



Roj: STS 3519/2012 - ECLI:ES:TS:2012:3519
Id Cendoj: 28079130052012100342

Órgano: Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso

Sede: Madrid

Sección: 5

Nº de Recurso: 3904/2008

Nº de Resolución:

Procedimiento: RECURSO CASACIÓN

Ponente: JORGE RODRIGUEZ-ZAPATA PEREZ

Tipo de Resolución: Sentencia

SENTENCIA

En la Villa de Madrid, a dieciocho de Mayo de dos mil doce.

La Sala Tercera de este Tribunal Supremo ha conocido, con la composición reseñada al margen, de recurso de casación contra sentencia de la Sección Primera de la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid; fue dictada el 7 de abril de 2008, en autos del recurso contencioso administrativo nº 615/2002 .

El recurso extraordinario de casación ha sido interpuesto por el Procurador de los Tribunales don Antonio de Palma Villalón, en nombre y representación de la entidad mercantil Corpas, S.A., siendo parte recurrida la Comunidad de Madrid, representada y defendida por la Letrada de sus Servicios jurídicos y el Procurador de los Tribunales don Julián Sanz Aragón en nombre y representación del Ayuntamiento de San Fernando de Henares; resultando los siguientes:

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO .- Ante la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, se ha seguido el recurso interpuesto por la representación procesal de la entidad mercantil Corpas, S. A., contra el Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid de 26 de septiembre de 2002, por el que se aprobó definitivamente el Plan General de Ordenación Urbana de San Fernando de Henares e indirectamente contra la Resolución de la Agencia de Medio Ambiente de la Comunidad de Madrid, de 25 de enero de 1996 por la que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales entorno a los ejes de los cursos bajos de los ríos Manzanares y Jarama (Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid de 25 de febrero de 1996

SEGUNDO . - En el citado recurso se dictó Sentencia el 7 de abril de 2008 , con la siguiente parte dispositiva:

"Que debemos desestimar y desestimamos el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el procurador Don Antonio Palma Villalón en nombre y representación de CORPAS, S.A., contra el Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid de fecha 26 de septiembre de 2002 por el que se aprobó definitivamente el Plan General de Ordenación Urbana de San Fernando de Henares e indirectamente el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales en torno a los ejes de los cursos bajos de los ríos Manzanares y Jarama, sin hacer imposición de costas".

TERCERO .- La Sentencia precisa cuáles fueron las pretensiones formuladas y el objeto del proceso en los siguientes términos:

"Admitido el recurso y previos los oportunos trámites procedimentales, se confirió traslado a la parte actora para que, en el término de veinte días formalizara la demanda, lo que llevó a efecto mediante el pertinente escrito en el que, tras exponer los hechos y fundamentos de derecho que estimó oportunos, terminó solicitando que se dictara sentencia estimatoria del recurso acordando:

1.- La nulidad del Plan General de Ordenación Urbana de San Fernando de Henares, aprobado definitivamente en octubre de 2002, en lo que afecta a la clasificación urbanística del **suelo** de mi mandante como **suelo** urbanizable protegido por el Parque Regional del Sureste, también llamado Parque Regional

en torno a los ejes de los cursos bajos de los ríos Manzanares y Jarama, en la medida que se determine y concrete en el informe a aportar por el Arquitecto D. Jose María .

2. La nulidad de la Resolución de 25 de enero de 1996 de la Agencia de Medio Ambiente de la Comunidad de Madrid (Publicada en el Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma de Madrid de 25 de febrero de 1996), por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales en torno a los ejes de los cursos bajos de los Ríos Manzanares y Jarama, en lo que afecta también a la superficie que se determine y concrete en el informe a aportar elaborado por el Arquitecto D. Jose María y la entidad IGMA".

Conviene avanzar que es objeto de discusión en este recurso casación la identificación precisa del acuerdo de aprobación del Plan de Ordenación de Recursos Naturales -PORN- en torno a los ejes de los cursos bajos de los ríos Manzanares y Jarama de Madrid. El recurrente alega que lo que impugnó indirectamente era el PORN que, según señalaba, se aprobó por Resolución de la Agencia de Medio Ambiente de la Comunidad de Madrid de 25 de enero de 1996, publicada en el BOCM de 25 de febrero de 1996, mientras que la sentencia de instancia identifica en algunos momentos el PORN indirectamente recurrido como el aprobado por Decreto 27/1999, de 11 de febrero y publicado en el BOCM nº 52, 3 de marzo de 1999. Sobre la falta de relieve de esta cuestión volveremos más adelante, al examinar el segundo motivo de casación.

En su primer fundamento de Derecho indica la sentencia los motivos de impugnación esgrimidos por la parte demandante:

«Es objeto de este recurso contencioso administrativo el Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid de fecha 26 de septiembre de 2002 por el que se aprobó definitivamente el Plan General de Ordenación Urbana de San Fernando de Henares e indirectamente el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales en torno a los ejes de los cursos bajos de los ríos Manzanares y Jarama, aprobado por Decreto 27/99, de 11 de febrero.

Acude la recurrente a la jurisdicción para propugnar la anulación de la Revisión del Plan General de Ordenación Urbana de San Fernando de Henares, en cuanto clasifica los **suelos** de la finca de su propiedad, en la explotación " *Vega Corpas* ", como **suelo** No Urbanizable Protegido, dentro de la delimitación del Parque Regional del Sureste en los **suelos** Oeste de la M-50, en la zona de la Cortijada (SNU-PSE-D2), y el resto de los **suelos** al Este de la M-50 como **Suelo** No urbanizable Protegido de Interés agrícola (SNU-IA).

Como motivos impugnatorios, se aducen los siguientes:

En primer lugar, se sostiene la ilegalidad del PORN y de la Ley 6/94 de la Comunidad de Madrid por infracción de lo establecido en el artículo 15 de la Ley Estatal 4/89 .

Como segundo motivo impugnatorio, se combate la clasificación que efectúa la Revisión del Plan General de ordenación Urbana de San Fernando de Henares de la finca de su propiedad en virtud de decisiones supramunicipales obsoletas.

Y finalmente, se defiende que el PORN y la ley que le da cobertura infringen el derecho de propiedad de la recurrente, garantizado en el art. 33 de la Constitución ».

En el Fundamento de Derecho segundo, la sentencia examina la alegación del recurrente de que el Plan General de Ordenación Urbana de San Fernando de Henares y la Ley Autonómica 6/94, de 28 de junio de 1994 del Parque Regional en torno a los ejes de los cursos bajos de los ríos Manzanares y Jarama no se ajusta a Derecho por defecto formal en la aprobación y promulgación de esta última Ley.

"Para fundamentar su afirmación expone que la Ley 6/94 de la Comunidad de Madrid se aprobó y promulgó con anterioridad a la elaboración y aprobación del correspondiente Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la Zona, contraviniendo el artículo 15 la Ley 4/89 de 27 de marzo de 1989, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestre, a cuyo tenor:

"1- 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.

2- 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".

Por todo ello concluye afirmando la ilegalidad del PORN y de la Ley 6/94 de la Comunidad, recurrida indirectamente, por los siguientes motivos:

a) porque el artículo 2 de la Ley no expone las razones o motivos que puedan justificar la declaración de Parque Regional de los terrenos en torno a los ejes de los cauces bajos de los ríos Manzanares y Jarama, y

b) porque la Ley 6/94, de 28 de junio de 1994 fue publicada en el BOCM del 12 de julio de 1994, por lo que es indudable que han transcurrido más de un año desde la promulgación de la Ley, sin que se haya aprobado el Plan de Ordenación de los recursos naturales.

A continuación, en el Fundamento de Derecho tercero, se desestiman las alegaciones referidas a la clasificación como **suelo** protegido que efectúa la Revisión del Plan General de ordenación Urbana de San Fernando de Henares de la finca de propiedad del recurrente, en virtud de decisiones supramunicipales derivadas del PORN, que el actor calificaba de obsoletas, razonando que el terreno concernido había perdido las condiciones naturales que pudieran justificar su protección, entre otras razones porque ese espacio se ve atravesado por la M-50 y M-45. Sobre este particular dice la sentencia:

"Afirma la sociedad recurrente que sobre su finca y por ende, sobre el Parque Regional se han levantado proyectos tan contundentes como la M-45 y la M-50 que los atraviesan y que han transformada la realidad física del entorno, de manera que la parte de la finca " *Vega Corpas* " situada al Oeste de la M-45 y M-50 se ha convertido en un vacío urbano que, con independencia de la clasificación que el planificador municipal le quiera dar de futuro, ahora, por la fuerza de de los hechos consumados no puede estar ordenado como parque regional por haber perdido paulatinamente las condiciones naturales y medioambientales y que la afección de los **suelos** de la misma finca ubicados al Este de la M-50, o sector al Norte de la carretera de unión de San Fernando con las zonas industriales y Torrejón de Ardoz, como una isla de protección de interés agrícola, únicamente estaría justificada, por la delimitación de esta zona como ZEPA, aunque no existe ninguna población avícola. Por todas estas razones combate la clasificación que efectúa la Revisión del Plan General de ordenación Urbana de San Fernando de Henares de la finca de su propiedad en virtud de decisiones supramunicipales obsoletas.

Para resolver esta alegación debemos comenzar recordando que de acuerdo con el artículo 9 de la Ley 6/1998 , en redacción dada por RD 4/2000, de 23 de junio, de Medidas Urgentes de Liberalización del Sector Inmobiliario y Transportes "Tendrán la condición de **suelo** no urbanizable, a los efectos de esta Ley, los terrenos en que concurren alguna de las circunstancias siguientes:

1ª) Que deban incluirse en esta clase por estar sometidos a algún régimen especial de protección incompatible con su transformación de acuerdo con los planes de ordenación territorial o la legislación sectorial en razón de sus valores paisajísticos, históricos, arqueológicos, científicos, ambientales o culturales, de riesgos naturales acreditados en el planeamiento sectorial, o en función de su sujeción a limitaciones o servidumbres para la protección del dominio público.

2ª) Que el planeamiento general considere necesario preservar por los valores a que se ha hecho referencia en el punto anterior, por su valor agrícola, forestal, ganadero o por sus riquezas naturales".

Así las cosas, la clasificación del **Suelo** No Urbanizable puede resultar justificada por la necesidad de proteger determinados valores del mismo cuya defensa puede venir impuesta al planificador por las leyes, planes u otras normas que obligan a una especial protección incompatible con la transformación del **suelo**, o bien puede ser el propio planeamiento general el que considere necesario preservar los valores existentes en el **suelo**. Con la regulación de la Ley del **Suelo**, la Administración no goza de discrecionalidad cuando el **suelo** está sujeto a un régimen especial de protección establecido por normas de ordenación (supramunicipal) o legislación sectorial porque en tales supuestos es imperativa la inclusión en la categoría de **suelo** no urbanizable protegido ("que deban incluirse", dice el artículo 9-1º de la Ley 6/1998). Pues bien, esto es precisamente lo que acontece en el caso examinado toda vez que el planeamiento revisado viene a incorporar la protección y del **suelo** comprendido dentro del área de alguna de las zonas de protección de aves (ZEPA) reguladas por la Directiva 79/409/CEE, de 2 de abril de 1979 y la del **suelo** incluido dentro de la delimitación del Parque Regional en torno a los ejes de los cursos bajos de los ríos Manzanares y Jarama, regulado por Ley autonómica 6/94 y por el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales en torno a los ejes de los cursos bajos de los ríos Manzanares y Jarama, aprobado por Decreto 27/99, de 11 de febrero, debiendo subrayarse que los límites de las diferentes zonas recogidos en el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales han reproducido y coinciden con los incorporados en el plano de zonificación que incorpora como anexo la Ley 6/1994".

Finalmente, en el Fundamento de Derecho cuarto de la sentencia se rechaza el motivo impugnatorio referido a la vulneración del derecho de propiedad de la recurrente, garantizado por el art. 33 de la Constitución , al imponer a su titular unas cargas excesivas derivadas de la protección ambiental dada al terreno de su propiedad:

CUARTO.- Contra dicha sentencia se interpuso recurso de casación por la entidad mercantil recurrente en el que pide que se case y anule la sentencia recurrida, dictando otra en su lugar en la que declare la nulidad de los actos administrativos impugnados, que concreta en los siguientes términos:

"1. Del Plan General de Ordenación Urbana de San Fernando de Henares, aprobado definitivamente por la Comunidad de Madrid el 26 de septiembre de 2002, publicado en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, suplemento al nº 257, correspondiente al día 29 de octubre de 2002, en lo que afecta a la clasificación urbanística del **suelo** como **suelo** urbanizable protegido por el Parque Regional del Sureste. también llamado Parque Regional en torno a los ejes de los cursos bajos de los ríos Manzanares y Jarama, en la medida y extensión que se ha determinado en el informe aportado por el arquitecto D. Jose María , cuyo ámbito está dentro de la actual Vega del Jarama, definida por el ferrocarril al norte; los cascos urbanos de Coslada y de San Fernando de Henares y el río Jarama al oeste; el viario de unión del casco urbano de San Fernando de Henares con las nuevas autovías M-45 y M-50 al sur; y estas infraestructuras y los nuevos desarrollos industriales, al este.

2. Nulidad de la Resolución de 25 de enero de 1996 de la Agencia de Medio Ambiente de la Comunidad de Madrid (publicada en el Boletín Oficial de dicha Comunidad el 25 de febrero de 1996), por el que se aprueba el Plan General de Ordenación de los Recursos Naturales en torno a los ejes de los cursos bajos de los ríos Manzanares y Jarama, en lo que afecta también al ámbito que está dentro de la actual vega del Jarama, definida por el ferrocarril al norte, los cascos urbanos de Coslada y San Fernando de Henares y el río Jarama al oeste; el viario de unión del casco urbano de San Fernando de Henares con las nuevas autovías M-45 y M-50 al sur, y estas infraestructuras, y los nuevos desarrollos industriales al este.

3. Acuerde la procedencia de una indemnización a determinar en ejecución de sentencia".

QUINTO .- Mediante Auto de la Sección Primera de esta Sala de 16 abril 2009 se admitió a trámite el recurso, formalizando oposición las partes recurridas.

SEXTO .- Quedaron las actuaciones pendientes de señalamiento para deliberación y fallo y se acordó designar para dicho trámite la audiencia del día 9 de mayo de 2012, en cuya fecha ha tenido lugar.

VISTO , y en atención a los fundamentos de Derecho que se expresan

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. Jorge Rodríguez-Zapata Perez, Magistrado de la Sala

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO .- La sentencia recurrida en casación ha desestimado el recurso contencioso administrativo interpuesto contra el Acuerdo de 26 de septiembre de 2002 de la Comunidad de Madrid de aprobación definitiva del PGOU de San Fernando de Henares y, en forma indirecta, contra el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales en torno a los ejes de los cursos bajos de los ríos Manzanares y Jarama.

Frente a dicha sentencia se formulan cinco motivos de casación. Los dos primeros se articulan por el cauce procesal del art. 88.1.c) de la Ley 29/1998, de 13 de julio , reguladora de este orden contencioso-administrativo (en adelante LRJCA) y los tres siguientes por la vía del apartado d) del artículo 88.1 LRJCA .

SEGUNDO .- El Ayuntamiento de San Fernando de Henares opone en su contrarrecurso que no procedería la admisión de los tres primeros motivos del recurso por supuesta carencia manifiesta de fundamento [artículo 93.2.d) LRJCA].

Las razones en que justifican este óbice no pueden prosperar según el criterio jurisprudencial consolidado de esta Sala. Aunque los tres motivos a los que se refiere el Ayuntamiento, y en especial el segundo, tienen una fundamentación muy imprecisa, no puede prosperar la causa de inadmisión porque los mismos invocan los preceptos que se denuncian como infringidos y critican la sentencia recurrida. Las deficiencias que denuncia el Ayuntamiento recurrido no pueden ser acogidas porque se refieren *al fondo* de la crítica que se plantea en los motivos y, por otra parte, no resultan evidentes ni palmarias hasta el punto de justificarse una inadmisión por la razón del artículo 93.2 d) LRJCA que se esgrime [sentencias de 20 de septiembre de 2011 (Casación 235/2009) , 18 de julio de 2011 (Casación 1945/2008) , 20 de enero de 2008 (Casación 4245/2005) o de 21 de marzo de 2007 (Casación 495/2002)].

TERCERO .- En el primer motivo, formulado al amparo del apartado c) del artículo 88.1 de la Ley Jurisdiccional , se denuncia la infracción de los artículos 31 , 33.1 , 65.3 , 67.1 y 70.2 de la LRJCA , 218 de la Ley de Enjuiciamiento Civil ; 5.1 , 7 y 9.4 de la Ley Orgánica del Poder Judicial , y 9, apartados 2º y 3º , 24.1 y 106 de la Constitución y la jurisprudencia que los interpreta.

Se denuncia un vicio de incongruencia por omisión de pronunciamiento de la Sentencia recurrida.

No se pronuncia ésta, se alega, sobre las siguientes peticiones debidamente articuladas en la demanda y que concretamos en las siguientes:

a) la procedencia de una indemnización por daños y perjuicios a determinar en ejecución de sentencia;

b) la impugnación de la Resolución de 25 de enero de 1996, de la Agencia de Medio Ambiente de la Comunidad de Madrid, por la que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales en torno a los ejes de los cursos bajos de los ríos Manzanares y Jarama, norma ésta a la que, dice la parte recurrente, la sentencia en ningún momento se refiere, ya que, afirma, sólo resuelve sobre el Decreto 27/1999 de 11 de febrero.

Sobre esta última cuestión gira asimismo el motivo de casación segundo, que es preciso leer en forma muy atenta y repetida porque se formula en términos imprecisos, como bien objeta el contrarrecurso del Ayuntamiento de San Fernando de Henares. En él, también al amparo del apartado c) del artículo 88.1 LRJCA, se denuncia la infracción de los artículos 26, 27.2, 31, 67.1 y 70.2 de la misma LRJCA; 5 y 6 de la Ley Orgánica del Poder Judicial; 42 de la Ley 30/1992; 1, 2.1, 5.2 y 15.2 de la Ley 4/1989, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestre; 218 de la Ley de Enjuiciamiento Civil y 9, apartados 2º y 3º, 24.1 y 106 de la Constitución (en adelante CE).

En primer lugar denuncia la parte recurrente en este segundo motivo una supuesta incongruencia interna de la Sentencia, pues ésta señalaría que el Plan General de Ordenación Urbana -PGOU- no es un acto de aplicación de un Plan de Ordenación de Recursos Naturales -PORN-, pero a la vez viene a afirmar que el PGOU se ve vinculado, por aplicación del artículo 9.1 de la Ley 6/1998, a la clasificación como **suelo** no urbanizable cuando el **suelo** está afectado por normas de ordenación sectorial o supramunicipal.

En segundo lugar denuncia en este motivo la parte recurrente una incongruencia y falta de motivación de la Sentencia de instancia, por cuanto que reconoce, en su primer antecedente de hecho, que se recurre la resolución de 25 de enero de 1996, pero en sus Fundamentos de Derecho segundo y tercero se refiere al Decreto 27/99, de 11 de febrero. Por añadidura, se afirma, la Sentencia no resuelve la petición de si el recurso indirecto era posible respecto a la resolución de 25 de enero de 1996, incurriendo en incongruencia, falta de motivación y quebranto del principio de tutela judicial efectiva.

Ninguno de los alegatos formulados en estos motivos puede ser acogido por la Sala.

CUARTO.- En cuanto a la pretensión indemnizatoria hay que poner de relieve que en la demanda sólo se formulan pretensiones de nulidad y nada se dice sobre una pretensión indemnizatoria. Sólo en el "suplico" del escrito de conclusiones se introdujo, por vez primera, que se estimase la demanda y que se *"acuerde la procedencia de recibir una indemnización a concretar en la ejecución de sentencia"*, sin fundamentar debidamente esta petición. En tales circunstancias no puede imputarse a la sentencia vicio de incongruencia negativa por no dedicar una especial argumentación a la cuestión que se denuncia como omitida. Siendo la sentencia desestimatoria es obvio que no puede accederse a una pretensión indemnizatoria que se liga a la estimación del recurso [art. 71 d) LRJCA], por lo que hay una patente denegación implícita.

Por lo demás, debemos recordar que el artículo 65.1 de la LRJCA establece que *" en el acto de la vista o en el escrito de conclusiones no podrán plantearse cuestiones que no hayan sido suscitadas en los escritos de demanda y contestación"* y que es reiterada la jurisprudencia que señala que no cabe diferir a la ejecución de la sentencia la determinación de las bases y criterios por los que ha de regirse la fijación del quantum indemnizatorio, siendo así que en este caso la parte recurrente no aportó un solo dato a esos efectos.

Se queja la entidad recurrente, en segundo lugar, de que habiendo impugnado de forma indirecta el *Plan de Ordenación de los Recursos Naturales en torno a los ejes de los cursos bajos de los ríos Manzanares y Jarama*, aprobado por Resolución de 25 de enero de 1996, de la Agencia de Medio Ambiente de la Comunidad de Madrid (publicada en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid de 25 de enero de 1996) la Sentencia no se refiere a esta última resolución, sino que sólo resuelve en torno al Decreto 27/1999 de 11 de febrero (publicado en el BOCM nº 52, 3 de marzo de 1999), y que por ello la sentencia sería incongruente; pero tampoco puede prosperar el motivo desde esta perspectiva.

De entrada, advertimos una deficiencia inicial e insalvable en la argumentación en que descansa, en este punto, el recurso de casación. No se explica en el motivo en qué términos este defecto, denunciado al amparo del art. 88.1.c) de la LRJCA, ha producido indefensión o en qué medida la cuestión de fondo, es

decir la protección ambiental del **suelo** que se traslada al planeamiento municipal varía entre el instrumento aprobado en 1999 o en el del año 1996.

Es además evidente que la Sentencia identifica claramente la disposición recurrida de forma indirecta, esto es, el " *Plan de Ordenación de los Recursos Naturales en torno a los ejes de los cursos bajos de los ríos Manzanares y Jarama* " (así se expresa tanto en su encabezamiento como en el Fallo, que hemos reproducido en el extracto de antecedentes). Y aunque en ninguno de los dos puntos de la sentencia refiere una fecha concreta, es claro que resuelve, mediante la desestimación, la pretensión de impugnación indirecta.

No deja de ser cierto que la sentencia incurre en cierta confusión al identificar la fecha de esa disposición, toda vez que en el antecedente primero hay una identificación de la disposición recurrida de forma indirecta, de acuerdo con el *suplico* de la demandante, que alude de forma literal a la -sic- "*Resolución de 25 de enero de 1996 de la Agencia de Medio Ambiente de la Comunidad de Madrid (Publicada en el Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma de Madrid de 25 de febrero de 1996)*" mientras que más adelante, en el fundamento jurídico primero, señala la sentencia que es "*objeto de este recurso contencioso administrativo (...) e indirectamente el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales en torno a los ejes de los cursos bajos de los ríos Manzanares y Jarama, aprobado por Decreto 27/99, de 11 de febrero*"; referencia ésta al Decreto 27/99, de 11 de febrero, que posteriormente se repite en los fundamentos jurídicos tercero y cuarto.

No obstante, no es menos cierto que, por una parte, la aquí recurrente actuó en la instancia con cierta imprecisión, pues el Acuerdo de 1996 que refiere no consta publicado en el Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma de Madrid de 25 de febrero de 1996 (entre otras razones porque era domingo); ni siquiera aporta copia de tal acuerdo para poder identificarlo con claridad. Así las cosas, la Sentencia parece deducir que se trata de un error o una imprecisión del actor, y que lo que se recurre es el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la Zona vigente que afecta al acto objeto de impugnación directa (que, recordemos, es el Plan General de Ordenación Urbana de San Fernando de Henares, aprobado definitivamente por el Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid de fecha 26 de septiembre de 2002).

Maticemos, en este sentido, que los instrumentos medioambientales vigentes para el ámbito que condiciona el plan urbanístico están encabezados por La Ley 6/1994, de 28 de junio, del Parque Regional en torno a los Ejes de los Cursos Bajos de los Ríos Manzanares y Jarama, que previó, como instrumento para garantizar el cumplimiento de los objetivos que motivaron su protección, el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales (y el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque), y dicho PORN fue aprobado mediante Decreto 27/1999, de 11 de febrero, y publicado en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, nº 52 miércoles, de 3 de marzo de 1999, éste sí, perfectamente localizable en el citado Boletín oficial cuya exposición de motivos refiere que se aprueba en aplicación de la cita Ley "*La mencionada Ley 6/1994, de 28 de junio, en los artículos 10 y siguientes regula los objetivos, contenido y procedimiento de elaboración del Plan de Ordenación del Parque Regional que será aprobado por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, sin que, por cierto se mencione el acuerdo de 1996*". (podemos anticipar que dicho PORN, como luego veremos, ya ha sido enjuiciado por esta Sala).

En definitiva, la sentencia desestima la petición de nulidad, por vía indirecta, del Plan de Ordenación de Recursos Naturales en torno a los ejes de los cursos bajos de los ríos Manzanares y Jarama y al haber una respuesta, cualquiera que ésta sea, debemos rechazar ya la queja de incongruencia por omisión a que se ciñe el motivo pues, al fin y a la postre, la Sala de instancia no deja de resolver sobre el tema de fondo planteado.

Tampoco incurre la sentencia en el vicio de incongruencia interna pues dicha modalidad de incongruencia se produce cuando existe una notoria incompatibilidad o contradicción entre los argumentos básicos de la sentencia y su parte dispositiva, lo que tampoco es de apreciar en el caso, como razonaremos en forma más amplia a continuación.

QUINTO .- Como hemos dicho, en el segundo motivo se denuncia [*ex artículo* 88.1 c) LRJCA] una supuesta incongruencia interna de la Sentencia, pues, por una parte, señala que el Plan General de Ordenación Urbana -PGOU- no es un acto de aplicación de un Plan de Ordenación de Recursos Naturales -PORN-, pero a la vez afirma que el PGOU se ve vinculado, por aplicación del artículo 9.1 de la Ley 6/1998 , a la clasificación como **suelo** no urbanizable cuando el **suelo** está afectado por normas de ordenación sectorial o supramunicipal.

La respuesta a la alegación que se formula requiere un análisis de la cuestión de fondo, en relación a la vinculación de las disposiciones de protección de un PORN sobre las determinaciones de un Plan urbanístico.

En ese sentido, hay que traer a colación parte de las alegaciones planteadas en el motivo quinto del recurso de casación, en el que al amparo del apartado d) del artículo 88.1 de la LRJCA, se denuncia infracción de los artículos 1, 2.1, 5, 7 y 9 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del **suelo** y valoraciones (en adelante LRSV), aduciendo que la Administración tendría un margen de discrecionalidad para regular la protección sectorial como **suelo** no urbanizable de especial protección; y añadiéndose que el Plan de Ordenación de Recursos Naturales había nacido extemporáneo o viciado de nulidad, tanto se tome la fecha de la Resolución de 25 de enero de 1996 como la del Decreto 11 de febrero de 1994, al haber transcurrido más de un año desde la declaración del parque efectuada por la Ley 9/1994.

Con carácter previo es preciso recordar que la impugnación indirecta del PORN, para el ámbito de la finca de la recurrente, únicamente se planteó en la instancia *por defectos formales producidos en la aprobación de dicho plan*. Entendía la recurrente que se habían incumplido los requisitos que exigía el artículo 15.2 de la Ley Estatal 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestre, para poder declarar un Parque Natural sin la previa redacción de su PORN, pues en este caso el PORN se aprobó más allá del plazo de un año que prevé la excepción.

Pues bien, más allá de la cuestión de si cabe la impugnación indirecta de un plan sectorial que impone la protección de un **suelo** al planeamiento urbanístico municipal, que precisaremos, hay que recordar dos cuestiones que vienen al caso.

La primera es que es constante la jurisprudencia de esta Sala que entiende inadecuada la impugnación indirecta de una disposición general por defectos formales en su procedimiento de elaboración. Citamos, por todas, la sentencia de 6 de julio de 2010 (Casación 4039/2006); afirma que únicamente cabe admitir la impugnación indirecta de disposiciones generales por defectos formales cuando se hubiese incurrido en *una omisión clamorosa*, total y absoluta del procedimiento establecido para su aprobación, en perjuicio del recurrente, y cuando hubiesen sido dictadas por órgano manifiestamente incompetente; lo que no es el caso.

Con esta perspectiva la Sala de instancia no incurre en contradicción interna, cuando entiende que una vez aprobado el PORN, sus determinaciones sectoriales obligan al planeamiento urbanístico municipal, y que a su vez no es posible su impugnación indirecta, desde el momento que no se aprecia una relación de causalidad entre las imputaciones de ilegalidad de la norma, que eran sólo de carácter formal, y las de disconformidad a derecho del acto directamente impugnado.

No se plantea por la parte recurrente en el motivo, pero es obligado precisar, que la jurisprudencia de esta Sala declara la posibilidad de impugnar indirectamente normas reglamentarias enlazadas que se rigen por un criterio jerárquico, de modo que el contenido de las de superior rango es aplicado y desarrollado por las de rango inferior siendo posible la impugnación indirecta en la medida en que la ilegalidad de la norma de cobertura se proyecta sobre la norma de aplicación [sentencias de 25 de septiembre de 2009 (Casación 553/2005) y de 27 de noviembre de 2009 (Casación 7100/2005)]. En ese sentido debemos corregir la doctrina de la sentencia recurrida aunque el motivo de casación ni lo denuncia ni podría hacerlo ya que está formulado, no cabe olvidarlo, ex artículo 88.1 c) LRJCA y debe ceñirse por imperativo procesal a la supuesta incongruencia interna de la sentencia que suscita.

La segunda cuestión, y no menos importante advertencia, es la de que los vicios que se denunciaron respecto al PORN recurrido indirectamente en los autos, ya fueron objeto de pronunciamiento y han sido resueltos por esta Sala y Sección en la Sentencia de 5 de abril de 2006 (Casación nº 373/2003).

En el recurso resuelto por dicha sentencia se analizaba también el Decreto 27/1999, de 11 de febrero, del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, por el que se aprobó el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Parque Regional en torno a los ejes del Río Manzanares y Jarama, publicado en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid nº 52, de fecha 3 de marzo de 1999. Transcribimos la doctrina de los fundamentos jurídicos 2º al 6º de dicha Sentencia de 5 de abril de 2006, que debemos reiterar en esta casación:

«Segundo.- En el primer motivo de casación, la representación procesal de la Asociación recurrente sostiene que la Sala de instancia ha conculcado en la sentencia recurrida lo dispuesto en el apartado segundo del artículo 15 de la Ley estatal 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, en relación con el artículo 149.1.23 de la Constitución, ya que dicho artículo 15 de la Ley 4/1989, es una norma básica, a los efectos del artículo 149.1.23 de la Constitución, cuyo precepto exige, para declarar un parque o reserva, la previa elaboración de un Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la zona, si bien, excepcionalmente, prevé tal declaración sin la aprobación del Plan cuando existan razones que lo justifiquen, que se harán constar expresamente en la norma que lo declare, debiendo, en este caso,

tramitarse en el plazo de un año, a partir de la declaración de parque o reserva, el correspondiente Plan de Ordenación, pero en este caso, la Comunidad de Madrid hizo uso de la excepción a la regla, declarando el Parque Regional en torno a los ejes de los cursos bajos de los ríos Manzanares y Jarama mediante Ley 6/1994, de 28 de junio, publicada en el B.O.C.A.M. de fecha 12 de julio de 1994, sin aprobar previamente el Plan de Ordenación de los Recursos, lo que efectuó después mediante Decreto 27/1999, de 11 de febrero, publicado en el B.O.C.A.M. de 3 de marzo de 1999, a pesar de lo cual la sentencia recurrida lo declaró ajustado a derecho apoyándose en la doctrina del Tribunal Constitucional, recogida en su sentencia 163/95, cuya tesis es precisamente la contraria al poner ésta énfasis en la necesidad de elaborar y aprobar el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales en el plazo de un año desde la declaración de Parque para legitimar el uso de la excepcionalidad prevista en el propio artículo 15 de la mencionada Ley estatal 4/1989, de manera que la Sala sentenciadora incurre en un claro error al entender que no es causa de nulidad la circunstancia de haberse aprobado el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales una vez transcurrido el plazo de un año.

Segundo.- Este primer motivo de casación tampoco puede prosperar porque, aún siendo cierta la doctrina enunciada al articularlo, la cuestión planteada no es la de si la declaración de Parque Regional devino ineficaz al haber transcurrido un año desde tal declaración por Ley sin haberse aprobado el correspondiente Plan de Ordenación de los Recursos Naturales, sino que el objeto del pleito no es otro que la nulidad o anulación del Decreto aprobatorio del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales por haberse promulgado cinco años después de la declaración por Ley del Parque Natural.

Es cierto que esta Sala del Tribunal Supremo en sus Sentencias de 6 de mayo de 2003 (recurso de casación 3727/1997, fundamentos jurídicos segundo y tercero), 21 de octubre de 2003 (recurso de casación 10867/1998, fundamento jurídico tercero), 28 de junio de 2004 (recurso de casación 4337/2001, fundamentos jurídicos séptimo y octavo) y 22 de febrero de 2005 (recurso de casación 2278/2002, fundamento jurídico sexto), ha expresado que el artículo 15 de la Ley de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres 4/1989, de 27 de marzo, contiene, ante todo, un mandato de inseparabilidad entre la calificación de un espacio natural y la elaboración del correspondiente Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la zona, de modo que la declaración del espacio deviene inoperante si en el plazo de un año no se hubiese aprobado el referido Plan de Ordenación de los Recursos Naturales, pero la cuestión ahora planteada es si este Plan de Ordenación, al haberse aprobado después de transcurrido el año, debe declararse contrario a derecho por esta sola razón.

Pues bien, tal fue el caso resuelto en nuestra citada Sentencia de fecha 28 de junio de 2004, en la que rechazamos la nulidad del Decreto aprobatorio de un Plan de Ordenación de los Recursos Naturales promulgado siete años después de la declaración por Ley de Parque Natural.

En tal Sentencia decíamos que «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, porque 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».

En el caso enjuiciado, no cabe duda que el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Madrid incumplió el deber que le impuso el artículo 10 de 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, de modo que, transcurrido el plazo de un año, establecido en dicho precepto en concordancia con lo dispuesto en el artículo 15.2 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, la declaración de Parque Natural dejó de tener eficacia, pues, como indicamos en nuestra aludida Sentencia de 28 de junio de 2004, la propia Ley condiciona dicha eficacia al mandato en ella contenido, por lo que, incumplido éste, no cabe mantener los efectos de esa declaración.

Ahora bien, aprobado el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales, aquella declaración legal de Parque Natural recobra su eficacia, salvo que se acreditase que las razones determinantes de la misma hubiesen desaparecido, lo que en el pleito tramitado ni se ha discutido.

Cuarto.- Las consecuencias, por tanto, del incumplimiento del plazo de un año son distintas de haberse efectuado la declaración de Espacio Natural Protegido por Ley o por disposición de la Administración cuando se ha utilizado excepcionalmente la facultad prevista en el artículo 15.2 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo.

Si fuese la Administración quien, sin la previa aprobación del correspondiente Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la zona, efectuase la declaración de Parque o Reserva por concurrir razones que así los justifiquen, debidamente recogidas en la norma que lo declare, y, posteriormente, la propia Administración no aprobase en el plazo del año legalmente establecido el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales,

la disposición administrativa, por la que se declaró el Parque o Reserva, es nula, como esta Sala y Sección del Tribunal Supremo lo acordó en su citada Sentencia de fecha 6 de mayo de 2003 (recurso 3727/1997), pero si tal declaración de Parque o Reserva se hubiese efectuado por Ley, según prevé el artículo 18.1 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo , la consecuencia de no haberse tramitado y aprobado el correspondiente Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la zona en el plazo de un año, como ordena el referido artículo 15.2 de esta misma Ley , es la pérdida de eficacia de tal declaración de Espacio Natural con todas las consecuencias que de ello pudiesen derivarse, cual son, entre otras, la inoperancia de las contempladas en el artículo 10.3 de la propia Ley 4/1989 (declaración de utilidad pública a efectos expropiatorios y ejercicio de los derechos de tanteo y retracto por la Administración) y la desaparición de todas las limitaciones inherentes a la declaración de Parque o Reserva.

No obstante, si, después de transcurrido el año a contar desde la declaración por Ley de Parque o Reserva, se aprobase el correspondiente Plan de Ordenación de los Recursos Naturales, aquella declaración legal recobraría eficacia con las consecuencias que de ella se deriven, entre otras las señaladas en el referido artículo 10.3 de la Ley 4/1989 , así como las impuestas por la propia declaración legal en los predios incluidos dentro de las límites del Espacio Natural Protegido, siempre que, como hemos apuntado, perduren o permanezcan las razones por las que mediante ley se declaró la zona Parque o Reserva.

Quinto.- En el segundo motivo de casación se asegura por la recurrente que la Sala sentenciadora ha vulnerado el artículo 15 de la Ley estatal 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestre, en relación con el artículo 6 de la misma Ley y con los artículos 105 a) y 149.1.23ª de la Constitución , ya que no concurre el requisito de la excepcionalidad exigido por el primero de los preceptos citados para proceder a la declaración de Parque Natural antes de aprobar el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales, pues, antes de aprobarse la Ley autonómica 6/94, por la que se declara el aludido Parque Regional, la Comunidad de Madrid había promulgado el Decreto 127/1993, que estableció un régimen de protección preventiva del territorio incluido en el Parque, lo que invalida las insuficientes razones expresadas en la Exposición de Motivos de la Ley 6/1994 para justificar el uso de la excepción y hace innecesaria la declaración de Parque sin la previa aprobación del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales, habiéndose sustraído a los interesados su intervención, reconocida en la referida Ley estatal 4/89, en cumplimiento del artículo 105 a) de la Constitución , para la defensa de sus derechos e intereses, y sin que su posterior intervención en la elaboración del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales subsane tal deficiencia debido al prolijo régimen contemplado en la propia Ley para los terrenos incluidos en el Parque, al regular minuciosamente los usos y actividades dentro de cada una de las zonas del ámbito de ordenación.

Sexto.- El motivo de casación resumido en el precedente fundamento es desestimable, al igual que los demás invocados, porque, a pesar de haberse promulgado con anterioridad a la Ley 6/1994, el Decreto 127/1993, a que se alude en la articulación del propio motivo, lo cierto es que tanto la exposición de motivos de aquella como su artículo 2 justifican la declaración del Parque Regional, sin la previa aprobación del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales, por el creciente grado de explotación del territorio en cuestión.

El defecto del trámite previsto en la aprobación de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales con la finalidad de dar intervención a los ciudadanos e interesados, en cumplimiento de lo establecido por el artículo 105 de la Constitución , se subsanó con la tramitación del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales aprobado por Decreto del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid 27/1999, de 11 de febrero, aunque se efectuase con notable retraso con la consecuencia, ya indicada, de pérdida de eficacia de la declaración de Parque Natural hasta la aprobación del correspondiente Plan de Ordenación de los Recursos Naturales.

En nuestras referidas Sentencias de 6 de mayo de 2003 , 28 de junio de 2004 y 22 de febrero de 2005 , manifestamos que los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales no son sólo instrumentos para la eficacia de una declaración como Parque o Reserva sino medios de participación de los ciudadanos en la protección del medio natural, de integración y audiencia de todos los interesados afectados, tal como resulta del procedimiento que para su elaboración establece el artículo 6 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, y la Administración autonómica en este caso lo ha respetado con la tramitación y aprobación del Plan de Ordenación».

En conclusión, y por las mismas razones expuestas en la sentencia que resolvió el recurso de casación nº 373/2003 , debemos desestimar los motivos relativos a la ilegalidad del PORN impugnado de forma indirecta.

SEXTO .- Los demás motivos de casación en los que el recurrente instrumenta su recurso, articulados ya al amparo del apartado d) del artículo 88.1 de la LRJCA deben ser objeto de un examen conjunto, para darles una respuesta debidamente ordenada.

El tercer motivo denuncia la infracción de los artículos 1.5 , 7 y 9 de la LRSV , 24 CE , 347 y 348 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, 54 de la LRJPAC y 33.1 y 3 , 60.4 y 61.1 de la LRJCA , en relación con la jurisprudencia que los interpreta, por indebida denegación del reconocimiento judicial propuesto y, fundamentalmente, por error en la valoración de la prueba.

En síntesis, la entidad recurrente aduce error en la apreciación de la prueba y pide en este motivo que la Sala lleve a cabo una integración de los hechos probados, y sobre esta base insiste en que los **suelos** afectados están **contaminados** por vertidos, que en fincas cercanas el **suelo** fue valorado a efectos expropiatorios como **suelo** urbanizable, que la ZEPA está más al sur de la finca La Vega de Corpas, por el error de la Sala en la prueba al interpretar un plano de zonificación del anexo a la Ley 6/1994, y que por ello debe darse primacía al informe de Arquitecto aportado, en relación a que para la conservación mínima del espacio natural basta su clasificación como sistema general, parque o espacio libre en **suelo** urbanizable.

El cuarto motivo, denuncia la vulneración de los artículos de los artículos 9.3 , 10.2 , 24.1 , 33.1 y 53 CE en relación con el artículo 1 del Protocolo adicional del Convenio Europeo de Derechos Humanos , del artículo 17 de la Carta Europea de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, de los artículos 348 y 349 del Código Civil y 5.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial y jurisprudencia que los interpreta, a cuyo tenor, y según aduce la parte recurrente, las actuaciones de los poderes públicos que incidan en el derecho de propiedad mas allá del tiempo razonable y sin previa indemnización serán nulas. En el presente caso -afirma la entidad recurrente- no sólo hay limitaciones al derecho de propiedad, sino que desde el año 2002, fecha que se interpuso el recurso contencioso administrativo, sufre privaciones en cuanto concierne a la explotación agrícola, destino tradicional de la finca.

Finalmente, el quinto motivo denuncia la infracción de los artículos 9.3 , 10.2 , 14 , 24 , 33 y 53 CE , que considera vulnerados por el trato discriminatorio y arbitrario sufrido al desconocer la Administración el principio de igualdad y el de equidistribución de beneficios y cargas. Cita asimismo como infringidas las Directivas de la Unión Europea 2001/42/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de junio (sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente) y la 79/409/CE, de 2 de abril de 1979, alegando que esta Directiva 79/409/CE de 2 de abril de 1979, que regula las zonas de protección de las aves y que, se dice, no sería aplicable al caso. Por otra parte, alega vulneración de los artículos 1 , 2.1 , 5 , 7 y 9 de la LRSV así como el artículo 38 del Reglamento de Planeamiento (Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio) rechazándose el argumento de la Sentencia según el cual la Administración no goza de discrecionalidad y hay un automatismo cuando el **suelo** está sujeto a un régimen especial de protección sectorial para su clasificación como **suelo** no urbanizable. Entiende que la revisión del PGOU impugnado debió ponderar la aplicación del PORN, pues no cabía una única solución sino varias; y que su decisión debía estar suficientemente justificada en la Memoria analizando las distintas alternativas posibles. Así, afirma la recurrente, se ha protegido el terreno a un nivel que prácticamente implica una expropiación sin una justa indemnización. Vuelve a insistir en que el Plan de Ordenación de Recursos Naturales había nacido extemporáneo o viciado de nulidad, al haber transcurrido más de un año desde la declaración del parque efectuada por la Ley 9/1994. Y, por último, señala, con invocación del artículo 62.1.f) de la LRJPAC que el Ayuntamiento de San Fernando de Henares y la Comunidad de Madrid, o más bien la propia colectividad de habitantes de sus ámbitos, a través de los actos impugnados han adquirido facultades sobre la finca, sin darse los requisitos para ello y sin una justa indemnización para su titular.

Analizaremos en forma ordenada estos alegatos a continuación, aunque anticipamos que en gran medida se invocan normas europeas o internas haciendo supuesto de la cuestión y que ninguno de los motivos puede ser acogido por la Sala.

SÉPTIMO .- En relación a la vinculación del Plan General Municipal a las determinaciones de protección, puestas de manifiesto en parte de los motivos tercero y quinto del escrito de interposición, la recurrente sostiene la infracción de lo previsto en el art. 9 de la Ley 6/1998 , pues entiende que cabían otras soluciones y no sólo la clasificación como **suelo** no urbanizable.

El PGOU impugnado clasifica los terrenos litigiosos como **suelo** no urbanizable protegido, por estar dentro del ámbito afectado por el Parque Regional en torno a los ejes de los cursos bajos de los ríos Manzanares y Jarama regulado por la Ley 6/1994 de 28 de junio (en un primer momento la entidad recurrente alegaba pidiendo que la finca registral 7406 se incluyera como sistema general dentro del SUP, en este último

caso en el periodo de alegaciones se contestó « *Auque es cierto que la existencia de una ZEPA no condiciona la clasificación del **suelo**, ha sido criterio del Equipo de Gobierno, compartido por la Consejería de Medio Ambiente, excluir de la urbanización aquellos **suelos** que, a más de su carácter agrícola, estuvieran afectados por alguna protección específica como sería el caso de la ZEPA* »).

Es un hecho no discutido que el terreno objeto del litigio está sometido al ámbito de la delimitación del Parque Regional en torno a los ejes de los cursos bajos de los ríos Manzanares y Jarama, regulado por Ley autonómica 6/94 y por el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales en torno a los ejes de los cursos bajos de los ríos Manzanares y Jarama, aprobado por Decreto 27/99, de 11 de febrero. En esa medida, la discrecionalidad del planificador urbanístico está limitada hasta convertir en reglada la clasificación del **suelo** como no urbanizable de especial protección.

Un Plan de Ordenación de los Recursos Naturales es un instrumento de planificación medioambiental que responde a distintos fines y se rige por diferentes normas que los planes urbanísticos, sobre los que prevalece y ostenta superior rango jerárquico. Por ello, como señaló la sentencia de esta Sala de 13 de noviembre de 2009 (casación 3511/2005) ni siquiera una sentencia judicial que clasifique en un plan urbanístico una determinada finca como **suelo** urbanizable o urbano impide que un PORN posterior la incluya luego en su ámbito de actuación medioambiental, como **suelo** protegido, en atención a sus características naturales debidamente justificadas. Se afirmó en la citada sentencia:

«Hemos de partir, en este sentido, de la incardinación del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales aprobado por el Decreto 26/1999 dentro de la normativa estatal básica vigente en aquel momento, la Ley 4/1989 , de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres (hoy sustituida por la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad), que configuraba tales PORN sobre la base de dos premisas básicas:

1ª Son "Instrumento de planificación" para "adecuar la gestión de los recursos naturales y en especial de los espacios naturales y de las especies a proteger a los principios inspiradores señalados en el artículo 2 de la Ley" (artículo 4).

2ª. Tienen prevalencia sobre cualquier otro instrumento de ordenación territorial, incluida la planificación urbanística, que no podrá contener determinaciones contrarias a los PORN (artículo 5)".

La Ley 4/1989, de 27 marzo 1989, que establecía normas de protección, conservación, restauración y mejora de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, dispone en su artículo 4 :

"1. Con la finalidad de adecuar la gestión de los recursos naturales, y en especial de los espacios naturales y de las especies a proteger, a los principios inspiradores señalados en el artículo 2 de la presente Ley, las Administraciones Públicas competentes planificarán los recursos naturales. Las determinaciones de esa planificación tendrán los efectos previstos en la presente Ley. 2. Como instrumento de esa planificación se configuran los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (...)".

El artículo 5 de la misma Ley establece:

"1. Los efectos de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales tendrán el alcance que establezcan sus propias normas de aprobación.

2. Los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales a que se refiere el artículo anterior serán obligatorios y ejecutivos en las materias reguladas por la presente Ley, constituyendo sus disposiciones un límite para cualesquiera otros instrumentos de ordenación territorial o física, cuyas determinaciones no podrán alterar o modificar dichas disposiciones. Los instrumentos de ordenación territorial o física existentes que resulten contradictorios con los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales deberán adaptarse a éstos. Entre tanto dicha adaptación no tenga lugar, las determinaciones de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales se aplicarán, en todo caso, prevaleciendo sobre los instrumentos de ordenación territorial o física existentes.

3. Asimismo, los citados Planes tendrán carácter indicativo respecto de cualesquiera otras actuaciones, planes o programas sectoriales y sus determinaciones se aplicarán subsidiariamente, sin perjuicio de lo establecido en el apartado anterior".

De esta manera, a diferencia de lo que sucede con el **suelo** no urbanizable genérico o que se estima inadecuado para el desarrollo urbano, cuando concurren circunstancias o están presentes valores ambientales es procedente y preceptiva la clasificación del terreno como **suelo** no urbanizable. El caso más claro, aunque no el único, es el de los terrenos sujetos a algún régimen de especial protección, conforme a lo previsto en

el artículo 9.1 de la LRSV . A este supuesto se refieren las sentencias de esta Sala de 3 de julio de 2009 (casación 909/2005) y 7 de junio de 2010 (casación 3953/06). De la primera de ellas es pertinente reproducir las siguientes consideraciones:

«[...] Esta clasificación establecida en el artículo 9.1ª de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre el Régimen del **Suelo** y Valoraciones aplicable al caso y al margen de su modificación (como antes lo hicieron los artículos 80 b/ de la Ley del **Suelo** de 1976 , 24 b/ del Reglamento de Planeamiento , 12 de la Ley del **Suelo** de 1992) viene reservada para aquellos terrenos en los que concurren una serie de valores a proteger tales como, por lo que hace a este caso, los paisajísticos, u otros como los históricos, arqueológicos, científicos, ambientales o culturales. De manera que esta decisión inicial del planificador de clasificar las áreas de (...) como **suelo** no urbanizable de especial protección es una decisión reglada, impuesta legalmente cuando concurren los valores que relaciona el precepto citado, pues en el mismo se dispone que "tendrán la condición de **suelo** no urbanizable (...) los terrenos en que concorra alguna de las siguientes circunstancias". El planificador al tiempo de clasificar el **suelo**, por tanto, no se encuentra ante el dilema de clasificar la zona como **suelo** no urbanizable protegido o **suelo** urbanizable ordinario o común, sino que no existe elección alguna porque si concurren los valores paisajísticos forzosamente ha de clasificarse el **suelo** afectado como no urbanizable de especial protección, como sucedió con el ahora examinado.

En este sentido esta Sala ha declarado que las normas jurídicas que regulan esa clase de **suelo** no pueden interpretarse <<en el sentido de que el planificador disponga de una opción entre dos decisiones igualmente justas cuando se enfrenta a esa cuestión de clasificar un **suelo**, o no, como no urbanizable protegido, sino en el sentido de que tal clasificación es obligada, reglada, tanto si el **suelo** de que se trata está incluido en el ámbito de aplicación de normas o legislación específica que lo sometan a un régimen de protección incompatible con su transformación urbanística, como si, pese a no estarlo, concurren en él, y con el grado de intensidad requerido, los valores a los que sucesivamente se han ido refiriendo aquellos artículos>> (STS de 27 de febrero de 2007 recaída en el recurso de casación nº 3865/2003 ...)».

Estos mismos razonamientos aparecen reiterados, entre otras, en la sentencia de esta Sala de 12 de febrero de 2010 (casación 365/06), en la que se recuerda, además, que el mencionado artículo 9.1ª tiene el carácter de norma básica según la disposición final única de la propia Ley 6/1998, de 13 de abril , y en la ulterior sentencia de 14 de mayo de 2010 (casación 2098/06). Por tanto, nuestra jurisprudencia viene señalando de forma reiterada que la categorización del **suelo** no urbanizable de protección especial no es potestad discrecional, sino reglada, resultando obligada su protección cuando concurren valores merecedores de tal protección.

En fin, para completar la reseña jurisprudencial, es oportuno recordar aquí las consideraciones que se expusieron en la sentencia de 25 de marzo de 2010 (casación 5635/06) de la que extraemos los siguientes párrafos:

«La representación del Ayuntamiento... aduce que la clasificación reglada o *ex lege* del **suelo** no urbanizable únicamente opera respecto de aquellos terrenos a los que se refiere el artículo 9.1ª de la Ley 6/1998 , esto es, los que están sujetos a algún régimen de protección especial; mientras que en los demás casos, y, por tanto, en los supuestos a que alude el artículo 9.2ª, corresponde a la discrecionalidad de los autores del planeamiento la decisión de asignarles la clasificación de **suelo** urbanizable o la de **suelo** no urbanizable. Pues bien, no podemos compartir esa interpretación.

En el esquema de la normativa estatal básica, interpretada por la jurisprudencia en los términos que acabamos de exponer, no hay duda de que la clasificación del terreno como **suelo** no urbanizable tiene carácter reglado cuando concurren las circunstancias a que se refiere el artículo 9.1ª de la Ley 6/1998 (es decir, cuando se trate de terrenos "que deban incluirse en esta clase por estar sometidos a algún régimen especial de protección incompatible con su transformación de acuerdo con los planes de ordenación territorial o la legislación sectorial en razón de sus valores paisajísticos, históricos, arqueológicos, científicos, ambientales o culturales, de riesgos naturales acreditados en el planeamiento sectorial, o en función de su sujeción a limitaciones o servidumbres para la protección del dominio público"). Pero, aun no concurriendo esa sujeción formal a un régimen de especial protección, también es procedente la consideración de los terrenos como **suelo** no urbanizable cuando tal clasificación sea necesaria para salvaguardar aquellos valores paisajísticos, históricos, arqueológicos, científicos, ambientales o culturales a los que alude el artículo 9.1 (artículo 9.2ª de la Ley 6/1998 , primer inciso). En este segundo caso la consideración de **suelo** no urbanizable no será una consecuencia directa y automática derivada del hecho de estar sujeto el terreno a algún régimen especial de protección -supuesto del artículo 9.1ª- sino que requerirá una ponderación de los valores y circunstancias concurrentes, lo que inevitablemente comporta un cierto margen de apreciación; pero la clasificación como

suelo no urbanizable no es aquí discrecional sino reglada, de modo que, si se constata que concurren tales valores, será preceptivo asignar al terreno tal clasificación».

Dando un paso más, la propia 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, prevé junto al PORN, la regulación de los usos a través de un Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Regional (que se aprobó por Decreto 9/2009, de 5 de febrero, publicado en el BOCM de 10 de marzo de 2009).

OCTAVO .- Tampoco pueden tener acogida las alegaciones, contenidas en los motivos cuarto y quinto, sobre la vulneración del derecho de propiedad recogido en la Constitución Española, en el Protocolo adicional del Convenio Europeo de Derechos Humanos y artículo 17 de la Carta Europea de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, por considerar que la carga derivada de la protección medioambiental es una privación del ejercicio del contenido esencial de su derecho de propiedad.

Como ya hemos dicho es la planificación medioambiental la que impone la clasificación de **suelo** no urbanizable protegido al plan urbanístico y para el ámbito litigioso y es la misma planificación la que regula el régimen de usos de la misma. Teniendo en cuenta el hecho de que es la Ley de la Comunidad de Madrid 6/1994, de 28 de junio, publicada en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, de 12 de julio de 1994, la que declara el parque natural. Y es en el marco de la gestión y limitación de usos establecida por dicha normativa ambiental, donde se pueden plantear las consecuencias a la limitación del contenido normal del derecho de propiedad si verdaderamente concurre una limitación injustificada de usos.

Precisamente esta posibilidad ya se señalaba en la Sentencia de esta Sala, de 5 de abril de 2006, recurso de casación nº 373/2003 , en que se recurrió el propio Decreto 27/1999, de 11 de febrero, del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, por el que se aprobó el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Parque Regional en torno a los Ejes del Río Manzanares y Jarama, BOCM 3-3-1999, y en la que se afirmó:

«FJ 1º.- Se solicita, mediante otrosí, en el escrito de interposición del recurso de casación, que planteemos ante el Tribunal Constitucional la posible inconstitucionalidad de la Ley de la Comunidad de Madrid 6/1994, de 28 de junio, publicada en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, de fecha 12 de julio de 1994, que declaró Parque Regional los terrenos, delimitados en su Anexo, en torno a los cursos bajos de los ríos Manzanares y Jarama, por vulnerar su artículo 7.1 el artículo 33 de la Constitución , dado que, lisa y llanamente, establece la no indemnización por las vinculaciones, limitaciones y prohibiciones de aprovechamiento de los recursos naturales, imponiendo restricciones que no resultan compatibles con la utilización tradicional y consolidada de los predios, pues la decisión del presente recurso de casación, relativa a la conformidad o no a derecho del Decreto 27/1999, de 11 de febrero, del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, aprobatorio del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del mencionado Parque Regional, depende de la constitucionalidad o no de dicha Ley 6/1994, de la Comunidad de Madrid.

Examinado el precepto en cuestión, éste no dispone, en contra de lo que opina la representación procesal de la Asociación recurrente, la no indemnizabilidad por las vinculaciones, limitaciones y prohibiciones de aprovechamiento de los recursos naturales incompatibles con las finalidades establecidas en la propia Ley, sino que deja a salvo los casos en que dicha Ley o el Plan Rector de Uso y Gestión impongan vínculos que no resulten compatibles con la utilización tradicional y consolidada de los predios, en que prevé, por el contrario, la indemnización de los mismos, que se determinará de acuerdo con las normas que regulan la responsabilidad patrimonial de la Administración, y sin que tal previsión de indemnización se limite a los aprovechamientos agrarios, pues el apartado primero del artículo 7 de la Ley 6/1994, de 28 de junio , se limita a contemplar el mismo régimen para los aprovechamientos agrarios que para los demás, razón por la que no procede plantear cuestión alguna de inconstitucionalidad del aludido artículo 7 de la Ley 6/1994, de 28 de junio , lo que justifica también la desestimación del tercero de los motivos de casación alegados.

Esta Sala del Tribunal Supremo, en sus Sentencias de 21 de octubre de 2003 (recurso de casación 10867/1998 -fundamento jurídico sexto -) y 14 de febrero de 2006 (recurso de casación 7676/2002 -fundamento jurídico cuarto-) ha declarado que el artículo 18.2 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo , «recoge el principio general de que nadie puede ser privado de sus derechos o intereses legítimos sino por causa justificada de utilidad pública y previa la correspondiente indemnización (artículo 349 del Código civil), que en la actualidad sanciona el artículo 33.3 de la vigente Constitución , ya que la privación de los aprovechamientos cinegéticos o forestales no constituye una mera limitación de su uso, que vendría a definir el contenido normal de la propiedad y a configurar su peculiar estatuto jurídico, sino que supone una restricción singular de esos

aprovechamientos por razones de utilidad pública, que no deben soportar los desposeídos sin una congruente remuneración».

En definitiva el motivo debe ser desestimado.

NOVENO .- Por último en el tercer motivo, al amparo del apartado d) del artículo 88.1 de la LRJCA , se denuncia el error en la valoración de la prueba efectuada por el tribunal de instancia en relación a la aseveración de la recurrente de que los terrenos sobre los que ha girado el litigio han perdido sus valores medioambientales, y que debería darse primacía al informe de Arquitecto que aportó, del que extrae la conclusión de que para la conservación mínima del espacio natural concernido basta su clasificación como sistema general parque o espacio libre en **suelo** urbanizable.

Hemos de recordar que la casación tiene como finalidad corregir los errores en que se haya podido incurrir en la interpretación y aplicación del ordenamiento jurídico, y encuentra uno de sus límites tradicionales, por lo que hace al caso, en la imposibilidad de someter a revisión la valoración de la prueba realizada por la Sala de instancia. Baste con señalar que cualquier alegación referida a una desacertada apreciación de la prueba debe tomar como presupuesto elemental que los medios probatorios aportados al proceso, su valoración, y la convicción resultante sobre los datos fácticos relevantes para decidir el proceso corresponden a la Sala de instancia, que hemos llegado a llamar *soberana* en esta función, sin que pueda ser suplantado, o sustituido, en tal actividad, por este Tribunal de casación, pues el defecto en la valoración de la prueba no está recogido, como motivo de casación, en el orden contencioso-administrativo .

Así pues, no estando incluido el error en la valoración de la prueba entre los motivos que se relacionan en el artículo 88.1 de la Ley de esta Jurisdicción , una reiteradísima doctrina de este Tribunal tiene declarado que el recurso de casación no puede fundarse en el error en que hubiese podido incurrir el Tribunal de instancia al valorar la prueba, salvo que concurren circunstancias excepcionales consistentes en que se haya alegado por el recurrente que se incurrió en infracción de normas o jurisprudencia reguladoras del valor tasado de determinadas pruebas, en los contados casos en que la apreciación de la prueba no es libre, sino tasada, o en aquéllos casos extremos en que el recurrente argumente que la apreciación de la prueba efectuada por la Sala de instancia fue de todo punto irracional, ilógica o arbitraria, -lo que es distinto de la discrepancia con la valoración. [sentencias de 15 de marzo de 2011 (Casación 1247/2007) o de 31 de enero de 2012 (Casación 2879/2008)].

La parte recurrente no desconoce esta doctrina, y cita jurisprudencia en el mismo sentido, pero conviene insistir en que para que prospere un motivo de casación fundado en una valoración errónea de la prueba no basta con la mera alegación de la concurrencia de alguno de los supuestos anteriormente mencionados para que la discusión sobre la valoración de la prueba efectuada por la Sala de instancia resulte admisible en casación, sino que obviamente es preciso que a dicha alegación se acompañe una argumentación razonada que le sirva de sustento.

La denegación de la práctica de la prueba de reconocimiento judicial debió haberse invocado al amparo del artículo 88.1 c) LRJCA , ya que se refiere a la admisión y práctica de la misma y determinaría, caso de prosperar, reponer las actuaciones al estado y momento en el que hubiera ocurrido, conforme al artículo 95.2 c) LRJCA [sentencia de 25 de marzo de 2011 (Casación 389/2007)], aparte de que no se razona la trascendencia de esa prueba.

La prueba pericial es de libre apreciación por la Sala de instancia según las reglas de la sana crítica (artículo 348 LEC) y no basta la tacha de arbitrariedad o irrazonabilidad en su apreciación por la Sentencia recurrida para traer a colación en casación todos los aspectos fácticos ya valorados en la instancia. [Sentencias de 21 de junio de 2011 (Casación 2328/2007) y 10 de noviembre de 2011 (Casación 1196/2008) , entre otras] ni se puede sustituir la apreciación probatoria de conjunto de la sentencia recurrida por la propia por la simple invocación de arbitrariedad o irracionalidad en la apreciación.

Es claro que el terreno en litigio está afectado por la declaración de Parque Regional antes aprobado por la Ley madrileña nº 6/1994, de 28 de junio. Por ello, el PGOU impugnado directamente está condicionado por tal inclusión, como anteriormente se ha explicado, siendo la impugnación indirecta ceñida a cuestiones formales ya resultas por esta Sala, como antes dijimos.

El hecho de que el recurrente pretenda, a través de una prueba pericial, justificar que los terrenos han perdido parte de sus condiciones medioambientales por la acción del hombre, entre otras circunstancias, por vertidos ilegales, no impediría, en fin, que se mantenga la clasificación contenida en el Plan con el deber de potenciar su recuperación [sentencias de 22 de julio de 2011 (Casación 3207/2007), de 27 de octubre de



2011 (Casación 4823/2011) y de 19 de enero de 2012 (Casación 726/2008)]. Además, el propio dictamen del Arquitecto que se esgrime como prueba pericial no es concluyente, en el sentido de reconocer que se trata de « *vacío urbano sin desarrollo urbanístico* » que cumple sus funciones medioambientales, aunque posteriormente ofrezca otras alternativas como son las de su clasificación como sistema general, por lo que hay que excluir una valoración contraria a las reglas de la sana crítica en la sentencia recurrida. Sin olvidar que, precisamente, la mejor forma de proteger los valores medioambientales de ese **suelo**, así como su recuperación, se produce con su clasificación de **suelo** no urbanizable.

DÉCIMO .- Al declararse no haber lugar al recurso de casación procede condenar a la parte recurrente en las costas del mismo hasta el límite de 2.000 euros para el Letrado de la Comunidad de Madrid y de 4.000 para el Letrado del Ayuntamiento de San Fernando de Henares a la luz de la complejidad del recurso y de los escritos de oposición formulados al mismo, de acuerdo con lo dispuesto en los apartados 2 y 3 del artículo 139 de la LRJCA .

FALLAMOS

Que, rechazando la causa de inadmisión opuesta, debemos declarar y declaramos que no ha lugar al recurso de casación interpuesto por la representación procesal de la entidad mercantil CORPAS S.A. contra la sentencia dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Madrid el 7 de abril de 2008, en el recurso contencioso administrativo nº 615/2002 .

Condenamos a la expresada recurrente en las costas de su recurso casación, con el límite expresado en el último fundamento de Derecho.

Así por esta nuestra sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos **PUBLICACIÓN**.- Leída fue la anterior Sentencia por el Excmo. Sr. Don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, Magistrado Ponente en estos autos, lo que como Secretaria certifico.- Fdo.: Doña María Jesús Pera Bajo