos (ex artículo 26.4 de la LRJPA ) la defensa de los diferentes intereses locales afectados. Añádase a ello que, en todo caso, el representante de cada Ayuntamiento en este órgano no sule al Pleno del Ayuntamiento como órgano municipal competente para adoptar las decisiones más importantes en materia de urbanismo (ex artículo 22.2.c) de la LBRL ) y del que forman parte los diferentes grupos políticos municipales que así tienen la posibilidad de intervenir en la conformación de la voluntad corporativa".

La conclusión que acabamos de transcribir vino a alcanzarse sobre la base de una serie de razonamientos que la citada resolución vino también a exteriorizar con anterioridad; y de los que asimismo interesa dar cuenta ahora. Porque sirvieron entonces para casar y anular la sentencia dictada en la instancia y sirven de base ahora también para desestimar el motivo de casación que estamos examinando:

"Con tal punto de partida, no podemos compartir, insistimos, el argumento que utiliza la Sala de instancia al afirmar que, como la Ley 6/1994, de 28 de junio, sobre el Parque Regional en torno a los ejes de los cursos bajos de los ríos Manzanares y Jarama, al regular el procedimiento de elaboración del PRUG, no contempla como trámite específico el informe a emitir por los Ayuntamientos, tal informe no es preceptivo, y que, en todo caso, la intervención de los Ayuntamientos cuyos términos municipales se encuentren afectados queda garantizada por la posibilidad de intervenir en el trámite información pública y porque están presentes en la Junta Rectora del Parque que, ésta sí, ha de emitir informe preceptivo .

**La interpretación del procedimiento** diseñado en la Ley de la Comunidad de Madrid, 6/1994, de 28 de junio, para la aprobación del Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Regional de referencia, **en el aspecto concreto de la intervención de los Ayuntamientos afectados debe hacerse de forma que (1) se respete el derecho a la autonomía previsto a favor de los Ayuntamientos; (2) siguiendo una interpretación armonizadora con la Legislación básica estatal en materia medio ambiental, en concreto de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y la Fauna Silvestres; y (3) mediante una interpretación sistemática con el resto del ordenamiento jurídico, en concreto con las disposiciones contenidas en la LBRL y, de forma especial, con lo dispuesto en sus artículos 58.2 y 62 .**

Desde el punto de vista de la interpretación integradora con la Ley 4/1989, esta norma prevé, en su artículo 19.1 como trámite obligado en el procedimiento de aprobación del PRUG que "*Las Administraciones competentes en materia urbanística informarán preceptivamente dichos Planes antes de su aprobación...*" .

Hemos examinado la doctrina constitucional y jurisprudencial sobre el principio de autonomía local en el ámbito del urbanismo, a lo que ahora solo añadiremos, que la propia redacción literal del precepto, al utilizar el plural "*las Administraciones competentes en materia urbanística*" , está partiendo, sin ningún género de dudas, de que el urbanismo es materia compartida entre los Ayuntamientos y las Comunidades Autónomas, por lo que



no existe razón alguna para que se prive a los Ayuntamientos afectados de intervenir, siquiera sea mediante la emisión de informe que, además, no tiene carácter de vinculante (ex artículo 83.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común .

Por otra parte, la propia norma enfatiza la necesidad e importancia de la emisión de informes al calificar su emisión de preceptiva, sin duda no solo por el contenido del PRUG que consiste en el establecimiento de " *las normas generales de uso y gestión del Parque*" (ex artículo 19 de la LCEN), con la afectación que ello supone respecto del suelo incluido en el término municipal, sino también por la incidencia que el PRUG tiene sobre el planeamiento urbanístico, ya que cuenta con superior rango jerárquico, tal y como se indica en el epígrafe 2 de ese mismo artículo, al disponer que " *Los Planes Rectores prevalecerán sobre el planeamiento urbanístico. Cuando sus determinaciones sean incompatibles con las de la normativa urbanística en vigor, ésta se revisará de oficio por los órganos competentes*".

Por otra parte, atendiendo a una interpretación sistemática, el sistema de relaciones entre la Administración del Estado o la Administración de las Comunidades Autónomas respecto de las Entidades que integran la Administración Local se rige por la legislación básica de régimen local, siendo supletoria la regulación contenida en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (artículo 9 ), lo que remite a la regulación contenida en el Capítulo II de la Ley 7/1985, de Bases del Régimen Local, artículos 55 a 62 , de los cuales interesa destacar a los fines del presente recurso, los principios contenidos en el artículo 55 y lo dispuesto en los artículos 58.2 y 62.

A tenor del artículo 55, "*Para la efectividad de la coordinación y la eficacia administrativas, las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas, de un lado, y las Entidades locales, de otro, deberán en sus relaciones recíprocas*

*"a) Respetar el ejercicio legítimo por las otras Administraciones de sus competencias y las consecuencias que del mismo se deriven para las propias.*

*b) Ponderar, en la actuación de las competencias propias, la totalidad de los intereses públicos implicados y, en concreto, aquellos cuya gestión este encomendada a las otras Administraciones.*

*c) Facilitar a las otras Administraciones la información sobre la propia gestión que sea relevante para el adecuado desarrollo por éstas de sus cometidos.*

*d) Prestar, en el ámbito propio, la cooperación y asistencia activas que las otras Administraciones pudieran precisar para el eficaz cumplimiento de sus tareas".*

Por otra parte, dispone el artículo 58.2 que " *En todo caso, las Administraciones que tengan atribuidas la formulación y aprobación de instrumentos de planificación deberán otorgar a las restantes una participación que permita armonizar los intereses públicos afectados* ", y, finalmente, el 62 señala que " *En aquellos casos en que la naturaleza de la actividad de que se trate haga muy difícil o inconveniente una asignación diferenciada y distinta de facultades decisorias en la materia, las Leyes reguladoras de la acción pública en relación con la misma asegurarán, en todo caso, a las entidades locales su participación o integración en actuaciones o procedimientos conjuntamente con la Administración del Estado y/o con la de la Comunidad Autónoma correspondiente, atribuyéndole a una de éstas la decisión final*".

En fin, que la actuación sobre un mismo ámbito territorial de competencias por diversas Administraciones determina la necesidad de extremar las llamadas a la colaboración, junto a la lealtad constitucional, que ha de presidir la actuación de las Administraciones, y que constituye un principio ligado al modelo de organización territorial del Estado implantado por la Constitución, lo que no sólo es puesto de relieve por la doctrina constitucional y jurisprudencial antes referida, sino que ha sido positivizado en la LRJPA, según se recoge en la Exposición de motivos de ésta. De modo que las relaciones entre las Administraciones deben asentarse sobre los principios de colaboración y cooperación, ex artículos 3.2 y 4.5 de la citada Ley. Igualmente, la coordinación ha de presidir la actuación de la Administración, según disponen los artículos 3.1 y 18.1 de la LRJPA , pues los órganos administrativos en el ejercicio de sus competencias propias se ajustarán, en sus relaciones con otros órganos de otras Administraciones, a los principios establecidos en el artículo 4,1 de la ley ---que no son sino trasunto del artículo 55 de la LBRL---, y coordinarán su actuación con la que pudiera corresponder legítimamente a éstos, pudiendo recabar para ello la información que precisen.

Es cierto que la efectividad de estos principios depende, en gran medida, del grado de responsabilidad y compromiso de los poderes públicos. Pero en este contexto surgen técnicas que permitan hacer efectiva la necesidad de oír y hacerse oír, intercambiando información y puntos de vista entre las diferentes perspectivas que proporciona cada Administración. Ello nos conduce a una de las fórmulas más frecuentemente utilizadas al respecto cual es la emisión de informes. Se propicia así la participación, por esta vía de informe, de otra



Administración distinta de aquella que sustancia el procedimiento administrativo, cuando concurre la acción de ambas sobre el mismo objeto".

Por las mismas razones que acabamos de transcribir, tampoco ha lugar ahora, pues, a la estimación del motivo denunciado.

**SEXTO** .- Ya como tercer y último motivo de casación, argumenta la Junta de Andalucía, también por el cauce del artículo 88.1.d) de nuestra Ley jurisdiccional, que se ha infringido el artículo 62 LRJAP -PAC, en relación a la doctrina jurisprudencial relativa al cumplimiento, alcance y finalidad del trámite de audiencia, a los requisitos para considerar su ausencia como vicio invalidante, así como a la legitimación para denunciar la ausencia de dicho trámite.

Según se alega en el recurso, la asociación recurrente carece de la legitimación legalmente requerida para que pudiera prosperar el vicio alegado por ella y determinante a la postre de la estimación de su recurso; toda vez que la eventual indefensión padecida por los ayuntamientos afectados sólo podría ser alegada por aquellos que hubieren padecido el vicio formal, siendo inadmisibles su invocación por un tercero, que no se ha visto perjudicado como sucede en este caso.

Es correcta -aunque algo antigua- la cita que a continuación formula de las resoluciones judiciales recaídas en el sentido expuesto. Ahora bien, no es menos cierto que en materia de medio ambiente ha de matizarse el alcance de esta doctrina, desde el punto y hora en que el derecho a la participación ciudadana se eleva de rango y se convierte en uno de los pilares fundamentales sobre los que se asienta la regulación vigente en este sector del ordenamiento jurídico.

Así resulta de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, según se expresa desde su mismo preámbulo y recorre la totalidad del articulado del indicado texto legal que, por otro lado, responde a la necesidad de observar los compromisos internacionales contraídos por España, particularmente, por virtud del Convenio Aarhus.

Así las cosas, la cuestión suscitada sobre la participación de los ayuntamientos en esta materia rebasa la esfera estricta de las atribuciones municipales, adquiere una dimensión que trasciende dicho ámbito, y posee así una relevancia que alcanza a la ciudadanía en general; de tal manera que, ni los ciudadanos, ni las organizaciones constituidas por éstos en la defensa del medio ambiente, pueden considerarse en puridad como meros terceros incapaces de actuar en defensa de la participación que las corporaciones locales tienen asegurada en los procedimientos de elaboración (y modificación) de los PORN.

Tampoco ha lugar, consiguientemente, a la estimación del motivo examinado en este fundamento.

**SÉPTIMO** .- Desestimado el presente recurso de casación, hemos de acordar la imposición de las costas devengadas a la Administración recurrente, conforme determina el artículo 139.2 de nuestra Ley Jurisdiccional. Ahora bien, conforme a este mismo precepto, cabe igualmente limitar la cuantía de tales costas; por lo que, atendida la índole del asunto y la conducta desplegada por las partes, las costas no podrán exceder, por todos los conceptos, de la cantidad de 3.500 euros.

VISTOS los preceptos y jurisprudencia citados, así como los de pertinente aplicación.

Por todo ello, en nombre de SM el Rey y en el ejercicio de la potestad que, emanada del pueblo español, nos concede la Constitución.

## FALLAMOS

1º. No haber lugar y, por tanto, desestimar el recurso de casación nº 3554/2013 interpuesto por la JUNTA DE ANDALUCÍA contra la Sentencia dictada por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, sede en Sevilla, en fecha 12 de septiembre de 2013, recaída en el recurso nº 351/2011.

2º. Condenar a la parte recurrente en las costas del presente recurso de casación, en los términos expresados.

Así por esta nuestra sentencia, que deberá insertarse por el Consejo General del Poder Judicial en la publicación oficial de jurisprudencia de este Tribunal Supremo, definitivamente juzgando lo pronunciamos, mandamos y firmamos Rafael Fernandez Valverde Jose Juan Suay Rincon Cesar Tolosa Tribiño Francisco Jose Navarro Sanchis Jesus Ernesto Peces Morate Mariano de Oro-Pulido y Lopez PUBLICACIÓN.- Leída y publicada fue la anterior sentencia por el Magistrado Ponente Excmo. Sr. D. Jose Juan Suay Rincon, estando constituida la Sala en audiencia pública de lo que, como Secretario, certifico.