



Roj: STS 6144/2012
Id Cendoj: 28079130052012100584
Órgano: Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso
Sede: Madrid
Sección: 5
Nº de Recurso: 5349/2010
Nº de Resolución:
Procedimiento: RECURSO CASACIÓN
Ponente: RAFAEL FERNANDEZ VALVERDE
Tipo de Resolución: Sentencia

SENTENCIA

En la Villa de Madrid, a veinte de Septiembre de dos mil doce.

VISTO por la Sección Quinta de la Sala Tercera del Tribunal Supremo el Recurso de Casación **5349/2010** interpuesto por la entidad "**ARIDOS Y PREMEZCLADOS, S. A. U.**", representada por la Procuradora D^a. Consuelo Rodríguez Chacón, contra la sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sección Primera, de fecha 11 de junio de 2010, en su Recurso Contencioso-administrativo 764/2009, sobre aprobación del Plan Rector de Uso y Gestión (PRUG) del Parque Regional en torno a los Ejes de los Cursos Bajos de los Ríos Manzanares y Jarama, aprobado por Decreto 9/2009, de 5 de febrero, habiendo comparecido como parte recurrida la **COMUNIDAD AUTÓNOMA DE MADRID**, representada por la Letrada de sus Servicios Jurídicos.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Contra el Decreto 9/2009, de 5 de febrero, de aprobación del Plan Rector de Uso y Gestión (PRUG) del Parque Regional en torno a los Ejes de los Cursos Bajos de los Ríos Manzanares y Jarama, la entidad "**ARIDOS Y PREMEZCLADOS, S. A. U.**" interpuso Recurso Contencioso-administrativo 764/2009, que fue tramitado por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid.

SEGUNDO.- Dicha Sección dictó sentencia con fecha 11 de junio de 2010 en cuya parte dispositiva se acuerda:

"FALLAMOS. Desestimar el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la compañía mercantil ARIDOS Y PREMEZCLADOS SAU, contra el Decreto 9/2009, de 5 de febrero, por el que se aprueba el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Regional en torno a los Ejes de los Cursos Bajos de los Ríos Manzanares y Jarama, sin hacer expresa imposición de costas".

TERCERO.- Notificada a las partes, por la representación procesal de "**ARIDOS Y PREMEZCLADOS, S. A. U.**" se presentó escrito preparando recurso de casación, el cual fue tenido por preparado en providencia de la Sala de instancia de fecha 28 de julio de 2010, al tiempo que ordenó remitir las actuaciones al Tribunal Supremo, previo emplazamiento de los litigantes.

CUARTO .- Emplazadas las partes, la representación procesal de "ARIDOS Y PREMEZCLADOS, S. A. U." compareció en tiempo y forma ante este Tribunal Supremo, al tiempo que en fecha 13 de octubre de 2010 formuló el escrito de interposición del recurso de casación, en el que, tras exponer los argumentos que considera oportunos, solicitó a la Sala sentencia por la que se case y anule la recurrida, dictando otra de conformidad con los pedimentos del escrito de demanda.

QUINTO .- Por providencia de esta Sala de fecha 16 de diciembre de 2010 se acordó la admisión a trámite del recurso así como la remisión de los autos a la Sección Quinta de esta Sala para su sustanciación.

SEXTO .- Por providencia de fecha 13 de septiembre de 2012 se señaló para votación y fallo de este recurso de casación el día 20 de septiembre de 2012, fecha en la que, efectivamente, tuvo lugar.

SEPTIMO. - En la sustanciación del juicio no se han infringido las formalidades legales esenciales.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. Rafael Fernandez Valverde, Magistrado de la Sala

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO .- Se impugna en el presente recurso de casación la sentencia que la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid dictó en fecha de 11 de junio de 2010, en su Recurso Contencioso- administrativo 764/09 , por medio de la cual desestimó el recurso interpuesto por "**ARIDOS Y PREMEZCLADOS, S. A. U.**" contra el Decreto 9/2009, de 5 de febrero, de aprobación del Plan Rector de Uso y Gestión (PRUG) del Parque Regional en torno a los Ejes de los Cursos Bajos de los Ríos Manzanares y Jarama.

SEGUNDO . - En ese recuso, la parte demandante impugnó la referida disposición por motivos procedimentales y sustantivos, que fueron desestimados, en síntesis, con base en las siguientes razones:

a) La alegada infracción del artículo 30 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y la Biodiversidad ---en relación con el preceptivo informe previsto en ese artículo a emitir por las Administraciones competentes en materia de urbanismo, en el sentido de que no solo debe alcanzar a la Administración autonómica, sino que también debe emitirse por los Ayuntamientos cuyos términos municipales resultaban afectados por el Plan---, es rechazada por la sentencia de instancia porque, tras referir que ese informe, preceptivo, ya estaba previsto en la el artículo 19.1 de la Ley 4/89, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestre, en el procedimiento de aprobación de los PRUG, centra la cuestión en cuanto a si la expresión legal "*administraciones competentes*" en materia urbanística, comprende también a los Ayuntamientos, llegando a una conclusión negativa por entender, según se indica en el Fundamento de Derecho Segundo de la sentencia, que en la regulación procedimental contenida en la Ley 6/94 de 28 de junio, de Creación del Parque Regional en torno a los ejes de los cursos bajos de los ríos Manzanares y Jarama, "*(...) se contempla el informe de las Consejerías competentes y además el informe preceptivo y favorable de la Junta Rectora, en la que están representados los Ayuntamientos y, por otra parte, el trámite de audiencia a los interesados, con consulta a los sectores económicos y laborales afectados y finalmente el de información pública*", a lo que añade, ahora referido a las competencias municipales, que "*(...) Aunque el urbanismo y el medio ambiente figuran dentro del círculo de intereses de los Ayuntamientos (art. 25.2d) y f) de la Ley reguladora de las bases del régimen local , LBRL), la extensión o amplitud que hayan de tener las competencias locales en esta materia depende de la Ley estatal o autonómica, pues "sólo la Ley determina las competencias municipales en las materias enunciadas en este artículo" (art. 25.3 y su remisión al art. 2, ambos LBRL). De manera que habrían de identificarse los preceptos legales de los que resultase la atribución expresa a los entes locales de la facultad de intervenir, mediante informe urbanístico preceptivo, en la redacción de los PRUG, siendo insuficiente la referencia a las administraciones competentes en materia urbanística, aunque se utilice el plural, para apoyar la tesis actora, dado que la competencia urbanística es substancialmente competencia de la Comunidad Autónoma, constituyendo su objeto "la actividad consistente en la delimitación de los diversos usos a que puede destinarse el suelo o el espacio físico territorial... (SsTC 77/1987 y 61/97)", por lo que concluye señalando 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 regula el procedimiento de elaboración del PRUG y no contempla ese trámite específico de informe de los Ayuntamientos no cabe reprochar la vulneración del ordenamiento jurídico por esa circunstancia, siendo de notar que la intervención de los Ayuntamientos cuyos términos municipales se encuentren afectados queda garantizada no solo por la posibilidad de intervenir en el trámite de audiencia a los interesados, o en su caso en el de información pública, sino porque están presentes en la Junta Rectora del Parque que, ésta sí, ha de emitir informe preceptivo",*

b) La alegada falta de informe del órgano consultivo de la Comunidad Autónoma (o en su caso del Consejo de Estado), que sostuvo entendiendo que el PRUG era un reglamento ejecutivo, es desestimada por la sentencia de instancia porque "*(...) En sentencias de 15 de Junio , 26 de noviembre , 2 de diciembre y 10 de diciembre de 2003, el Tribunal Supremo ha tenido ocasión de señalar que no es exigible el dictamen del Consejo de Estado en la tramitación de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, porque se trata de instrumentos de planificación de los recursos naturales, cuyos objetivos y contenido, definidos en el artículo 4 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo (sustituida por la Ley del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad), no ejecutan propiamente la Ley, en el sentido de precisar, desarrollar o completar sus previsiones normativas, sino que se limitan, más bien al estudio de un concreto ámbito territorial con la finalidad de adecuar la gestión de sus recursos naturales a los principios inspiradores de dicha Ley*", a lo que añade que en la "*sentencia de 16 de junio de 2003 ha declarado que tal dictamen no es exigible, por no ser reglamentos ejecutivos de la Ley 4/1989, en el procedimiento de elaboración de los Planes Rectores de Uso y Gestión*", concluyendo que aunque en el caso concreto la Ley 6/94 , de declaración del Parque fue anterior a la aprobación del Plan de Ordenación de

los Recursos Naturales (PORN) ello no comporta "(...) ninguna especialidad alguna en orden a la naturaleza del PRUG que se ajusta a lo previsto en la Ley Estatal 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, de la que resulta la obligación de elaborar y aprobar los correspondientes planes rectores de uso y gestión de los Parques".

c) Dentro del apartado de infracciones sustantivas, la alegada vulneración del principio de jerarquía normativa, que sostuvo sobre la base de que la ordenación prevista en el PRUG vulneraba, al extralimitarse, lo dispuesto en la Ley 6/1994, es, igualmente, rechazada según las razones contenidas en el Fundamento de Derecho Tercero partiendo de la naturaleza de que los PRUG no son Reglamentos Ejecutivos y de que la planificación de los Parques está concebida básicamente a través de dos instrumentos, el PORN y el PRUG; el primero sería (por lo que hace a la ordenación) una suerte de plan general que zonifica los espacios en función de las características de los terrenos, mientras que al PRUG, subordinado al PORN, opera como un plan de desarrollo, al que corresponde fijar las normas de uso y gestión (establecerá las normas de utilización del Parque Regional y de sus diferentes zonificaciones internas). En consecuencia, se dice, "(...) es el PORN, en primer lugar, el que ha de prever, dentro de su contenido mínimo, la determinación de las limitaciones generales y específicas que respecto de los usos y actividades hayan de establecerse en función de la conservación de los componentes del patrimonio natural y la biodiversidad (art. 19 de la Ley del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad), pero el PRUG concreta las normas de protección incorporando las limitaciones, prohibiciones, régimen de aprovechamientos, etc.. En el recurso núm. 791/99, resuelto por sentencia de 18 de abril de 2006 , ya tuvimos ocasión de señalar que los PORN no son, en la concepción de la ordenación medioambiental, desarrollo de la legislación de declaración del Parque, sino que, la regla general, es que preceden a la declaración y las limitaciones generales y específicas de usos y actividades son cometidos propios de los PORN (art. 4 de la Ley 4/89 y actualmente art. 19 de la Ley del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad). Y lo mismo ha de predicarse respecto de los PRUG, aunque éstos sí que sean subordinados al PORN", concluyendo así que el Decreto impugnado no incurre en "ultra vires" ni tampoco en "(...) vulneración del principio de jerarquía normativa, que habría en todo caso de ser articulado en contraste del PRUG con el PORN, desde cuya perspectiva resulta que algunas de las normas cuestionadas ya estaban recogidas en el PORN (vid.art. 11.2.3.1. J) del PORN)".

d) La alegada arbitrariedad y carácter desproporcionado en cuanto al cierre de las explotaciones de áridos previstas en la norma 3.2.5.a) del PRUG es rechazada por las razones que indica la Sala de instancia en el Fundamento de Derecho Cuarto de la sentencia, al entender que "(...) El cese de las actividades previsto en la norma cuestionada es más favorable al recurrente que el que resulta de la Disposición Adicional cuarta de la Ley 6/94 y del art. 11.2.3.1 del PORN. La obligación de concluir las actividades de explotación de áridos venía establecida por la Ley 6/94 en un plazo no superior a cinco años desde la aprobación del PORN, y ello tuvo lugar por Decreto de 11 de febrero de 1999. Por lo demás, no se ofrece ningún elemento objetivo que conduzca a entender que el plazo de un año para desmantelar las instalaciones y realizar la restauración de los terrenos ocupadas por éstas sea irrazonable por desproporcionado".

e) Finalmente, la alegada infracción del ordenamiento jurídico por falta de previsión en el PRUG de compensaciones e indemnizaciones en los casos en que su aplicación imponga limitaciones o vínculos por no resultar aquéllos compatibles con la utilización ordenada del ámbito, es rechazada porque "(...) era tarea del recurrente, que pretende la anulación de una disposición general, concretar de forma pormenorizada que se daba el supuesto de hecho previsto en la norma para que hubieran de ser establecidas compensaciones o indemnizaciones, pues éstas solo deberían ser previstas bajo la condición que el propio precepto refiere. En cualquier caso, de los documentos obrantes en el procedimiento resulta que en la Zona A del Parque no existen explotaciones mineras activas, señalándose en la autorización del plan de labores presentado por la recurrente respecto de "el Porcal", que una vez finalizada la restauración definitiva se procederá a la clausura y cierre de la explotación".

TERCERO.- Contra esa sentencia la entidad "**ARIDOS Y PREMEZCLADOS, S. A. U.**" ha interpuesto recurso de casación en que desarrolla dos motivos de impugnación, al amparo del epígrafe d) del artículo 88.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (LRJCA), siendo su enunciado el siguiente:

Motivo Primero, por infracción del artículo 19.1 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestre (LCEN), cuyo contenido ha sido asumido por el artículo 30 de la Ley 42/2007, de 13 de Diciembre, de Patrimonio Natural y la Biodiversidad (LPNB), y del artículo 25.2.d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL).

Alega en su desarrollo que la disposición contenida en el artículo 19.1, conforme al cual en la tramitación de los PRUG *"Las Administraciones competentes en materia urbanística informarán preceptivamente dichos Planes antes de su aprobación"* debe interpretarse en el sentido de incluir a los Ayuntamientos cuyo término municipal resulte afectado por el Plan, dado que afecta a su círculo de intereses y por aplicación de la autonomía constitucional reconocida a los entes locales, considerando errónea la interpretación realizada por la Sala de instancia al entender que, sobre la premisa de que la competencia urbanística es substancialmente autonómica, el informe, preceptivo pero no vinculante, debe emitirse únicamente por la Administración urbanística autonómica, sin tener en cuenta los efectos que el PRUG despliega sobre el planeamiento municipal, a quien se impone por su superior rango jerárquico, no siendo suficientes las razones indicadas por la Sala de instancia para obviar esa intervención municipal, pues ni la información pública ni la emisión de informe por la Junta Rectora del Parque Regional ---órgano del que forman parte los Ayuntamientos afectados---, pueden suplir tal deficiencia, pues no garantizan debidamente la protección de los intereses municipales.

Motivo segundo, por infracción del artículo 22.3 de la Ley Orgánica 3/1990, de 22 de Abril, del Consejo de Estado (LOCE) y de la jurisprudencia contenida en la STS de 16 de junio de 2003.

En el desarrollo del motivo alega que teniendo la disposición impugnada la naturaleza de Reglamento Ejecutivo que desarrolla la Ley 6/1994, de 28 de Junio, de la Comunidad de Madrid, Ley de creación del parque, el informe del órgano consultivo era preceptivo, como se deduce de la STS 16 de junio de 2003, en que se niega el carácter de Reglamento Ejecutivo de los PRUG respecto de la normativa estatal, esto es, que no son Reglamentos ejecutivos de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestre (LCEN).

CUARTO .- Pues bien, el *motivo primero* debe ser acogido, pues no hay razón para excluir del informe a los Ayuntamientos y limitarlo, solo y exclusivamente, a la Administración autonómica, como si la competencia en materia de urbanismo fuera una competencia exclusiva autonómica, cuando, como es de sobra conocido, resulta que es una competencia compartida con los Ayuntamientos; por otra parte ha de tomarse en consideración el superior rango jerárquico del Plan impugnado (PRUG), en relación con el planeamiento urbanístico municipal.

Debemos empezar advirtiendo que el procedimiento para la aprobación del Plan Rector de Uso y Gestión (PRUG) del Parque Regional en torno a los Ejes de los Cursos Bajos de los Ríos Manzanares y Jarama se inició en el año 2005 ---consta en el expediente como documento nº 3 Anuncio publicado en el BOCM de 10 de junio de 2005 por el que se somete el PRUG al trámite de información pública y audiencia a los interesados por plazo de 15 días---, lo que determina la aplicación de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestre (LENN), [hoy sustituida por la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad (LPNB)] cuyo artículo 19 disponía:

"1. Por los órganos gestores de los Parques se elaborarán los Planes Rectores de Uso y Gestión, cuya aprobación corresponderá al órgano competente de la Comunidad Autónoma. Las Administraciones competentes en materia urbanística informarán preceptivamente dichos Planes antes de su aprobación. En estos Planes, que serán periódicamente revisados, se fijarán las normas generales de uso y gestión del Parque.

2. 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.

(...) 5. En el procedimiento de elaboración de los Planes Rectores de Uso y Gestión de los Parques Nacionales será preceptivo un período de información pública y el informe del Patronato a que hace referencia el artículo 23 bis. Los Planes Rectores de Uso y Gestión se desarrollarán a través de los planes anuales de trabajos e inversiones y, cuando la entidad de las actuaciones a realizar lo requiera, a través de los planes sectoriales específicos".

La intervención preceptiva previa a la aprobación del Plan Rector, por medio de informe de las Administraciones competentes en materia de urbanismo y el superior rango jerárquico del Plan Rector sobre el planeamiento urbanístico se mantiene en el artículo 30 de la LPNB de 2007.

Hemos podido comprobar como la parte recurrente sostuvo en la instancia la nulidad del PRUG porque en el procedimiento no era suficiente con la emisión de informe por la Consejería autonómica competente en materia de urbanismo, sino que también debían haberse emitido informes por los Ayuntamientos afectados,

y también conocemos la respuesta desestimatoria dada por la Sala de instancia a tal cuestión, al considerar que, aunque el urbanismo y el medio ambiente figuran dentro del círculo de intereses de los Ayuntamientos --- art. 25.2d) y f) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL)---, la extensión o amplitud que hayan de tener las competencias locales en esta materia depende de la Ley estatal o autonómica, pues "*sólo la Ley determina las competencias municipales en las materias enunciadas en este artículo*" (art. 25.3 y su remisión al art. 2, ambos LBRL), por lo que habrían de identificarse los preceptos legales de los que resultase la atribución expresa a los entes locales de la facultad de intervenir, mediante informe urbanístico preceptivo, en la redacción de los PRUG, siendo insuficiente la referencia, en plural, a las administraciones competentes en materia urbanística prevista en el artículo 19.1 de la LCEN, dado que la competencia urbanística es substancialmente competencia de la Comunidad Autónoma, por lo que al no contemplar 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, dentro del procedimiento de elaboración del PRUG, ese trámite específico de informe de los Ayuntamientos, no se produce, en consecuencia, infracción del ordenamiento jurídico por esa circunstancia, añadiendo que la intervención de los Ayuntamientos cuyos términos municipales se encuentren afectados quedaba garantizada por la posibilidad de intervenir en el trámite de información pública y por su presencia en la Junta Rectora del Parque, cuya intervención preceptiva, por medio de informe, sí estaba prevista.

No podemos compartir este razonamiento.

No es inusual que la convergencia sobre un mismo espacio físico de la acción de diferentes Administraciones Públicas que, a su vez, tienen atribuidas competencias sobre materias diferentes, sea fuente de conflictos, pues plantea siempre problemas de articulación y encaje.

En este caso se plantea la confrontación entre competencias referidas a dos ámbitos materiales:

(1) El *medio ambiente*, sobre el que ejercen competencias el Estado (apartado 23 del artículo 149.1 de la CE); las Comunidades Autónomas (artículo 148.1.9ª CE) y los Ayuntamientos (artículo 25.2. f) de la Ley 7/1985, de 2 de abril , Reguladora de las Bases del Régimen (LBRL); y,

(2) El *urbanismo*, sobre el que ejercen competencias las Comunidades Autónomas (artículo 148.1.3ª CE) y los Ayuntamientos (artículo 25.2.d) de la LBRL).

La distribución de competencias Estado-Comunidades Autónomas en materia de medio ambiente, como hemos puesto de manifiesto en la reciente STS de 1 de junio de 2012, recurso de casación 39/2009 , tiene un carácter *transversal y polifacético* por la incidencia que la misma tiene sobre otros sectores, en este caso, el urbanismo. Se trata de una competencia que atraviesa las demás y se proyecta, con diferente intensidad, sobre otros ámbitos materiales.

Este carácter ya fue puesto de manifiesto por la STC 102/1995, de 26 de junio , que declara que "*el carácter complejo y polifacético que tienen las cuestiones relativas al medio ambiente determina precisamente que afecte a los mas variados sectores del ordenamiento jurídico (STC 64/82) y provoca una correlativa complejidad en el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Por eso mismo, el medio ambiente da lugar a unas competencias, tanto estatales como autonómicas, con un carácter metafóricamente "transversal" por incidir en otras materias incluidas también, cada una a su manera, en el esquema constitucional de competencias (art. 148,1 , 3 , 7 , 8 , 10 y 11 CE) en cuanto tales materias tienen como objeto los elementos integrantes del medio (las aguas, la atmósfera, la fauna y la flora, los minerales) o ciertas actividades humanas sobre ellos (agricultura, industria, minería, urbanismo, transportes) que a su vez generan agresiones al ambiente o riesgos potenciales para el"*.

El artículo 149.1.23ª CE atribuye al Estado la competencia exclusiva para dictar la legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas que pueden establecer *normas adicionales de protección* . De manera que el Estado fija ese común denominador que no puede ser alterado por las Comunidades Autónomas. Por otra parte, el artículo 148.1.9ª atribuye, a su vez, a las Comunidades Autónomas la competencia de gestión en la protección del medio ambiente.

En este marco competencial el Tribunal Constitucional ha diseccionado el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidad Autónomas sobre el medio ambiente de la siguiente forma. Tras interpretaciones iniciales que estaban más a la literalidad del artículo 149.1.23ª sobre las "*normas adicionales de protección*" que podían establecer las Comunidades Autónomas ---es el caso de la STC 149/1991, de 4 de julio ---, luego se ha apostado por seguir, en esta materia, el estándar propio de legislación básica del Estado y normas de

desarrollo de las Comunidades Autónomas, incluyendo normas con rango de ley de procedencia autonómica. Así, se viene declarando desde la SSTC 102/1995, de 26 de junio y otras posteriores 156/1995 y 166/2002 .

En materia de urbanismo para la determinación de la distribución de competencias entre las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos, y su engarce con el principio de autonomía local previsto en los artículos 137 y 140 CE , debe partirse, como recuerda la STC 51/2004, de 13 de abril , de que la más temprana doctrina del Tribunal Constitucional declaró que la garantía de autonomía local " *ha de ser entendida como un derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación entre intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias* " (STC 32/1981, de 28 de julio , FJ 4), existiendo una consolidada doctrina constitucional, como pone de relieve la STC 51/2004 ---que sigue en este punto la reflejada en la STC 159/2001, de 5 de julio ---, según la cual las Comunidades Autónomas están facultadas " *para regular de diversas maneras la actividad urbanística, y para otorgar en ella a los entes locales, y singularmente a los Municipios, una mayor o menor presencia y participación en los distintos ámbitos en los cuales tradicionalmente se divide el urbanismo (planeamiento, gestión de los planes y disciplina), siempre que respete ese núcleo mínimo identificable de facultades, competencias y atribuciones (al menos en el plano de la ejecución o gestión urbanística) que hará que dichos entes locales sean reconocibles por los ciudadanos como una instancia de toma de decisiones autónoma e individualizada. En definitiva, la autonomía local consagrada en el art. 137 CE (con el complemento de los arts. 140 y 141 CE) se traduce en una garantía institucional de los elementos esenciales o del núcleo primario del autogobierno de los entes locales territoriales, núcleo que debe necesariamente ser respetado por el legislador (estatal o autonómico, general o sectorial) para que dichas Administraciones sean reconocibles en tanto que entes dotados de autogobierno. En la medida en que el constituyente no predeterminó el contenido concreto de la autonomía local, el legislador constitucionalmente habilitado para regular materias de las que sea razonable afirmar que formen parte de ese núcleo indisponible podrá, ciertamente, ejercer en uno u otro sentido su libertad inicial de configuración, pero no podrá hacerlo de manera que establezca un contenido de la autonomía local incompatible con el marco general perfilado en los arts. 137 , 140 y 141 CE . So pena de incurrir en inconstitucionalidad por vulneración de la garantía institucional de la autonomía local, el legislador tiene vedada toda regulación de la capacidad decisoria de los entes locales respecto de las materias de su interés que se sitúe por debajo de ese umbral mínimo que les garantiza su participación efectiva en los asuntos que les atañen y, por consiguiente, su existencia como reales instituciones de autogobierno " (STC 159/2001 , FJ 4).*

Por otra parte, en la antes referida STC 51/2004 , recogiendo lo dicho en la anterior STC 159/2001 , de 5 de julio ---en la que se analizó si vulneraba la autonomía local la atribución a la Administración autonómica, en lugar de a los Ayuntamientos, de la competencia de aprobación definitiva del planeamiento derivado--- se indicó que, aunque el artículo 25.2 d) de la LBRL establezca que el municipio ejercerá competencias en las materias de ordenación, gestión y disciplina urbanística, son las " *Comunidades Autónomas quienes, en el ejercicio de su competencia urbanística exclusiva, determinan el nivel de participación de los municipios en la elaboración de los instrumentos de planeamiento* " (con cita de la STC 61/1997, de 20 de marzo , FJ 25). *Por otra parte, según el art. 58.2 LBRL "las Administraciones competentes en materia de aprobación de planes deberán necesariamente otorgar a las restantes (en este caso a los entes locales) algún tipo de participación que permita armonizar los intereses públicos afectados", pero "ni de la Constitución ni de aquellos preceptos de la legislación estatal (LBRL) que integren el bloque de la constitucionalidad se deduce cuál deba ser la intensidad o la medida concreta de las competencias que respecto de (determinados Planes) deba atribuirse en la legislación autonómica sectorial a los entes locales (redacción inicial o fase preparatoria, audiencia previa, informe vinculante o no, participación en organismos mixtos, etc.)". En aquel caso se consideró que las atribuciones conferidas a la entidad local en las primeras fases del procedimiento de aprobación del plan eran "competencias municipales relevantes y reconocibles en la ordenación y en el planeamiento urbanístico"; y que, por tanto, el precepto cuestionado respetaba las exigencias de la garantía de la autonomía local...(STC 159/2001 , FJ 12)".*

Por lo que respecta a la jurisprudencia de esta Sala, también este Tribunal Supremo ha afrontado cuestiones relativas a la vulneración del principio de autonomía local. Así la STS 26 de junio de 2008 ha señalado:

"Concretamente, las posibilidades de control de las Comunidades Autónomas cuando con motivo de la aprobación definitiva de las Normas Subsidiarias pretendan introducir modificaciones no previstas originariamente en la aprobación inicial y provisional del plan, han de ser limitadas por elementales exigencias derivadas del citado principio de la autonomía local, de manera que la extensión del control de la Administración

autonómica en el momento de la aprobación definitiva del planeamiento viene impuesto por el respeto a la autonomía local.

En materia urbanística, única que hace al caso, la competencia autonómica de aprobación definitiva de los instrumentos de planeamiento municipal tiene un contenido preciso, derivado de la consolidación de la jurisprudencia de esta Sala desde la conocida Sentencia de Sala de 13 de julio de 1990, que distingue según se trate de los aspectos reglados o discrecionales del plan.

En relación con los aspectos reglados la Comunidad Autónoma tiene un control pleno, con alguna matización respecto de los conceptos jurídicos indeterminados, como señala la STS de 25 de octubre de 2006, que no hace al caso abundar ahora.

Respecto a los aspectos discrecionales del plan, debemos distinguir, entre las determinaciones que afectan a un interés puramente local o municipal, o superior a este. Así, cuando el interés público concernido es municipal y no alcanza intereses que rebasen dicho ámbito, la competencia es estrictamente municipal, pues ha de prevalecer el modelo de ciudad que dibuja el Ayuntamiento, con la salvedad relativa al control tendente a evitar la lesión al principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, «ex» artículo 9.3 Constitución Española.

Las determinaciones discrecionales del plan, por otro lado, cuando afecten a materias que incidan sobre intereses supralocales, vinculándose con un modelo territorial superior al municipal, sí permiten intervenir a la Administración autonómica corrigiendo, modificando o sustituyendo las determinaciones discrecionales del plan, establecidas en la fase municipal del procedimiento. Dicho de otra forma, el posible control o modificación por la Comunidad Autónoma de todos aquellos aspectos discrecionales del planeamiento, estará en función de los intereses públicos concernidos, y aún en el caso de tratarse de intereses locales, únicamente, que no se haya lesionado la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos".

En forma parecida, en la STS 13 de diciembre de 2007, tras recordar, entre otras, la doctrina ya expuesta de la STC 240/2006, de 30 de julio, y de la STC 159/2001, de 5 de julio, F. 12, luego reproducida en la STC 51/2004, de 13 de abril, F. 10, se ha reiterado la clásica doctrina iniciada con la STS de 13 de julio de 1990.

Más recientemente, en la STS de 26 de abril de 2012, recurso de casación 6216 / 2008, hemos señalado, siguiendo la doctrina del Tribunal Constitucional a propósito de la garantía institucional de la autonomía local reconocida en los artículos 137 y 140 de la Constitución, que se concreta, básicamente, en el "... derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias" (STC 240/2006, de 20 de julio, que recoge lo declarado en las anteriores SSTC 32/1981 y 40/1998), tratándose, por tanto, de una noción muy similar a la acogida por la Carta Europea de la Autonomía Local de 1985, ratificada por España a través de Instrumento de ratificación de 20 de enero de 1988, depositado el 8 de noviembre de 1988, y entrada en vigor para España el 1 de marzo de 1989.

En consecuencia, añadíamos que, " A salvo ese contenido mínimo de la autonomía local, estamos ante "un concepto jurídico de contenido legal" que se concreta en una garantía institucional de los elementos primarios o fundamentales, es decir, del núcleo esencial del autogobierno de los entes públicos territoriales de ámbito local, que debe necesariamente ser respetado por el legislador para que dichas Administraciones sean reconocibles como entes dotados de autogobierno. Respeto igualmente exigibles a las demás Administraciones en la aplicación de las leyes y en las relaciones con los entes locales, de conformidad con la interpretación realizada por la doctrina del Tribunal Constitucional", indicando en relación con el urbanismo que es "(...) indiscutiblemente el urbanismo un asunto de interés de los municipios y sobre el cual, por tanto, extienden éstos sus competencias, como señala la STC 240/2006 recordando lo declarado en la STC 40/1998. Ahora bien, en este ámbito confluyen intereses de diferente naturaleza y, por lo que aquí importa, de distinta intensidad y ámbito territorial, de suerte que únicamente cuando dichos intereses públicos concernidos rebasan el ámbito puramente local se legitima el control por parte de otras administraciones".

QUINTO. - 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.

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.

SEXTO.- El *motivo segundo* , el que se alega que el PRUG tiene la naturaleza de Reglamento Ejecutivo de la Ley 6/1994 y que, por ello, debió ser objeto de informe por el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, no puede ser, sin embargo, acogido.

Existe una consolidada jurisprudencia en el sentido de que los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales y los Planes Rectores de Uso y Gestión no requieren de Dictamen del Consejo de Estado u órgano autonómico equivalente. Es el caso de la STS de 16 de junio de 2003 , casación 2609 / 1998 y de 10 de diciembre de 2003 , casación 7529 / 1999, referido al Decreto 91/1995, de 2 de mayo, de la Diputación General de Aragón, " *de declaración de Paisaje Protegido de los Pinares de Rodeno* ", en la que recordando lo declarado por esta Sala respecto de las disposiciones de carácter general sobre planificación de los recursos naturales y protección de los espacios naturales, derivadas de las previsiones que se contienen en los títulos II y III de la LCEN, dijimos:

a) Que este Tribunal Supremo ya ha declarado que no es exigible el dictamen del Consejo de Estado en la tramitación de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, "*porque se trata de un instrumento de planificación de los recursos naturales, cuyos objetivos y contenido, definidos en el artículo 4 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo , no ejecutan propiamente esta Ley, en el sentido de precisar, desarrollar o completar sus previsiones normativas, sino que se limitan, más bien, tal y como dice en su inicio ese artículo 4, al estudio de un concreto ámbito territorial con la finalidad de adecuar la gestión de sus recursos naturales a los principios*

inspiradores de dicha Ley " (así, por todas, en las SSTs de esta Sala de 26 de noviembre y ---dos--- de 2 de diciembre de 2003, dictadas, respectivamente, en los recursos de casación números 8237, 8113 y 8114 de 1999). Y

b) Que también ha declarado que tal dictamen no es exigible, por no ser reglamentos ejecutivos de la LCEN, en el procedimiento de elaboración de los Planes Rectores de Uso y Gestión (así, en la STS de 16 de junio de 2003, dictada en el Recurso de casación 2609 de 1998 , referido a un proceso en el que la disposición impugnada lo había sido el Decreto autonómico 49/1995, de 22 de marzo, por el que se aprobó definitivamente el Plan Rector de Uso y Gestión del Paraje Natural de la Comunidad Valenciana de las Lagunas de La Mata y Torrevieja).

Más recientemente, en la STS de 23 de julio de 2008 , casación 4949 / 2004, en que se impugnaba el Plan de Ordenación de Recursos Naturales del Marjal Pego-Oliva, también en el sentido de que no es necesario tal informe, pues no el PORN no tiene el carácter de Reglamento Ejecutivo. Y, en fin, en la STS 10 de diciembre de 2009 , casación 4384 / 2005, en que la actuación administrativa impugnada en la instancia era el Decreto autonómico 65/1998, de 17 de marzo, de la Diputación General de Aragón, por el que se aprueba el Plan Rector de Uso y Gestión del Paisaje protegido de los Pinares de Rodeno, STS en la que se insiste en que el PRUG no tiene rango de Reglamento ejecutivo que requiera dictamen de órgano consultivo.

SEPTIMO.- La estimación del motivo primero determina que debemos resolver dentro de los términos en que aparece planteado el debate (ex artículo 95.2.d) LRJCA).

En este sentido, el defecto procedimental advertido de la falta del preceptivo informe de los Ayuntamientos afectados al referirse a una disposición de carácter general, cual es el Decreto autonómico impugnado, tienen trascendencia sustancial, y, en consecuencia, conforme a lo dispuesto en el artículo 62.2 de la citada LRJPA , lleva consigo su nulidad radical o de pleno derecho cuando concurren.

OCTAVO.- Conforme al artículo 139.2 de la LRJCA , no procede hacer declaración expresa sobre las costas causadas en la instancia ni en este recurso.

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

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

FALLAMOS

1º. Que debemos declarar y declaramos haber lugar al Recurso de Casación interpuesto por la entidad "**ARIDOS Y PREMEZCLADOS, S. A. U.**" contra la sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sección Primera, de fecha 11 de junio de 2010, en su Recurso Contencioso-administrativo 764/2009 .

2º.- Que debemos anular y anulamos y casamos la citada sentencia.

3º.- Que debemos estimar y estimamos el Recurso contencioso-administrativo formulado por la entidad "**ARIDOS Y PREMEZCLADOS, S. A. U.**" contra el Decreto 9/2009, de 5 de febrero, de aprobación del Plan Rector de Uso y Gestión (PRUG) del Parque Regional en torno a los Ejes de los Cursos Bajos de los Ríos Manzanares y Jarama, el cual, en consecuencia, anulamos.

4º.- No hacer expresa imposición de las costas causadas en la instancia y en casación.

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 **PUBLICACIÓN.** Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por el Magistrado Ponente Excmo. Sr. D. Rafael Fernandez Valverde, estando constituida la Sala en Audiencia Pública, de lo que certifico.