



Roj: **STS 4206/2013** - ECLI: **ES:TS:2013:4206**

Id Cendoj: **28079130052013100250**

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

Sede: **Madrid**

Sección: **5**

Fecha: **26/07/2013**

Nº de Recurso: **643/2011**

Nº de Resolución:

Procedimiento: **RECURSO CASACIÓN**

Ponente: **JOSE JUAN SUAY RINCON**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **STSJ AND 14049/2010,**  
**STS 4206/2013**

## **SENTENCIA**

En la Villa de Madrid, a veintiséis de Julio de dos mil trece.

Visto por la Sala Tercera (Sección Quinta) del Tribunal Supremo el Recurso de Casación nº **643/2011** interpuesto por la **ADMINISTRACION DE LA JUNTA DE ANDALUCIA**, representada por la Letrada de sus Servicios Jurídicos, promovido contra la Sentencia dictada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, sede de Sevilla, en fecha 9 de diciembre de 2010, en el recurso contencioso-administrativo nº 1344/2004, sobre aprobación del Plan de Ordenación del Territorio de la Bahía de Cádiz. Es parte recurrida **D. Sabino y las entidades PINAR DE DON JESUS, S.A. y EXPLOTACIONES AGROPECUARIAS DE CAMPANO, S.A.**, representados por la Procuradora D<sup>a</sup>. María de Villanueva Ferrer.

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO** .- Ante la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Andalucía, sede de Sevilla, se ha seguido el recurso número 1344/2009, promovido por D. Sabino y las entidades PINAR DE DON JESUS, S.A. y EXPLOTACIONES AGROPECUARIAS DE CAMPANO, S.A. y en el que ha sido parte demandada la ADMINISTRACION DE LA JUNTA DE ANDALUCIA contra el Decreto 462/2004, de 27 de Julio, del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, publicado en el BOJA num. 198 de 8 de octubre de 2004, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio de la Bahía de Cádiz y se crea su Comisión de Seguimiento.

**SEGUNDO** .- Dicho Tribunal dictó sentencia con fecha 9 de diciembre de 2010 del tenor literal siguiente:

<< *FALLAMOS: Que debemos estimar y estimamos el recurso contencioso-administrativo deducido contra Decreto 462/2004, de 27 de Julio, del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, publicado en el BOJA num. 198 de 8 de octubre de 2004, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio de la Bahía de Cádiz y se crea su Comisión de Seguimiento. Sin costas*>>.

**TERCERO** .- Notificada dicha sentencia a las partes, por la ADMINISTRACION DE LA JUNTA DE ANDALUCIA se presentó escrito preparando recurso de casación, que fue tenido por preparado en Providencia de la Sala de instancia de fecha 10 de enero de 2011, al tiempo que ordenó remitir las actuaciones al Tribunal Supremo, previo emplazamiento de los litigantes.

**CUARTO** .- Emplazadas las partes, la ADMINISTRACION DE LA JUNTA DE ANDALUCIA compareció en tiempo y forma ante este Tribunal Supremo y en fecha 13 de abril de 2011 formuló escrito de interposición del recurso de casación en el que, tras exponer los argumentos que considera procedentes, solicita a la Sala se dicte



sentencia por la que estime el recurso de casación, casando la recurrida, desestimando la demanda en todos sus pedimentos y declarando ajustado a Derecho el Decreto impugnado.

**QUINTO** .- Por Providencia de esta Sala de 23 de mayo de 2011 fue admitido a trámite el recurso de casación, así como la remisión de las actuaciones a la Sección Quinta, de conformidad con las reglas de reparto, para su sustanciación y por Providencia de fecha 6 de junio de 2011 se ordenó entregar copia del escrito de formalización del recurso a la parte comparecida como recurrida a fin de que en el plazo de treinta días pudiera oponerse al recurso, lo que hizo la representación procesal de D. Sabino y las entidades PINAR DE DON JESUS, S.A. y EXPLOTACIONES AGROPECUARIAS DE CAMPANO, S.A. en escrito presentado en fecha 13 de septiembre de 2011 en que, tras exponer los razonamientos procedentes, solicita sentencia por la que se confirme la sentencia recurrida.

**SEXTO** .- Por Providencia se señaló para votación y fallo de este recurso de casación el día 24 de julio de 2013, en que tuvo lugar.

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

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

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO** .- Se impugna en el presente recurso de casación 643/2011 la Sentencia que la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía sede de Sevilla, dictó en fecha de 9 de diciembre de 2010, en su recurso contencioso-administrativo número 1344/2004, por medio de la cual estimó el formulado por D. Sabino y las entidades PINAR DE DON JESUS, S.A. y EXPLOTACIONES AGROPECUARIAS DE CAMPANO, S.A. contra el Decreto 462/2004, de 27 de Julio, del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, publicado en el BOJA num. 198 de 8 de octubre de 2004, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio de la Bahía de Cádiz y se crea su Comisión de Seguimiento.

**SEGUNDO** .- La Sala de instancia estimó el recurso en síntesis y en lo que al presente recurso interesa, por haber incurrido en caducidad el procedimiento, al haberse incumplido el plazo para su aprobación previsto en la norma, conclusión que fundamenta en las siguientes razones:

a) Porque los planes de ordenación territorial de ámbito territorial están previstos en la legislación autonómica de Andalucía, cuya regulación se contiene en el artículo 13 de la Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, que contempla en su epígrafe 3 que el acuerdo de formulación de tal tipo de planes —cuya competencia corresponde al Consejo de Gobierno, a propuesta del Consejero de Obras Públicas y Transportes, de oficio o a instancia de las Corporaciones Locales— "establecerá el ámbito, los objetivos generales que habrán de orientar su redacción, la composición y funciones de la Comisión de Redacción y el procedimiento y plazo para su elaboración"; y la redacción del Plan Territorial de la Bahía de Cádiz se acordó por Resolución del Consejo de Gobierno de 10 de mayo de 1994 (publicado en el BOJA el 28 de junio de 1994) que disponía que " el plazo para la elaboración del Plan será de un año a partir de la publicación del presente Acuerdo".

b) Que tal plazo se había incumplido de forma evidente, sin que constara que " ni antes, como hubiera sido necesario, en su caso, ni después del transcurso del plazo, una prórroga del mismo; nada se nos dice al respecto y no aparece acuerdo del Consejo de Gobierno a dicho efecto ", añadiendo que " consta que el Acuerdo de inicio es de 10 de mayo de 1994, publicado en el BOJA el 28 de junio de 1994; se modifica la composición de la Comisión de Redacción publicándose en el BOJA en 23 de diciembre de 1994; no consta que se vuelva a reanudar la tramitación sino hasta el 29 de junio de 1999, mediante solicitud de observaciones de la Viceconsejería de Cultura y Medio Ambiente; y el siguiente trámite no se cumplimenta sino hasta el 18 de febrero de 2002, en el que se presenta a la Comisión de Redacción el documento del Plan ; y es a partir de dicho momento cuando la tramitación sigue un ritmo más vivo, cuando prácticamente habían transcurrido casi 8 años desde su inicio, y sin que hasta el 26 de marzo de 2002 se proceda a acordar la información pública. Como se deja de manifiesto, el plazo queda incumplido radicalmente, no es que ronde el año previsto sino que se produce una dilatación temporal absolutamente desmedida, además por el propio órgano que lo estableció, sin justificación alguna, sin prorrogarlo".

c) Siguiendo la doctrina de la propia Sala sobre planes de similar naturaleza, contenida en sus Sentencias de 23 de Enero de 2009, dictada en recurso 1359/2004 en relación con el Decreto 462/2004, de 27 de julio, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio de la Bahía de Cádiz y las de 29 de Mayo de 2009, dictada en recurso 789/2006, y 6 de Marzo de 2008 dictada en recurso 47/2007, ambas en relación con el Decreto 130/2006, de 27 de junio, de la Junta de Andalucía, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio del Litoral Occidental de Huelva, la Sala concluye afirmando el carácter esencial del plazo para la



aprobación del Plan y la trascendencia invalidante que ha de darse a su incumplimiento, ya que " el plazo de un año establecido, previsto legalmente y concretado mediante el Acuerdo visto, ha de entenderse que alguna significación jurídica posee y que jurídicamente no puede ser indiferente que se cumpla o no, lo que a nuestro entender resulta una obviedad que por ello no exige mayor justificación, y cuyo análisis nos descubre el mismo fundamento y naturaleza que la caducidad, si no fuera por el peculiar mecanismo en su establecimiento, en tanto que se fija en el Acuerdo de inicio del expediente, aunque por imposición legal . Con todo, el establecimiento de dicho plazo para la elaboración del Plan , se nos descubre esencial dentro del procedimiento articulado. De un lado, porque el legislador autonómico así lo ha considerado, toda vez que su fijación en el Acuerdo de inicio, viene impuesta por una norma de rango legal, el artículo 13.3 de la Ley andaluza 1/94; de ahí que, por lo demás, el incumplimiento de ese plazo ha de reputarse como vulnerador de la Ley y por tanto motivo de nulidad con amparo en lo previsto en el artículo 62.2 Ley 30/1992 ; debiendo rechazarse la alegación de la defensa de la Junta de Andalucía respecto a la posible convalidación vía Decreto del Consejo de Gobierno objeto de autos, pues además de preverse para actos administrativos anulables ( artículo 67.1 Ley 30/1992 ) supondría eludir la aplicación de un plazo cuyo establecimiento viene impuesto por una norma de rango legal . Y de otra parte, porque el exceso - en nuestro caso en nueve años- en el plazo imperativamente fijado para el plazo de elaboración hace que el POT pierda, en todo o en parte, su virtualidad, su función y la finalidad que persigue por falta de actualización ante los cambios, incluidos los normativos, que se habrán operado a lo largo de tan dilatado proceso de elaboración en el ámbito al que se refiere".

d) Finalmente, abundando en la trascendencia del plazo y el efecto de su incumplimiento, la Sala cierra su anterior razonamiento indicando que " el incumplimiento del requisito del plazo que el Decreto establecía resulta, en fin, trascendente, afectando a la seguridad jurídica de los ciudadanos interesados y afectados, como lo prueba el hecho de que su observancia se alce como mandato legal. La necesidad de que estos instrumentos subregionales tengan por misión homogeneizar el tratamiento de áreas con similares características, en atención a la complejidad de las mismas, hace que la Ley autorice al planificador a fijar un plazo, a su voluntad, pero necesitado de ser cumplido, por cuanto en el devenir del tiempo las características que se tuvieron inicialmente en cuenta sin duda han podido alterarse, precisamente por el dinamismo de la actividad urbanística y de las necesidades que regulan su consecuente despliegue. El anuncio de una actuación normativa de tan indudable calado hace nacer expectativas e inquietudes que no pueden permanecer sin respuesta tan dilatado espacio de tiempo, sin concretarse los efectos de la decisión de la Administración en el diseño urbanístico y su incidencia sobre el derecho de propiedad de los administrados, todo ello con independencia de que la Administración se vincula por su propia decisión de marcarse un plazo para concretar la ejecución de su mandato.

En definitiva, en este caso, el incumplimiento del citado plazo de elaboración de un año no pueda calificarse como mera irregularidad, en tanto que ha de suponerse que el establecimiento del plazo no fue injustificado, caprichoso o meramente voluntarista con previa disposición de incumplimiento, sino que respondía a la finalidad que la ley acoge y que responde a la vinculación entre análisis de la realidad presente y previsiones a cumplimentar para desarrollo y ejecución de los objetivos de futuro a los que responde el Plan , por lo que la naturaleza y finalidad del Plan demandaban el cumplimiento del plazo establecido por su carácter esencial, todo lo cual nos lleva a declarar la nulidad del citado Decreto, en tanto que el defecto formal apuntado impide cumplir su finalidad al citado Plan de Ordenación del Territorio de la Bahía de Cádiz".

**TERCERO** .- Contra esa sentencia la ADMINISTRACION DE LA JUNTA DE ANDALUCIA ha interpuesto recurso de casación en el que esgrime tres motivos:

*Motivo primero* , al amparo del apartado c) del artículo 88.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (LRJCA), por infracción del artículo 120.3 CE y 218 LEC , en relación con el artículo 209 LEC , con consecuente infracción del artículo 24 CE , causante de indefensión, pues la sentencia adolece, en primer lugar, de falta de motivación en la conclusión a la que llega de que el plazo de elaboración del Plan de Ordenación del Territorio (POT) era esencial; en segundo lugar, no expresa los hechos en los que fundamenta su conclusión de existir desfase entre la realidad y el plan aprobado y en tercer lugar, no da respuesta a los planteamientos aducidos por la Administración autonómica sobre la inaplicación del instituto de la caducidad cuando se trata del procedimiento de elaboración de disposiciones generales.

*Motivo segundo* , al amparo del apartado d) del artículo 88.1 de la LRJCA , por indebida aplicación del artículo 43.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC), así como de los artículos 62.2 , 63 y 92.4 de la LRJPAC en relación con el artículo 67 de la misma Ley , en su redacción originaria antes de la reforma introducida por Ley 4/1999; e indebida aplicación del artículo 62.2 de la LRJPAC e inaplicación del artículo 24 de la Ley 50/1997, del Gobierno ; y, si se considerara aplicable la regulación tras la reforma de la LRJPAC, la infracción lo sería de los artículos 44, 62.2, 63 y 92.4 en conexión con el artículo 67 de la misma.



Alega que al tratarse el plan controvertido de una disposición de carácter general no se sujeta a una suerte de caducidad, como así interpreta erróneamente la Sentencia de instancia en relación con el incumplimiento del plazo esencial con las consecuencias invalidantes del artículo 63 de la Ley 30/1992 ; pues el artículo 24 de la Ley 50/1997 , al regular el procedimiento de elaboración de Reglamentos, no establece en ningún momento plazo para su elaboración que tenga naturaleza de plazo de caducidad. A ello añade, en segundo lugar, que la Ley 1/1994, de Ordenación del Territorio de Andalucía, no establece un plazo para el procedimiento de elaboración del Plan, por lo que el plazo de un año fijado por el acuerdo de 10 de mayo de 1994 no puede tener carácter esencial, pudiéndose rectificar por el propio Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, como así se hizo. En tercer lugar, que la supuesta superación del plazo no se incluye entre los vicios imputables a las disposiciones de carácter general regulados en el artículo 62.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre ; y aún en la hipótesis de que se tratase de un vicio de anulabilidad, se habría subsanado con el propio acuerdo de aprobación definitiva del Plan, emitido por el mismo órgano que estableció el plazo en el acuerdo de incoación del procedimiento. En cuarto y último lugar, la recurrente alega que el plazo de un año fijado en el Decreto 52/1999 se cumplió en sus estrictos términos, pues sólo se refería a la elaboración del proyecto del Plan Territorial, no a su aprobación definitiva.

*Motivo tercero* , al amparo del apartado d) del artículo 88.1 de la LRJCA , por infracción del artículo 9 y 103 de la CE y de la jurisprudencia aplicable, en relación con los principios de eficacia y seguridad jurídica de la Administración, dado que no es correcto anular el ejercicio de la potestad de planeamiento por incumplimiento del plazo si existía la potestad de dictar un nuevo POT cuyo contenido permanecería invariable ( STS 11 de enero de 1983 , 13 de febrero de 1985 , 28 de julio de 1986 , 5 de abril y 10 de mayo de 1989 , 14 de junio de 1993 y 12 de marzo de 2001 ), pues no apreciándose más que el defecto de la eventual caducidad la anulación conllevaría la reproducción, innecesaria, de los mismos trámites.

**CUARTO** .- No es la primera vez que ante esta Sala se plantea la controversia en términos idénticos a los que plantea el presente recurso de casación, en que (1) se ha impugnado el Plan de Ordenación Territorial (POT) de ámbito supramunicipal en relación a la costa andaluza --como son el del Litoral Occidental de Huelva y el de la Bahía de Cádiz; (2) la Sala de instancia dictó sentencias anulatorias, siendo la *ratio decidendi* de ellas haberse aprobado el POT con posterioridad al transcurso del plazo de un año previsto en el acuerdo de elaboración y considerar que tal plazo tenía carácter esencial; (3) la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía interpuso recurso de casación en términos esencialmente análogos a los motivos del presente recurso; y (4) esta Sala ha dictado sentencias estimatorias por entender que el ejercicio de la potestad de planeamiento no está sujeta al plazo de caducidad.

Es el caso de las siguientes resoluciones: dos STS de 8 de marzo de 2012, dictadas en el Rec. Cas. nº 2305/2008 y en el Rec. Cas. nº 4912/2008, en que se impugnaba el POT del Litoral Occidental de Huelva; STS de 8 de Junio de 2010, Rec. Cas. nº 3399/2006 , en que se impugnaba el POT de la Bahía de Cádiz y en la que estimamos el recurso y acordamos la retroacción de actuaciones a fin de que la Sala de instancia diera cumplimiento el trámite previsto en el artículo 33.2 LRJCA --habiéndose dictado nueva sentencia que constituye el objeto del presente recurso de casación--; STS de 8 de junio de 2012, Rec. Cas. nº 5240/2009 , referida al POT del Litoral Occidental de Huelva); y STS de 29 de junio de 2012, Rec. Cas. nº 1568/2009 , referida al POT de la Bahía de Cádiz.

En aras del principio de unidad de doctrina e igualdad en la interpretación del Derecho y al haberse planteado el debate casacional en términos esencialmente idénticos, resulta procedente reproducir ahora lo que hemos dicho en esas sentencias.

**QUINTO** .- La falta de motivación de la sentencia, que se alega en el motivo primero del recurso, reprocha a la Sentencia de instancia la lesión de los artículos 120.3 de la CE , 209.2 y 3 y 218 de la LEC , y 24 de la CE .

Así, procede acoger este motivo. De acuerdo con lo que acaba de indicarse en el FD anterior, en nuestra STS de 8 de marzo de 2012 (Rec. Cas. nº 4912/2008 ) veníamos a afirmar a este respecto:

*"En repetidas ocasiones hemos señalado que la congruencia es una exigencia procesal en cuya virtud el contenido de la sentencia debe guardar correspondencia con las cuestiones debatidas y pretensiones formuladas por las partes en el proceso ( artículos 33 y 67 de la Ley Jurisdiccional ). Y el deber de motivación de las sentencias cumple un doble propósito: de un lado, pone de manifiesto por qué se ha realizado una determinada interpretación y aplicación de la ley, lo que permite a los destinatarios conocer y comprender el contenido y razón de ser de la decisión para su posible impugnación; y, de otro, hace posible comprobar que el pronunciamiento -el razonamiento que lo sustenta o la decisión sin más- no es arbitrario, caprichoso o irrazonable, cuando sea revisado en vía de recurso ( artículo 120.1 de la Constitución y artículo 248.3 de la Ley Orgánica del Poder Judicial ).*





Además, hemos declarado en sentencia de 31 de marzo de 2009 (casación 11170/2004 ) que la modalidad incongruencia omisiva que aquí se alega se produce <<(…) cuando, por dejar imprejuzgada la pretensión oportunamente planteada, el órgano judicial no tutela los derechos e intereses legítimos sometidos a su jurisdicción provocando una denegación de justicia>>; y ello requiere la comprobación de que existe un desajuste externo entre el fallo judicial y las pretensiones de las partes, debiendo, no obstante, tenerse en cuenta que no toda falta de respuesta a las cuestiones planteadas por las partes produce una vulneración del derecho a la tutela efectiva pues resulta preciso ponderar las circunstancias concurrentes en cada caso para determinar, primero, si la cuestión fue suscitada realmente en el momento oportuno y, segundo, si el silencio de la resolución judicial representa una auténtica lesión del derecho reconocido en el artículo 24.1 de la Constitución o si, por el contrario, puede interpretarse razonablemente como una desestimación tácita que satisface las exigencias de la tutela judicial efectiva. En consecuencia, debe distinguirse entre lo que son meras alegaciones o argumentaciones aportadas por las partes en defensa de sus pretensiones, sin que las primeras requieran una respuesta explícita y pormenorizada, mientras que, por el contrario, las pretensiones sí exigen una respuesta congruente, sin más excepción que la de una desestimación tácita que pueda deducirse del conjunto de razonamientos de la decisión. Tales consideraciones deben completarse con las formuladas por el Tribunal Constitucional cuando señala que <<"la incongruencia omisiva es un quebrantamiento de forma que sólo determina vulneración del artículo 24.1 CE si provoca la indefensión de alguno de los justiciables">> ( STC 8/2004, de 9 de febrero ); y que << (...) el deber de motivación de las resoluciones judiciales no autoriza a exigir un razonamiento jurídico exhaustivo y pormenorizado de todos los aspectos y perspectivas que las partes puedan tener de la cuestión que se decide, sino que deben considerarse suficientemente motivadas aquellas resoluciones judiciales que vengán apoyadas en razones que permitan conocer cuáles hayan sido los criterios jurídicos fundamentadores de la decisión, es decir, la "ratio decidendi" que ha determinado aquélla" ( STC 301/2000 de 13 de noviembre ).

Trasladando esas consideraciones al caso que ahora nos ocupa, no cabe acoger el alegato de incongruencia que la Junta de Andalucía plantea en tercer lugar -el que denuncia la falta de respuesta al alegato sobre la indebida aplicación de los preceptos de la Ley 30/1992- ya que cuando la Sala de instancia aborda la cuestión referida al incumplimiento del plazo establecido para la elaboración del Plan (fundamento cuarto de la sentencia) no fundamenta su decisión en ningún precepto de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, sino en la consideración de que la observancia del plazo establecido es necesaria dado que, de otro modo, cuando se produzca la aprobación pueden haberse alterado las características y circunstancias que inicialmente se tuvieron en cuenta.

Tampoco comporta el quebrantamiento de forma denunciado, falta de motivación, el hecho de que la sentencia se fundamente o reproduzca sentencias precedentes de la propia Sala de instancia, dictadas en asuntos iguales al examinado, en el que se impugnaban o bien el mismo plan de ordenación, Plan de Ordenación del Territorio de la Bahía de Cádiz, o de análoga naturaleza, como el Plan de Ordenación del Territorio del Litoral Occidental de Huelva, en base a las mismas razones. No se vulnera la exigencia constitucional de motivación de las sentencias expresamente recogida en el artículo 120.3 de la CE cuando se pone de manifiesto, por razones de coherencia en la aplicación de las normas, aunque sea por remisión a una resolución precedente, por qué se ha realizado una determinada interpretación y aplicación de la ley, de suerte que se permite a los destinatarios conocer y comprender su contenido, al tiempo que se hace posible comprobar que el razonamiento -o la decisión sin más- no es arbitraria, caprichosa o irrazonable, pues puede ser revisada en vía de recurso.

Donde sí incurre la sentencia en una defectuosa motivación es en el primero de los aspectos a que se refiere el motivo de casación, esto es, el relativo a las razones por las que la Sala de instancia considera que la observancia del plazo es necesaria y que, por tanto, su incumplimiento tiene relevancia invalidante.

Según hemos visto, la sentencia fundamenta su decisión de anular el Plan de ordenación del Territorio impugnado en el incumplimiento del plazo de un año que la Administración había establecido en el acuerdo del Consejo de Gobierno de 10 de mayo de 1994 para la elaboración del Plan de Ordenación Territorial; y justifica la Sala de instancia la necesidad de que dicho plazo sea observado señalando que "...en el devenir del tiempo las características que se tuvieron inicialmente en cuenta sin duda han podido alterarse, precisamente por el dinamismo de la actividad urbanística y de las necesidades que regulan su consecuente despliegue" (fundamento tercero de la sentencia); y ello porque, según indica el mismo fundamento, "...el anuncio de una actuación normativa de tan indudable calado hace nacer expectativas e inquietudes que no pueden permanecer sin respuesta tan dilatado espacio de tiempo, sin concretarse los efectos de la decisión de la Administración en el diseño urbanístico y su incidencia sobre el derecho de propiedad de los administrados..."

Vemos así que la Sala de instancia fundamenta la esencialidad del plazo establecido por la Administración autonómica para la elaboración del Plan en una potencial alteración de las características inicialmente consideradas y en la existencia de expectativas e inquietudes que no podrían permanecer sin respuesta tan dilatado espacio de tiempo. Pues bien, tal forma de argumentar no cumple con los requisitos exigidos para una adecuada motivación de las sentencias, pues el razonamiento expuesto no cuenta con soporte probatorio



*alguno que permita constatar que el pronunciamiento que determina la nulidad íntegra del Plan de Ordenación Territorial es objetivo y racional, ni permite conocer los criterios jurídicos en los que fundamenta su decisión, ya que la sentencia no cita norma alguna en la que se sustente la conclusión de que el plazo es esencial.*

*De lo anterior se desprende que el motivo de casación segundo debe ser acogido en lo que se refiere a la ausencia de motivación de la sentencia en relación a la necesidad del cumplimiento del plazo establecido por la Administración autonómica para la elaboración del Plan de Ordenación Territorial impugnado".*

Sobre el mismo asunto (Litoral Occidental de Huelva), se pronuncia en los mismos términos la STS de 8 de junio de 2012 en su FD 4º (Rec. Cas. nº 5240/2009 ); e igualmente lo hace, aunque en su proyección concreta ya sobre el ámbito especial que ahora nos ocupa (Bahía de Cádiz), la todavía más reciente STS de 29 de junio de 2012 en sus FD 5º, 6º, 7º y 8º (Rec. Cas. nº 1568/2009 ).

Procede ahora, en consecuencia, sobre la base de las mismas consideraciones, y a fin de mantener la debida coherencia, acoger este primer motivo esgrimido en el recurso de casación; en definitiva, no se incurre en falta de motivación, porque una sentencia se apoye, se fundamente o reproduzca los términos de otras resoluciones anteriores, lo que puede incluso venir exigido si se trata de enjuiciar supuestos sustancialmente análogos; pero sí se incurre en el defecto mencionado si no se proporcionan razones suficientes justificativas de la necesidad de proceder al cumplimiento estricto de un plazo establecido para sí por la propia Junta de Andalucía. Aunque ésta lo hace ciertamente al amparo de una previsión legal, se trata en cualquier caso de una determinación puramente administrativa para la elaboración de un plan, cuya invocada relevancia y esencialidad requiere una argumentación explícita y particularmente reforzada, sin que resulte suficiente a tal efecto una genérica apelación a una supuesta alteración de las circunstancias fácticas concurrentes que lejos han estado asimismo de quedar adecuadamente acreditadas en los autos.

**SEXTO** .- El motivo segundo, en cambio, en que la Junta de Andalucía invoca la infracción de diversos preceptos de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre (artículos 49 , 44 , 62.2 , 63 y 92.4 ), alegando que el instituto de la caducidad no resulta aplicable al procedimiento de aprobación del Plan aquí controvertido, atendiendo a su propia literalidad, no puede ser acogido.

En efecto, al respecto decíamos en nuestra STS de 8 de marzo de 2012 en su FD 5º (Rec. Cas. nº 4912/2008 ):

*"Al analizar este motivo debemos destacar, como hemos hecho en la STS de 8 de marzo de 2012, RC 4912/2008 , que, a diferencia de lo que sucede en una anterior sentencia de la Sala de instancia referida al mismo Plan de Ordenación aquí controvertido - sentencia de 6 de marzo de 2008 (recurso contencioso-administrativo 47/2007 )- de la que nos hemos ocupado en nuestra sentencia dictada hoy mismo en el recurso de casación 2305/2008 , que la sentencia aquí recurrida no invoca el instituto de la caducidad del procedimiento para fundamentar el pronunciamiento anulatorio. De ahí que nuestros razonamientos al resolver uno y otro recurso de casación sean en parte diferentes, aunque el resultado final sea el mismo.*

*En efecto, como hemos visto en los dos apartados anteriores, la sentencia aquí recurrida fundamenta su pronunciamiento anulatorio en la esencialidad del plazo de un año fijado por la propia Administración; y ello debido a una supuesta -pero no acreditada- alteración de las características que inicialmente se tuvieron en cuenta, y al hecho de haber permanecido un largo tiempo sin respuesta una serie de expectativas e inquietudes y sin concretarse los efectos de la decisión de la Administración en el diseño urbanístico ni su incidencia sobre el derecho de propiedad. La Sala de instancia no aplica ningún precepto de la Ley 30/1992 de los que ahora en casación se citan como infringidos, ni analiza los efectos del incumplimiento del plazo en relación con el instituto de la caducidad, lo que conlleva la desestimación del motivo de casación pues los preceptos invocados no han sido relevantes ni determinantes del fallo.*

*No obstante, llegados a este punto, resulta conveniente recordar que la figura de la caducidad del procedimiento administrativo ( artículos 43.4 y 92 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre en su versión original, o artículo 44.2 tras su reforma por Ley 4/1999, de 13 de enero ) viene referida a los procedimientos de producción de actos o resoluciones administrativas, no a los de aprobación de disposiciones de carácter general -pueden verse en este sentido las sentencias de esta Sala de 13 de octubre de 2011 (casación 3214/2008 ) y 17 de noviembre de 2010 (casación 1473/2006 )-. Por esa razón, y conforme a la legislación sectorial de la ordenación territorial y urbanística, los efectos que genera la demora o inactividad de la Administración en la tramitación de un instrumento de ordenación no son los de la caducidad del procedimiento sino los del silencio administrativo, positivo o negativo según los casos.*

*Conclusión que se refuerza si se considera la finalidad a la que responde el referido plazo de un año fijado en el acuerdo de incoación del expediente, que no es otra que la de apremiar a los distintos órganos responsables de la elaboración del Plan de Ordenación del Territorio para que, con su rápida aprobación, los intereses públicos a los que da cobertura dicho Plan se vean satisfechos con prontitud. La anulación del Plan por la mera superación de*



ese plazo produciría precisamente el resultado contrario al que se pretendió con la fijación del plazo, generando un retraso aún mayor en la satisfacción de esos intereses públicos, lo que no dejaría de ser un absurdo ( sentencias del Tribunal Supremo de 16 de noviembre de 1992 (apelación 1018/1987 ), 14 de octubre de 1996 (apelación 151/1991 ) y 27 de marzo de 1998 (casación 137/1995) ).

Por otra parte, aún en la hipótesis de que no se tratase aquí de una disposición de carácter general, —que sí lo es—, se alcanzaría la misma conclusión, —inexistencia de caducidad del procedimiento en el que se aprobó el Plan de Ordenación del Territorio de la Bahía de Cádiz— si se tiene en cuenta que, atendiendo a la fecha de incoación del expediente (10 de mayo de 1994), tampoco operaría el régimen de la caducidad regulado en el artículo 43.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre (en su redacción originaria, anterior a la Ley 4/1999, que sería la aplicable al caso), por cuanto dicho precepto sólo se refería a los expedientes no susceptibles de producir actos favorables para los ciudadanos; y en ningún caso era de aplicación a los procedimientos que —como son los relativos a la aprobación de instrumentos de ordenación del territorio—, se dirigen precisamente a producir efectos favorables para el bienestar de los ciudadanos. Pueden verse en este sentido las sentencias de esta Sala de 23 de marzo de 2011 (casación 6039/06 ) y 30 de septiembre de 2011 (casación 2377/2008 ), entre otras muchas".

Dando por reproducidas estas consideraciones, nuestra STS de 8 de junio de 2012 (Rec. Cas. nº 5240/2009 ) en su FD 6º alcanza la misma conclusión. Al igual que lo hace, más recientemente, nuestra STS de 29 de junio de 2012 (Rec. Cas. nº 1568/2009 ) en su FD. 9º.

De la argumentación expuesta sigue, así, pues, que tampoco podemos acoger, como adelantamos, este motivo de casación en el supuesto sometido ahora a nuestra consideración. No cabe entender como vulnerados los preceptos legales invocados por la resolución recurrida ( artículos 49 , 44 , 62.2 , 63 y 92.4 de la Ley 30/1992 ), por la llana y simple razón de que tales preceptos no han sido empleados por dicha sentencia en sus fundamentos.

Ahora bien, se impone en este caso efectuar dos consideraciones adicionales. En primer lugar, en efecto, cumple agregar a este respecto que los preceptos invocados en el recurso regulan la figura de la caducidad, cuya aplicación en los procedimientos de elaboración de disposiciones generales no está exenta de dificultades, al igual que otras instituciones también previstas en la LRJAP-PAC, aunque inicialmente para los procedimientos dirigidos a la aprobación de actos administrativos.

Y, asimismo, y en segundo lugar, lo que todavía es más relevante. También ha de indicarse, en efecto, que, más allá de la caducidad, de la misma doctrina antes reproducida sigue igualmente que la Junta de Andalucía no ha incurrido en infracción jurídica, al proseguir la tramitación del procedimiento de aprobación del POT, más allá del plazo de un año establecido inicialmente mediante un acto propio por ella misma, en tanto que dicho plazo no tiene carácter esencial ni está expresamente contemplado como tal en norma jurídica alguna —menos aún, de rango legal—.

En realidad, así las cosas, en el recurso de casación, bajo distinta cobertura argumental, pretende llegar a alcanzarse el mismo resultado práctico que con la invocación de una supuesta caducidad en el procedimiento.

Razón por la cual, al margen de la desestimación estricta del motivo del recurso en este caso, han de tenerse presente las consideraciones transcritas en este Fundamento, de cuya doctrina se concluye igualmente la inviabilidad de aceptar el transcurso del plazo establecido por la Junta de Andalucía como el incumplimiento de un plazo legal de carácter esencial, que por ello mismo habría de impedir supuestamente la prosecución del procedimiento.

**SEPTIMO** .- Ya para terminar, cumple señalar que el motivo tercero y último del recurso tampoco puede ser acogido.

La parte recurrente lo fundamenta en que la interpretación dada por la Sala de instancia supone vulneración de los principios de eficacia y seguridad jurídica de la Administración porque la Administración seguiría ostentando la potestad normativa de ordenación del territorio, por lo que podría elaborar y aprobar un nuevo POT cuyo contenido permanecería invariable ( STS 11 de enero de 1983 y 12 de marzo de 2001 , entre otras), pues, no apreciándose sino el defecto de la eventual caducidad, la anulación conllevaría la reproducción, innecesaria, de los mismos trámites.

Con carácter preliminar, no está demás recordar que, cuando se invoca la infracción de la jurisprudencia como motivo casacional, el escrito de interposición debe contener el examen comparativo de las sentencias que se traen a colación a efectos de determinar la igualdad básica en la controversia y la solución dispar con la recurrida. En este sentido, esta Sala ha declarado la defectuosa técnica casacional cuando el análisis se limita a la mera transcripción de párrafos sueltos extraídos de las sentencias de contraste cuando no va acompañado del preceptivo análisis comparativo, pues lo importante no es el número de sentencias que se



citan sino realizar la necesaria comparación con el precedente invocado << de manera que para que tal motivo pueda ser tomado en consideración no basta la mera cita y transcripción parcial de una o varias sentencias de este Tribunal, sino que es necesario que se relacionen las circunstancias concurrentes en los precedentes citados con el caso examinado, lo que en este caso se ha omitido, toda vez que en el escrito de interposición la parte recurrente se limita, a reseñar el fallo de las sentencias de esta Sala, sin ningún comentario al respecto >> (ATS de 23 de marzo de 2007 dictado en el recurso de casación nº 3878/2005 ) y Auto de esta Sala de 27 de marzo de 2008, (casación nº 3661/2007 ) que viene a recordar que << una reiterada doctrina de esta Sala viene manteniendo que para que el motivo de casación consistente en la infracción de la jurisprudencia pueda ser tomado en consideración no basta la cita de varias sentencias de este Tribunal, sino que es necesario que se relacionen las circunstancias concurrentes en los precedentes citados con el caso examinado >>. Doctrina análoga se reitera en las SSTs de 1 de diciembre de 2011, RC 632/08 y 24 de mayo de 2012, RC 160/2010 .

Tal requerimiento no ha sido cumplido en el motivo que examinamos, que se limita a la cita de dos sentencias por su fecha y sin ninguna referencia explicativa sobre las mismas.

De todas formas, y al margen de lo que acaba de indicarse, la tesis sobre la que se sustenta el motivo, la reiteración de trámites para llegar al mismo resultado final y la lesión así del principio de eficacia, por sí misma es insuficiente, pues, en caso contrario, la caducidad del procedimiento administrativo carecería de sentido incluso para las actuaciones administrativas previstas en el artículo 44.2 de la LRJPAC —procedimientos sancionadores o de intervención susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen—, pues cabe la posibilidad de reiterar, en tanto no haya prescrito la acción, el acto anterior de un procedimiento caducado.

La razón por la que entendemos que el ejercicio de la potestad normativa de la Administración, una vez iniciado el procedimiento de aprobación de una norma, no es susceptible de caducidad, son las indicadas en el anterior FD 6º.

**OCTAVO** . - Establecido así que la sentencia recurrida debe ser casada, procedería entonces que entrásemos a resolver lo que corresponda dentro de los términos en que aparece planteado el debate ( artículo 95.2.d) de la Ley reguladora de esta Jurisdicción ). Sucede, sin embargo, que, dejando ahora a un lado la cuestión relativa al plazo de aprobación del Plan Territorial, la mayor parte, y la más sustancial, de las cuestiones suscitadas y argumentos de impugnación aducidos en el proceso de instancia, requieren la interpretación y aplicación de disposiciones de procedencia autonómica, como es la Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Y, siendo ello así, no procede que entremos a dilucidar ese debate, de conformidad con la doctrina establecida en sentencia del Pleno de esta Sala de 30 de noviembre de 2007 (Rec. Cas. nº 7638/2002 ), debiéndose retrotraer las actuaciones al momento inmediatamente anterior al dictado de la sentencia para que por la Sala de instancia se resuelva lo que proceda, en el bien entendido de que no podrá estimar el recurso contencioso-administrativo acogiendo el argumento impugnatorio formulado en la demanda sobre el transcurso del plazo de un año inicialmente establecido para la elaboración del Plan de Ordenación del Territorio del Litoral Occidental de Huelva, al haber quedado ya resuelta esa cuestión.

**NOVENO** .- Al declararse haber lugar al recurso de casación no procede condenar en las costas del mismo ( artículo 139.2 de la Ley 29/1998, de 13 de julio , reguladora de esta Jurisdicción).

**VISTOS** los preceptos y jurisprudencia citados, así como los artículos de pertinente aplicación de la mencionada Ley Jurisdiccional 29/1998, de 13 de julio.

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.** Haber lugar al recurso de casación número 643/2011, interpuesto por la **JUNTA DE ANDALUCÍA** contra la Sentencia dictada en fecha de 9 de diciembre de 2006 por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (Sala de Sevilla) en su recurso contencioso-administrativo número 1344/2004 , la cual, en consecuencia, anulamos y casamos.

**2º.** Se ordena devolver las actuaciones a la Sala de instancia para que reponga las mismas al momento inmediatamente anterior al dictado de la sentencia, y dicte nueva sentencia resolviendo según proceda, en el bien entendido de que, de acuerdo con las indicaciones efectuadas en el Fundamento de Derecho Sexto de esta Sentencia, no podrá estimar el recurso contencioso-administrativo acogiendo el motivo impugnatorio formulado en la demanda sobre el transcurso del plazo de un año inicialmente establecido para la elaboración del Plan de Ordenación del Territorio de la Bahía de Cádiz.

**3º.** No hacemos imposición de costas del recurso de 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 Mariano de Oro-Pulido y Lopez Rafael Fernandez Valverde Eduardo Calvo Rojas Jose Juan Suay Rincon Jesus Ernesto Peces Morate **PUBLICACIÓN**.- Leída y publicada fue la anterior sentencia en el mismo día de su fecha por el Magistrado Ponente Excmo. Sr. D. Jose Juan Suay Rincon, estando constituida la Sala en audiencia pública de lo que, como Secretario, certifico.

FONDO DOCUMENTAL CENDOJ