



Roj: **STSJ AND 7921/2017 - ECLI:ES:TSJAND:2017:7921**

Id Cendoj: **41091330022017100207**

Órgano: **Tribunal Superior de Justicia. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Sevilla**

Sección: **2**

Fecha: **07/09/2017**

Nº de Recurso: **721/2015**

Nº de Resolución:

Procedimiento: **Contencioso**

Ponente: **JOSE SANTOS GOMEZ**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ANDALUCÍA

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN SEGUNDA

SEVILLA

SENTENCIA

ILMOS. SRES:

D. ANTONIO MORENO ANDRADE

D. JOSÉ SANTOS GÓMEZ

D^a. MARTA ROSA LÓPEZ VELASCO

Sevilla a siete de septiembre de dos mil diecisiete.

La Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Sevilla, formada por los magistrados que arriba se expresan, ha visto EN NOMBRE DEL REY el recurso contencioso administrativo nº. 721/2015, seguido entre las siguientes partes, como demandante La Junta de Compensación del Sector SL-1 "Valdevaqueros" del Pan General de Tarifa, representada por la Procuradora Sra. Arrones del Castillo, y como demandado, La Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Junta de Andalucía, representada y asistida por la Sra. Letrada de la Junta de Andalucía. De cuantía indeterminada. Ha sido ponente el Magistrado Ilmo. Sr. D. JOSÉ SANTOS GÓMEZ, quién expresa el parecer de la Sección Segunda.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- En su escrito de demanda la parte actora interesa de la Sala una sentencia anulatoria de la resolución impugnada, con los demás pronunciamientos de constancia.

SEGUNDO.- Por la parte demandada y codemandada, al contestar, se solicita una sentencia desestimatoria del recurso interpuesto.

TERCERO.- Habiéndose recibido el pleito a prueba, fue evacuado el trámite de conclusiones y señalado día para votación tuvo lugar en el designado, habiéndose observado las prescripciones legales.

CUARTO.- Mediante Providencia de la Sala de 23 de junio de 2017, de conformidad con el art. 33.1.2 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción, se otorgó un plazo común de diez días, a las partes personadas al objeto de que formularan alegaciones sobre la competencia del Gobierno de Andalucía en funciones, para la aprobación del Decreto 141/2015, de 26 de mayo.

FUNDAMENTOS DE DERECHO



PRIMERO.- Se interpone recurso contencioso administrativo contra el Decreto 141/2015, de 26 de mayo, del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, por el que se aprueba el Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía (en adelante PPCLA), publicado en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía nº. 139, de 20 de julio de 2015.

SEGUNDO.- La parte actora alega en esencia en apoyo de sus pretensiones lo que sigue:

Infracción del orden constitucional de competencias y del principio de jerarquía normativa, vulneración del principio de autonomía local, por el Decreto Ley 4/2012, de 27 de noviembre.

Desviación del objeto de protección territorial que le corresponde al Plan de Protección del Corredor del Litoral de Andalucía, pues como instrumento de ordenación del territorio no puede valerse de motivos paisajísticos y ambientales para establecer una protección específica en determinados ámbitos.

Ausencia en el estudio económico de partidas indemnizatorias, lo que ante la concurrencia de supuestos indemnizatorios, determina la nulidad del plan de protección.

Insuficiente valoración de las distintas alternativas razonables en el informe de sostenibilidad ambiental.

Falta de motivación en la protección territorial se superficies ubicadas por encima de los primeros quinientos metros de la Zona de Influencia del Litoral.

Arbitrariedad en la adjudicación de la protección territorial, vulneración del principio de equidad y de igualdad jurídica y de proporcionalidad.

En atención a la Providencia de 23 de junio de 2017, dictada por esta Sala, se alegó por la parte actora la incompetencia del Gobierno de Andalucía en funciones para el dictado del Decreto objeto de impugnación, con fundamento en la doctrina de la sentencia del Tribunal Supremo de 2 de diciembre de 2005 ,en la medida en que la aprobación del Decreto 141/2015, no es susceptible de ser calificada como una actuación de despacho ordinario, en cuanto que comporta un evidente contenido o valor político, además de limitar el ejercicio de las funciones que el correspondería desarrollar al nuevo Gobierno, y habiéndose aprobado por el Gobierno de Andalucía en funciones, procede declarar la nulidad de pleno derecho del mismo, por vicio de incompetencia manifiesta.

Por la Sra. Letrada de la Junta de Andalucía se solicita la desestimación de la demanda y se alega en síntesis lo siguiente:

Sobre la supuesta invalidez del Plan por infracción del orden constitucional de competencias. Debe ponerse de relieve que el conflicto en defensa de la autonomía local, formulado por varias Diputaciones Provinciales , ha sido resuelto por sentencia del Tribunal Constitucional, de 18 de febrero de 2016 , que declara la inadmisión del mismo por falta de legitimación de las Diputaciones Provinciales. Además la preponderancia del interés supralocal sobre los intereses locales (STC 1970/1989) justifica sobradamente que la comunidad autónoma, en ejercicio de su competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio y para salvaguarda de los intereses económicos en la materia, cree la figura del Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía.

No existe desviación del objeto de protección territorial, pues en modo alguno el Plan objeto de recurso contiene determinaciones ambientales; esto es, el Plan no hace descansar la protección de los sectores que fija en criterios exclusivamente ambientales. A la vista de la Memoria, es patente que la protección se dispensa en función de criterios territoriales y en particular, por la ubicación de los terrenos en la franja costera, lo que a su vez, les puede conferir un valor añadido a determinados suelos como elemento amortiguador de la conurbación o garantizador de la conectividad ecológica.

Sobre la existencia y suficiencia de la Memoria Económica. No se denuncia realmente la ausencia del documento citado, sino que muestra su disconformidad con el contenido del mismo, pues considera que se ha debido cifrar el impacto económico. No es procedente el argumento, porque para que concurra la nulidad por esta causa, es preciso que falte un documento esencial y la memoria se ha emitido y además está debidamente motivada con referencia a la falta de propuestas de actuación, sin que sea causa invalidante que la parte contraria tenga otro criterio en cuanto al contenido.

Sobre el cumplimiento por la evaluación ambiental de los requisitos exigidos por la normativa de aplicación. La evaluación ambiental del PPCLA cumple los requisitos exigidos en la normativa. Cabe poner de relieve que la Directiva que se invoca 2001/42/CE ha sido objeto de trasposición en el ámbito nacional mediante la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, la cual estaba vigente en el momento de elaboración del ISA. Se observa que en el caso que nos ocupa el ISA emitido que obra al EA en el DVD 3, Carpeta 18, en su apartado 6º, se refiere de forma concreta a la Evaluación del Plan y Análisis de Alternativas, al cual nos remitimos.



Sobre la motivación de la inclusión del Sector SUS-LI-02 Valdevaqueros, en el ámbito del Plan. Lo que realmente se constata es la discrepancia de la recurrente con los criterios por los que se protege el sector aludido, lo que desplaza la carga probatoria a la actora.

No existe arbitrariedad en la adjudicación de la protección territorial, ni se han vulnerado principios de equidad ni seguridad jurídica. En modo alguno en el plan se ha producido un trato dispar a terrenos en igual situación, sino que todos los sectores a que alude la parte contraria, tienen especialidades que justifican la falta de protección de los mismos, lo que además queda reflejado, bien en el Anexo al informe de alegaciones obrante a la Carpeta 10 del DVD 1 del expediente administrativo, bien en la propia Memoria Informativa del Plan, así como en las fichas.

Respecto a la vulneración del principio de proporcionalidad, cabe poner de relieve la improsperabilidad del fundamento por el carácter genérico del mismo, refiriéndose a la integridad del Plan, lo que merma la posibilidad de analizar en esta litis la realidad de las apreciaciones realizadas de adverso sobre la procedencia de haber adoptados otras decisiones más proporcionadas.

Tras el dictado de la Providencia de esta Sala de 23 de junio de 2017, se alega que el Decreto objeto de esta litis, en cuanto aprueba el Plan de Protección del Corredor Litoral, carece de toda orientación política. Su formulación viene establecida por Ley, exigiendo el legislador que su aprobación se produjera en dos años y seis meses, plazo que se encontraba próximo a vencer cuando el plan se aprobó. El interés general del Plan está justificado por la legislación vigente en materia de ordenación del territorio, que podría verse perjudicado por la no aprobación del Plan en el plazo fijado.

TERCERO.- La Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de Andalucía, modificada por el Decreto Ley 5/2012, de 27 de noviembre, en su art.2 establece:

1. La Ordenación del Territorio tiene por objetivo contribuir a la cohesión e integración de la Comunidad Autónoma y a su desarrollo equilibrado.

2. Son objetivos específicos de esta materia:

a) La articulación territorial interna y con el exterior de la Comunidad Autónoma.

b) La distribución geográfica de las actividades y de los usos del suelo, armonizada con el desarrollo socioeconómico, las potencialidades existentes en el territorio y la protección de la naturaleza y del patrimonio histórico y cultural.

En su art. 5. 1. Expresa que la planificación territorial se realizara a través de los siguientes instrumentos:

a) El Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía.

b) El Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía.

c) Los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional.

Por su parte el art. 42, de la indicada normativa en cuanto al Objeto, efectos y ámbito del PPCLA establece:

1. El Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía tiene por objeto establecer objetivos, criterios y determinaciones para la protección, conservación y puesta en valor de las zonas costeras de Andalucía, en el marco de lo establecido en el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía para el dominio litoral.

2. El Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía será vinculante para los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional, y contendrá la documentación y producirá los demás efectos establecidos en esta Ley para dichos planes.

3. El ámbito del Plan incluirá al menos los primeros 500 m. de la Zona de Influencia del Litoral, y aquellas otras zonas necesarias para alcanzar los objetivos de protección y accesibilidad del sistema costero, de los municipios que se relacionan en el Anexo I.

En lo atinente al contenido del Plan el art. 43 dispone:

El Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía tendrá el siguiente contenido:

a) Los objetivos territoriales a alcanzar y las propuestas a desarrollar durante la vigencia del Plan.

b) La delimitación concreta del ámbito territorial del Plan y de la Zona de Influencia del Litoral.

c) La indicación de zonas que por motivos territoriales o de protección deben ser preservadas del desarrollo urbanístico.



- d) Las determinaciones precisas para garantizar un régimen homogéneo para las diferentes categorías de suelo no urbanizable de todo el ámbito del Plan.
- e) El establecimiento de corredores o ámbitos de conexión del sistema costero con el interior territorial.
- f) Las determinaciones de los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional, de los Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio y del planeamiento urbanístico que deban ser objeto de adaptación, justificando las alteraciones propuestas para los mismos.
- g) Las previsiones para el desarrollo, seguimiento y ejecución del Plan.

CUARTO.- El Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, a la sazón en funciones el día 26 de mayo de 2015, procedió a la aprobación del Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía mediante el Decreto 141/2015, de 26 de mayo, del siguiente tenor:

"La Comunidad Autónoma de Andalucía tiene, conforme dispone el artículo 56 apartado 5 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio. Por otro lado, el artículo 47.1.1.^a de dicho Estatuto reconoce a la Comunidad Autónoma de Andalucía la competencia exclusiva sobre el procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia de la Comunidad Autónoma, la estructura y regulación de los órganos administrativos públicos de Andalucía y de sus organismos autónomos.

En ejercicio de estas competencias, el Consejo de Gobierno, mediante Acuerdo de 29 de enero de 2013, acordó formular el Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía, conforme a lo previsto en el Título VII de la Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, incorporado al ordenamiento jurídico autonómico por el Decreto-Ley 5/2012, de 27 de noviembre, de medidas urgentes en materia urbanística y para la protección del litoral de Andalucía.

La elaboración del Plan se ha llevado a cabo conforme a las previsiones del Título VII de la Ley 1/1994, de 11 de enero, y al referido Acuerdo de formulación.

Tal como establece el apartado sexto del Acuerdo de formulación, concluida la elaboración técnica del Plan, previo informe de la Comisión de Redacción, la persona titular de la Consejería de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente ha sometido la propuesta del Plan a información pública.

Simultáneamente, se ha dado audiencia a la Administración General del Estado, a las Diputaciones Provinciales de Almería, Cádiz, Huelva, Granada y Málaga, a los Ayuntamientos de los municipios comprendidos en el ámbito territorial del Plan y a las restantes Administraciones y Entidades Públicas afectadas en razón de su competencia.

La propuesta del Plan ha sido informada por la Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Andalucía y por las Comisiones Provinciales de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Almería, Cádiz, Huelva, Granada y Málaga.

Concluido el período de información pública se ha redactado la Memoria Ambiental prevista en el artículo 39.4 de la Ley 7/2007, de 9 de julio de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental y se han incorporado las consideraciones finales de la misma a la propuesta de Plan.

Igualmente, la Comisión de Redacción ha informado favorablemente las modificaciones introducidas en la propuesta del Plan como consecuencia de los trámites de información pública y de audiencia.

En su virtud, a propuesta de la Consejera de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, conforme al artículo 21.3 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, en relación con el Decreto 142/2013, de 1 de octubre, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, y en el ejercicio de las competencias atribuidas por el artículo 44.3 de la Ley 1/1994, de 11 de enero, y por el artículo 3.1.b) del Decreto 36/2014, de 11 de febrero, por el que se regula el ejercicio de las competencias de la Administración de la Junta de Andalucía en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo, y previa deliberación del Consejo de Gobierno en su reunión de 26 de mayo 2015.

Artículo único. Aprobación del Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía.

Se aprueba el Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía que se inserta a continuación de este Decreto.

Disposición adicional primera. Prevalencia del Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía.

1. De conformidad con el artículo 42.2 de la Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, el Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía será vinculante

para los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional y producirá los demás efectos establecidos en esa Ley para dichos planes.

2. En particular, de conformidad con el artículo 23 de la Ley 1/1994, de 11 de enero, la aprobación del Plan producirá los siguientes efectos:

a) Será vinculante para los Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio y para el Planeamiento Urbanístico General.

b) Las determinaciones de este Plan que sean de aplicación directa prevalecerán desde su entrada en vigor sobre las determinaciones de los planes subordinados al mismo anteriormente aprobados.

Disposición adicional segunda. Relación con los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales.

Conforme a lo establecido en el artículo 18.2 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, las determinaciones de los Planes de Ordenación de Recursos Naturales cuyo ámbito de aplicación coincida total o parcialmente con el Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía, prevalecerán sobre las del citado Plan.

Disposición adicional tercera. Comunicación al Parlamento de Andalucía.

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 44.3 de la Ley 1/1994, de 11 de enero, se dará cuenta al Parlamento de Andalucía del Plan objeto de aprobación por el presente Decreto.

Disposición transitoria única. Adaptación del planeamiento urbanístico vigente y en tramitación.

Conforme a lo dispuesto en los artículos 23.2 y 42.2 de la Ley 1/1994, de 11 de enero, el planeamiento urbanístico general vigente en los municipios afectados por el Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía deberá adaptarse a sus determinaciones en el plazo máximo de cuatro años desde su entrada en vigor.

El planeamiento urbanístico en tramitación perteneciente a los referidos municipios deberá adaptarse a las determinaciones de este Plan con independencia del grado de tramitación que hubiera alcanzado.

Disposición derogatoria única. Derogación normativa.

Quedan derogadas cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan o contradigan a lo establecido en el presente Decreto y en el Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía.

Disposición final primera. Desarrollo y ejecución.

Se faculta a la persona titular de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio para que dicte las disposiciones necesarias para el desarrollo y ejecución del presente Decreto.

Disposición final segunda. Entrada en vigor.

El presente Decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía".

QUINTO. - Por su manifiesto carácter formal, debe ser enjuiciada con carácter prioritario, la falta de competencia del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía para aprobar el Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía, por hallarse en funciones, pues de estimarse dispensaría a esta Sala del enjuiciamiento de las demás cuestiones formuladas en la demanda.

El régimen jurídico del Gobierno en Funciones se contempla en la Constitución, que en su art. 101. 1, establece que el Gobierno cesa tras la celebración de elecciones generales, en los casos de pérdida de la confianza parlamentaria previstos en la Constitución, o por dimisión o fallecimiento de su Presidente. En su apartado 2, indica que el Gobierno cesante continuará en funciones hasta la toma de posesión del nuevo Gobierno.

La normativa estatal lo regula en la Ley del Gobierno (Ley 50/1997, de 27 de noviembre), en cuyo art. 21 expresa lo siguiente:

1. El Gobierno cesa tras la celebración de elecciones generales, en los casos de pérdida de confianza parlamentaria previstos en la Constitución, o por dimisión o fallecimiento de su Presidente.

2. El Gobierno cesante continúa en funciones hasta la toma de posesión del nuevo Gobierno, con las limitaciones establecidas en esta Ley.

3. El Gobierno en funciones facilitará el normal desarrollo del proceso de formación del nuevo Gobierno y el traspaso de poderes al mismo y limitará su gestión al despacho ordinario de los asuntos públicos,



absteniéndose de adoptar, salvo casos de urgencia debidamente acreditados o por razones de interés general cuya acreditación expresa así lo justifique, cualesquiera otras medidas.

4. El Presidente del Gobierno en funciones no podrá ejercer las siguientes facultades:

- a) Proponer al Rey la disolución de alguna de las Cámaras, o de las Cortes Generales.
- b) Plantear la cuestión de confianza.
- c) Proponer al Rey la convocatoria de un referéndum consultivo.

5. El Gobierno en funciones no podrá ejercer las siguientes facultades:

- a) Aprobar el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado.
- b) Presentar proyectos de ley al Congreso de los Diputados o, en su caso, al Senado.

6. Las delegaciones legislativas otorgadas por las Cortes Generales quedarán en suspenso durante todo el tiempo que el Gobierno esté en funciones como consecuencia de la celebración de elecciones generales.

La normativa autonómica se contrae al art. 120 del Estatuto de Autonomía de Andalucía, aprobado por la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, en el que se establece que el Consejo de Gobierno cesa tras la celebración de elecciones al Parlamento y el Consejo de Gobierno cesante continuará en funciones hasta la toma de posesión del nuevo Consejo de Gobierno.

Por su parte la Ley 6/2006, de 24 de octubre, de Gobierno de Andalucía, en la misma línea que la normativa estatal y en similares términos expresa en su art. 37, lo siguiente:

1. El Consejo de Gobierno cesa cuando cesa la persona titular de la Presidencia de la Junta de Andalucía.
2. El Consejo de Gobierno cesante continuará en funciones hasta la toma de posesión del nuevo Consejo de Gobierno.
3. El Gobierno en funciones facilitará el normal desarrollo del proceso de formación del nuevo Consejo de Gobierno y el traspaso de poderes al mismo, limitándose su gestión al despacho ordinario de los asuntos públicos de su competencia, salvo casos de urgencia o interés general debidamente acreditados.
4. El Presidente o la Presidenta en funciones de la Junta de Andalucía no podrá ser sometido o sometida a una moción de censura. Tampoco podrá ejercer las siguientes facultades:
 - a) Designar o separar a las personas titulares de las Vicepresidencias o de las Consejerías.
 - b) Crear, modificar o suprimir Vicepresidencias o Consejerías.
 - c) Disolver el Parlamento de Andalucía.
 - d) Plantear la cuestión de confianza.

5. El Consejo de Gobierno en funciones no podrá ejercer las siguientes facultades: a) Aprobar el proyecto de Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma. b) Presentar proyectos de ley al Parlamento de Andalucía.

SEXTO.- La interpretación de la normativa estatal en una primera aproximación se produjo por sentencia del Tribunal Supremo, de 20 de septiembre de 2005 (RJ 2005/7502), que en su fundamento de derecho cuarto expresó: " Después del cese, la actividad gubernamental debe respetar una serie de restricciones. Aunque la Constitución no dice nada sobre sus posibles limitaciones, pues el art. 102.1 señala que <el Gobierno cesante continúa en funciones hasta la toma de posesión del nuevo Gobierno>, la práctica constitucional limitó su gestión a los asuntos de trámite.

Hoy, la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, en su título IV, trata de las competencias que corresponden al Gobierno en funciones y en su art. 21, que desarrolla el art. 101 de la Constitución, se completa y establece, según el Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, una serie de requisitos y limitaciones, en el entendimiento de tener un tratamiento coherente de lo que es la fiducia quebrada entre las Cortes Generales y un Gobierno en funciones y la no pervivencia de determinados órganos de control que permitan establecer un control estable.

El número 3 del citado art. 21, de acuerdo con los principios establecidos en su exposición de motivos, precisa que <limitará su gestión al despacho ordinario de los asuntos, absteniéndose de adoptar, salvo caso de urgencia debidamente acreditados o por razones de interés general cuya acreditación expresa así lo justifique, cualesquiera otras medidas>, teniendo en cuenta que, como dice la exposición de motivos, <el objetivo último de toda actuación radica en la consecución de un normal desarrollo del proceso de formación del nuevo Gobierno>



Es decir: La gestión administrativa ordinaria ausente de valoraciones y decisiones en las que entren criterios políticos salvo que se motive debidamente la urgencia o las razones de interés general que justifique la adopción de medidas de otra naturaleza."

En sentencia de 2 de diciembre de 2005 (RJ 2006/2271) (recurso 161/2004), el Tribunal Supremo se pronunció de nuevo sobre la cuestión, perfilando su doctrina al respecto en los fundamentos de derecho Octavo y Noveno, concretamente en el fundamento octavo se indicaba: " La Constitución, ciertamente, no establece de modo expreso límites o restricciones a la actuación del Gobierno en funciones. No obstante, nos facilita el criterio para distinguir cuáles son los confines dentro de los que debe moverse, fuera de los casos en que la urgencia determine la necesidad de su intervención, pues la habilitación para resolver sobre estos últimos va implícita en la propia imposición de su existencia. El criterio al que nos referimos es el que resulta de la función constitucional del Gobierno. De la que ha de desempeñar el que está en plenitud de sus facultades tras haber completado el proceso de su formación. Esa función no es otra que la dirección de la política interior y exterior y, en estrecha relación con ella, la defensa del Estado. Esos son los cometidos con los que el artículo 97 de la Constitución (RCL 1978, 2836) singulariza la función gubernamental y para cuya realización atribuye al órgano Gobierno la dirección de la Administración Civil y Militar y le encomienda la función ejecutiva y la potestad reglamentaria.

La dirección de la política general, que es la misión principal del Gobierno, trae causa del programa que el candidato a su Presidencia defendió ante el Congreso de los Diputados y mereció el apoyo de su mayoría (artículo 99 de la Constitución). Programa que, a su vez, procede del que las fuerzas políticas que otorgaron su confianza al candidato a la Presidencia, presentaron ante los ciudadanos y logró el apoyo de sus votos. Naturalmente, ese marco político de actuación no queda definitivamente fijado en ese momento y puede suceder que, por distintas razones, el Gobierno llegue a apartarse en diversa medida de la línea aprobada en el momento de la investidura. El sistema parlamentario permite una actualización permanente de la relación de confianza a través de su normal desenvolvimiento o con el recurso a algunas instituciones previstas en la Constitución como el referéndum consultivo (artículo 92) o la cuestión de confianza (artículo 112). En cualquier caso, mientras persista la relación de confianza entre el Congreso de los Diputados y, a través de su Presidente, el Gobierno, a este corresponde la dirección política de España. Así, gobernar para la Constitución , es dirigir el país a partir de las orientaciones definidas por el Presidente del Gobierno (artículo 98.2 de la Constitución) con el apoyo de la mayoría parlamentaria formada democráticamente por los españoles.

Pues bien, si esto es lo que debe hacer el Gobierno que se forma, es, al mismo tiempo, lo que no puede hacer el Gobierno en funciones porque el cese ha interrumpido la relación de confianza que le habilita para ejercer tal dirección y le ha convertido en un órgano cuya composición debe variar necesariamente en el curso de un proceso constitucionalmente regulado, de una duración necesariamente limitada en el tiempo, del que surgirá una nueva relación de confianza y un nuevo Gobierno.

Así, pues, el Gobierno en funciones ha de continuar ejerciendo sus tareas sin introducir nuevas directrices políticas ni, desde luego, condicionar, comprometer o impedir las que deba trazar el que lo sustituya. El cese priva a este Gobierno de la capacidad de dirección de la política interior y exterior a través de cualquiera de los actos válidos a ese fin, de manera que será preciso examinar, caso por caso, cuando surja controversia al respecto, si el discutido tiene o no esa idoneidad en función de la decisión de que se trate, de sus consecuencias y de las circunstancias en que se deba tomar".

SÉPTIMO.- En el fundamento de derecho noveno la sentencia referida afirma: "Con estos pterechos interpretativos que encontramos en la Constitución hemos de examinar la Ley del Gobierno (RCL 1997, 2817) y asignar a la expresión despacho ordinario de los asuntos públicos de su artículo 21.3 un significado preciso en este caso, porque se trata de un concepto indeterminado necesitado de concreción. De cuanto acabamos de decir en el fundamento anterior se deduce que ese despacho no es el que no comporta valoraciones políticas o no implica ejercicio de la discrecionalidad. Tampoco el que versa sobre decisiones no legislativas, sino el que no se traduce en actos de orientación política.

De este modo entendida, o sea interpretada conforme a la Constitución (RCL 1978, 2836) , se despejan las dudas que pudiera ofrecer la conformidad con el texto constitucional de las normas legales que sujetan a límites la actuación del Gobierno en funciones cuando aquél no ha dispuesto expresamente ninguno. Por lo demás, situados en esta perspectiva, es posible apreciar que el mismo legislador asume esa interpretación porque en el apartado quinto del artículo 21 se preocupa por prohibir al Gobierno en funciones aprobar el proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado (a) y presentar proyectos de Ley al Congreso de los Diputados o, en su caso, al Senado (b). Es decir, la Ley prohíbe al Gobierno en funciones utilizar los principales instrumentos de orientación política, pues los Presupuestos Generales del Estado no son sino la traducción en términos de ingresos y gastos de la dirección política que el Gobierno quiere llevar a la práctica en el ejercicio de que se trate. Y las Leyes que, según el Preámbulo de la Constitución, son la expresión de la voluntad popular



y proceden casi exclusivamente de la iniciativa gubernamental, introducen en el ordenamiento jurídico las normas que responden a las orientaciones que prevalecen en el electorado y, por tanto, en las Cortes Generales. Por eso, son uno de los cauces típicos de expresión de la orientación política decidida por el Gobierno y asumida por las Cortes Generales.

A parecidos resultados conduce, por lo demás, el apartado sexto de este artículo 21 de la Ley 50/1997 (RCL 1997, 2817) , que deja en suspenso las delegaciones legislativas mientras el Gobierno esté en funciones por haberse celebrado elecciones generales. Además, este apartado es relevante porque introduce en la regulación legal una diferencia de régimen jurídico en atención a la causa determinante de la entrada en funciones del Gobierno. Circunstancia esta que refuerza las consideraciones antes realizadas sobre la necesidad de examinar caso por caso y asunto por asunto los que han de considerarse incluidos en el despacho ordinario y los que, por quedar fuera de él, no pueden ser abordados por el Gobierno en funciones de no existir urgencia o demandarlo el interés general contemplado en el artículo 21.3 de este texto legal . La aprobación del proyecto de Presupuestos Generales del Estado, el ejercicio de la iniciativa legislativa y la emanación de los decretos legislativos no son los únicos actos de orientación política prohibidos al Gobierno en funciones. La misma Ley 50/1997, en el apartado cuarto de su artículo 21 , veda al Presidente en funciones proponer al Rey la disolución de una o de ambas cámaras de las Cortes Generales, presentar la cuestión de confianza o proponer al Rey la convocatoria de un referéndum consultivo, todos ellos actos de clara orientación política. Esto significa que la línea divisoria entre lo que el Gobierno en funciones puede y no puede hacer no pasa por la distinción entre actos legislativos y no legislativos, sino por la que hemos señalado entre actos que no conllevan dirección política y los que la expresan.

Por tanto, la misma Ley 50/1997 responde a los criterios que, a juicio del Pleno de la Sala, presiden la concepción constitucional del Gobierno en funciones. Criterios que, por lo demás, se confirman viendo las cosas desde otra perspectiva. En efecto, asumir la tesis del recurrente supondría situar al Gobierno de España en una posición de precariedad tal que podría impedir o dificultar que ejerciera los cometidos que la Constitución le ordena realizar, pues en pocos actos gubernamentales están ausentes las motivaciones políticas o un margen de apreciación.

En definitiva, el despacho ordinario de los asuntos públicos comprende todos aquellos cuya resolución no implique el establecimiento de nuevas orientaciones políticas ni signifique condicionamiento, compromiso o impedimento para las que deba fijar el nuevo Gobierno. Y esa cualidad que excluye a un asunto del despacho ordinario ha de apreciarse, caso por caso, atendiendo a su naturaleza, a las consecuencias de la decisión a adoptar y al concreto contexto en que deba producirse".

La anterior doctrina ha sido reiterada en la sentencia del Tribunal Supremo de 28 de mayo de 2013 (RJ 2013/3920) (recuso de casación nº. 231/2012), aunque en la misma se desestimó el recurso de casación interpuesto frente a la aprobación del Gobierno en funciones de un Real Decreto. Doctrina que debe extenderse a las disposiciones de carácter general, carácter del que participan los instrumentos de ordenación urbanística y territorial.

OCTAVO.- El PPCLA fue aprobado por el Consejo de Gobierno en la sesión celebrada el día 26 de mayo de 2015, aunque fue publicado en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía de 20 de julio. En la fecha de su aprobación, el Gobierno de la Junta de Andalucía se hallaba en funciones, ya que el 22 de marzo anterior se habían celebrado elecciones autonómicas convocadas por Decreto 1/2015, de 26 de enero. La constitución del Parlamento de Andalucía no se produciría hasta el 16 de abril, la investidura de la Presidenta electa el 11 de junio, su toma de posesión el 14 de junio y la toma de posesión de los nuevos Consejeros el 18 de junio.

El PPCLA constituye un ejercicio de la potestad normativa atribuida constitucional y estatutariamente al gobierno autonómico que implica de manera palmaria el establecimiento de una nueva orientación política, en la medida en que dicho plan se aparta consciente y públicamente de los planes de ordenación de ámbito subregional ya existentes y en vigor e incluso del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, alterando radicalmente los objetivos y la finalidad de la política territorial en el ámbito del litoral andaluz y, consecuentemente, modificando de manera sustancial las directrices y determinaciones de dichos instrumentos, como un auténtico cambio de modelo. Esta nueva orientación política implica un condicionamiento, compromiso o impedimento para la potestad de dirección política del nuevo Gobierno, desde el punto de vista estrictamente jurídico y objetivo, es decir, dejando al margen la consideración puramente fáctica y contingente de que el nuevo Gobierno está sustentado por el mismo partido político. En consecuencia, es forzoso concluir que la aprobación era una decisión que excedía del despacho ordinario de los asuntos públicos de competencia de un Gobierno en funciones.

El Tribunal Constitucional en sentencia 149/1991, de 4 de julio (Rec. 1689/1988) consideró que... " la ordenación del territorio es, efectivamente, más una política que una concreta técnica y una política, además,



de enorme amplitud. La Carta Europea de Ordenación del Territorio, aprobada por la CEMAT (Conferencia Europea de Ministros de Ordenación del Territorio) el 23 de mayo de 1983, citada por muchos de los recurrentes la define como "expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda sociedad". Al hilo de la indicada doctrina no debe dudarse de que el PPCLA es un instrumento jurídico para la realización de la planificación territorial de Andalucía, tal y como establece el art. 5.1 de la Ley 1/1994, de 11 de enero de Ordenación Territorial. En la exposición de motivos de la misma se expresa que La Ordenación del Territorio constituye por tanto una función pública destinada a establecer una conformación física del territorio acorde con las necesidades de la sociedad. En este sentido, la Carta Europea de la Ordenación del Territorio la define como «expresión espacial de las políticas económica, social, cultural y ecológica de toda sociedad», y debe ser democrática, global, funcional y prospectiva, en la que todo ciudadano debe tener la posibilidad de participar por estructuras y procedimientos adecuados, en defensa de sus legítimos intereses y del respeto debido a su cultura y marco de vida.

La legislación o regulación específica por la que debe regirse la acción política y administrativa en esta materia es un hecho reciente, favorecido y posibilitado en España por la organización del Estado de las Autonomías.

Por tanto, el PPCLA como instrumento jurídico de realización de la planificación del territorio, es la expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de la sociedad en el corredor litoral de Andalucía. Es perspicuo que el PPCLA asume la orientación política en general de ordenación del territorio, por ser un instrumento de ordenación territorial previsto en la Ley 1/1994 y, especialmente, contiene sus propias directrices políticas de protección del corredor litoral.

NOVENO.- Lo anterior se deduce claramente de la Introducción a la Memoria Informativa, en la que se indica: " el presente Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía tiene como propósito desarrollar los contenidos que para el mismo establece la Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de Andalucía, modificada por el Decreto- Ley, de 27 de noviembre, de medidas urgentes en materia urbanística y para la protección del litoral de Andalucía... En este marco, el Plan de Protección del Corredor Litoral centra su atención en la franja costera, el espacio más tensionado del litoral, al objeto de establecer un tratamiento integrado que permita compatibilizar el desarrollo de un ámbito que se considera esencial para nuestro sistema productivo, con su sostenibilidad económica y ambiental".

A mayor abundamiento, en la Memoria de Ordenación en el apartado 1. Objetivos se consideran como tales objetivos generales ... "el establecimiento de criterios y determinaciones para la protección, conservación y puesta en valor de las zonas costeras andaluzas desde objetivos de perdurabilidad y sostenibilidad. El corredor litoral se estima como recurso de interés general, en el que es necesario compatibilizar la protección y preservación de la urbanización de los espacios libres de edificación con el desarrollo sostenible de los espacios costeros, de forma que se garantice la calidad de vida de las generaciones presentes y futuras. Se entiende que el litoral de Andalucía es un territorio de oportunidades. Sus características físico-territoriales, sus valores ambientales y sus condiciones climáticas han sido los elementos en los que se ha sustentado en las últimas décadas un importante desarrollo basado fundamentalmente en la agricultura y el turismo. Se expresa que la acción llevada a cabo en los últimos años desde la administración autonómica mediante las políticas de protección ambiental y de ordenación territorial ha permitido preservar espacios y establecer modelos de crecimiento apropiados a las características de cada uno de los tramos litorales, proponiendo acciones positivas de adecuación y acondicionamiento para usos urbano-turísticos, favoreciendo el uso público, reforzando modelos urbanos de desarrollo compacto, propiciando la protección de determinadas áreas agrícolas, etc... En el momento actual se precisa de una más decidida actuación de protección del litoral, al menos en su franja costera más sometida a las presiones urbanísticas, porque es sobre esta franja donde se sustenta todo el desarrollo económico del litoral, en la que la degradación paisajística ha alcanzado mayores cotas y en la que los valores ecológicos y ambientales están sometidos a una mayor presión".

En la línea del indicado propósito general, se establecen como objetivos específicos los siguientes:

1. Preservar de la urbanización las zonas con valores ambientales, naturales, paisajísticos, culturales, agrícolas y forestales de los espacios litorales.
2. Evitar la consolidación de nuevas barreras urbanas entre los espacios interiores y los del sistema litoral.
3. Armonizar la regulación del suelo no urbanizable en el ámbito del Plan.
4. Favorecer la biodiversidad a través de continuidad de los espacios del interior con el litoral.
5. Propiciar el mantenimiento del litoral como recurso turístico básico evitando su consolidación con nuevos usos residenciales estacionales.



El desarrollo de estos objetivos se lleva a cabo a través de actuaciones de consecuencias urbanísticas, patrimoniales y ambientales:

Urbanísticas, cuya finalidad es evitar la consolidación de un continuo edificado que podría llegar a cubrir una parte sustancial de la línea de costas y armonizar la regulación de suelo no urbanizable estableciendo los criterios y directrices para su preservación.

Patrimoniales, cuyo objeto es preservar los espacios costeros por sus valores paisajísticos, naturales y culturales.

Ambientales, cuyo fin es posibilitar la preservación del medio costero y asegurar la continuidad entre los ecosistemas terrestres y marítimos.

DÉCIMO.- Lo extractado y expuesto en el fundamento de derecho anterior, reafirma lo que se expresaba en el fundamento de derecho octavo in fine de la presente sentencia, en cuanto a que el PPCLA asume la orientación política en general de ordenación del territorio, y especialmente, en la medida en que su normativa contiene sus propias directrices políticas para regular la actividad de gobierno de protección del corredor litoral andaluz.

Por tanto, es forzoso concluir en consonancia con la doctrina del Tribunal Supremo más arriba expuesta, que el Decreto 141/2015, de 26 de mayo, de aprobación definitiva del Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía, no puede considerarse despacho ordinario de asuntos públicos, debido a que por su clara y meridiana orientación política y su vocación y proyección de futuro, excede del indicado concepto y condiciona y compromete al nuevo Gobierno, con independencia de que el nuevo Gobierno, estuviese sustentado por el mismo partido político, sin que pueda ampararse la aprobación en la naturaleza de disposición general del instrumento de ordenación y en el interés general que en abstracto ostentan las disposiciones generales, en la medida en que el indicado interés general no sufriría por demorarse la aprobación escasamente un mes, hasta la toma de posesión del nuevo gobierno. No debe olvidarse, que la exposición de motivos de la Ley 50/1997, del Gobierno, destaca que el Título IV se dedica exclusivamente a regular el gobierno en funciones, una de las principales novedades de la ley, con base en el principio de lealtad constitucional, delimitando su propia posición constitucional y entendiendo que el objetivo último de su actuación radica en la consecución de un normal desarrollo del proceso de formación del nuevo Gobierno.

Efectivamente es el indicado principio de lealtad constitucional, el que limita los actos del Gobierno en funciones al despacho ordinario de los asuntos públicos y al mismo tiempo, el que prohíbe la aprobación de actos que supongan el establecimiento de orientaciones políticas, para no comprometer ni condicionar al nuevo Gobierno, sea o no del mismo partido político, pues ni la ley estatal ni la autonómica establecen ningún tipo de distinción al respecto.

La concluida orientación política de la aprobación del PPCLA, no puede quedar eliminada por la alegación contenida en el escrito de contestación a la demanda, referente a que la formulación y aprobación del plan, viene impuesta por el legislador, en concreto por la Ley 1/1994, de 11 de enero. Como se expuso con anterioridad, el PPCLA como instrumento jurídico de realización de la planificación del territorio, es la expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de la sociedad en el corredor litoral de Andalucía. Es evidente que el PPCLA asume la orientación política en general de ordenación del territorio, por ser un instrumento jurídico previsto en la Ley 1/1994 y, especialmente, contiene directrices políticas de protección del corredor litoral. Por tanto la previsión en la Ley 1/1994 de la aprobación y formulación del PPCLA, obedece a la ordenación del territorio, de cuyo desarrollo es fiel reflejo el PPCLA, que en su propia orientación política es autónomo, por lo que la referida previsión en la Ley 1/1994, lejos de enervar las orientaciones políticas, lo que hace es reafirmarlas.

No debe dejarse de advertir que el acto de aprobación definitiva del PPCLA, realizado por el Gobierno en funciones, atendía a la validez del mismo en la fecha en que se produjo -26 de mayo de 2015- con independencia de que la publicación se produjese en el BOJA de 20 de julio, acto de publicación que debe entenderse referido a la eficacia del plan, como expresan las sentencias del Tribunal Supremo de 12 de noviembre de 2010 (EDJ 2010/246727) y de 18 de noviembre de 2011 (RJ 2012/2295). Por tanto, la aprobación definitiva del plan, fuese o no válida, que es lo que se trata de enjuiciar en la presente sentencia, la realizó el Gobierno en funciones, con independencia de la publicación realizada por el nuevo Gobierno atinente a la eficacia del acto.

UNDECIMO.- Aunque el Decreto 141/2015, de 26 de mayo, cuyo contenido íntegro se recoge en el fundamento de derecho cuarto de la presente sentencia, no hace la más mínima mención a concretas razones de urgencia o de interés general, que justificadas en su caso, ampararían la aprobación definitiva del PPCLA, por el gobierno en funciones, pese a su contenido político, debe hacerse referencia a la existencia de un informe de 25 de mayo de 2015 (DVD 1, Carpeta 8, folios 2418-2420), de la Secretaría General de Ordenación del Territorio y



Cambio Climático, en el que se aducen razones de urgencia e interés general, que ponen de manifiesto el convencimiento de la Administración del carácter político de la aprobación definitiva del PPCLA.

En su apartado III. Sobre la Necesidad de Aprobación del Plan por el Consejo de Gobierno, se expresa: Por Decreto de la Presidenta 1/2015, de 26 de enero, se acordó la disolución del Parlamento de Andalucía y la convocatoria de elecciones, razón por la cual el Consejo de Gobierno se encuentra desde esa fecha en funciones, con las limitaciones que para la adopción de acuerdos se establecen en el art. 37 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, que limita su gestión al despacho ordinario de los asuntos públicos de su competencia, salvo casos de urgencia o interés general debidamente acreditados.

Por todo lo expuesto, desde esta Secretaría General se propone elevar al Consejo de Gobierno la aprobación del Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía, en razón a las siguientes consideraciones:

1) La elaboración del Plan se ha llevado a cabo conforme a los trámites preceptivos establecidos en las normas de aplicación y se encuentra actualmente ultimada, pendiente exclusivamente del acto de aprobación por el Consejo de Gobierno, todo ello en el plazo de dos años y seis meses legalmente establecido.

2) Razones de urgencia justifican la aprobación antes del 27 de mayo de 2015, fecha límite del plazo fijado, ya que de otro modo se estaría incumpliendo una disposición legal con las consecuencias jurídicas que de ello pudieran derivarse respecto de la nulidad del Plan en un posible recurso contencioso administrativo.

3) De otra parte, la no aprobación del Plan en el plazo fijado motivaría el levantamiento de la suspensión cautelar establecida por el Decreto Ley 5/2012, de 27 de noviembre, respecto de la aprobación de instrumentos de planeamiento de desarrollo en zonas protegidas por el nuevo instrumento, lo que incrementaría los gastos derivados de posibles indemnizaciones en el caso de aprobarse el Plan con posterioridad, en los siguientes supuestos:

Sectores de suelo urbanizable sin Plan Parcial aprobado que podrían iniciar su tramitación, con un total de 46 sectores (30 sectorizados y 16 no sectorizados), una superficie aproximada de 2000 hectáreas con capacidad para unas 31.000 viviendas.

Sectores de suelo urbanizable con Plan Parcial aprobado, a los que si bien no les afecta la suspensión, podrían iniciar materialmente su ejecución. Esto sería el caso de los Planes Parciales de Valdevaqueros y Los Lances en Tarifa y El Cañar y el Camillar en Carboneras, próximos al "El Algarrobo", ubicados todos en zonas de gran valor ambiental.

4) En definitiva, la no aprobación del Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía, en el plazo legalmente establecido dejaría sin efecto el objeto de salvaguardar intereses generales sujetos a la tutela de la Comunidad Autónoma presentes en este ámbito, ya que impediría la protección y puesta en valor de la franja costera e imposibilitaría un desarrollo urbanístico sostenible adecuado a la capacidad de acogida del territorio.

Interesa destacar que la motivación de los actos y resoluciones administrativas por remisión a informes y dictámenes estaba contemplada en el art.89.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, exigiéndose a la aceptación de informes o dictámenes para servir de motivación a la resolución la incorporación de aquellos al texto de la misma. Ciertamente como a continuación se expondrá la doctrina del Tribunal Supremo, ha establecido matices en la denominada motivación in allunde. No obstante, el legislador, mantiene idéntica exigencia en cuanto a la motivación por remisión, en el art. 88.6 de la actual Ley 39/2015, de 1 de octubre.

DUODÉCIMO.- La denominada motivación in allunde o per relationem ha sido tratada por el Tribunal Supremo, entre otras, en sentencia de 15 de enero de 2009 (RJ 2009/467) (Rec. Conte. 329/2005), en la que se expresó: " La motivación de los actos administrativos, según reiterada doctrina del Tribunal Constitucional y jurisprudencia de este Tribunal Supremo cuya reiteración excusa cita, cumple una doble finalidad, de un lado, da a conocer al destinatario de los mismos las razones, concretas y precisas aunque no exhaustivas, de la decisión administrativa adoptada, para que con tal conocimiento, la parte pueda impugnarla ante los órganos jurisdiccionales, y estos, a su vez –esta es la segunda finalidad–, puedan cumplir la función que constitucionalmente tienen encomendada de control de la actividad administrativa y del sometimiento de ésta a los fines que la justifican, ex artículo 106.1 CE (RCL 1978, 2836) .

El cumplimiento de esta exigencia de la motivación de los actos, con sucinta referencia a los hechos y fundamentos en que se basa, previsto en el artículo 54 de la Ley 30/1992 (RCL 1992, 2512, 2775 y RCL 1993, 246) , se salvaguarda mediante la severa consecuencia de la anulabilidad del acto administrativo no motivado, en caso de incumplimiento. Ahora bien, esta ausencia de motivación puede ser un vicio invalidante, como hemos señalado, o de mera irregularidad en el caso de que no se haya producido ese desconocimiento de los motivos y razones en que se funda la decisión administrativa. Dicho de otra forma, debe atenderse



a un criterio material en orden a determinar si efectivamente se ha cumplido, o no, la finalidad que exige la motivación de los actos, es decir, si el destinatario ha llegado a conocer las razones de la decisión adoptada por la Administración, pues solo si se conocen pueden impugnarse. Se trata, en definitiva, de valorar si concurre la indefensión a que se refiere el artículo 63.2 de la Ley 30/1992 cuya existencia es necesaria para incurrir en el vicio de invalidez señalado. El defecto de forma "solo determinará la anulabilidad cuando el acto carezca de los requisitos formales indispensables para alcanzar su fin o de lugar a la indefensión de los interesados", nos indica el citado artículo 63.2 .

En este sentido, la motivación puede contenerse en el propio acto, o bien puede realizarse por referencia a informes o dictámenes, ex artículo 89.5 de la Ley 30/1992 , cuando se incorporen al texto de la misma. Ahora bien, esta exigencia de la incorporación de los informes, contenida en el mentado artículo 89.5 "in fine", ha sido matizada por la jurisprudencia de este Tribunal Supremo –Sentencias de 21 de noviembre de 2005 , 12 de julio de 2004 , 7 de julio de 2003 , 16 de abril de 2001 , 14 de marzo de 2000 y 31 de julio de 1990 – en el sentido de considerar que si tales informes constan en el expediente administrativo y el destinatario ha tenido cumplido acceso al mismo, la motivación mediante esta técnica "in aliunde" satisface las exigencias de la motivación, pues permite el conocimiento por el receptor del acto de la justificación de lo decidido por la Administración".

Por su parte la sentencia del Tribunal Supremo, de 15 de febrero de 2014 (RJ 2014/1355), indica lo siguiente: "Así pues, la sentencia cuestionada no incurre en el defecto de motivación que se le imputa por la sociedad recurrente, teniendo en cuenta que, dentro de las modalidades que puede revestir la motivación, cabe la motivación por remisión, que es lo que realizó adecuadamente la Sala de instancia. Sobre ello conviene recordar que dentro de las modalidades que puede revestir la motivación está la que se realiza por remisión o in aliunde, técnica en virtud de la cual se incorporan a la resolución los razonamientos jurídicos de la decisión o documento a la que se remite (ATC 207/1999, de 28 de julio , FJ 2).

Esta técnica de motivación "no deja de serlo ni de satisfacer la exigencia constitucional contenida en el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva", como explican, entre otras muchas, las SSTC núm. 187/2000, de 10 de julio (RTC 2000 , 187) , FJ 2 ; la núm. 8/2001, de 15 de enero (RTC 2001 , 8) , FJ 3, in fine ; la 13/2001, de 29 de enero (RTC 2001 , 13) , FJ 2 ; la 108/2001, de 23 de abril (RTC 2001 , 108) , FJ 2 ; la 5/2002, de 14 de enero (RTC 2002 , 5) , FJ 2 ; la 171/2002, de 30 de septiembre (RTC 2002 , 171) , FJ 2; y ATC 194/2004, de 26 de mayo (JUR 2004, 175278) , FJ 4 b).

Ahora bien, esta forma de motivación será válida siempre y cuando dicha remisión se produzca de forma expresa e inequívoca (STC núm. 115/1996, de 25 de junio (RTC 1996, 115) , FJ 2. b) y siempre que la cuestión sustancial de que se trate se hubiera resuelto en la resolución o documento al que la resolución judicial se remite (SSTC 27/1992, de 9 de marzo (RTC 1992, 27) , FJ 4 , y 202/2004, de 15 de noviembre (RTC 2004, 202) , FJ 5; y ATC 312/1996, de 29 de octubre (RTC 1996, 312) , FJ 6).

Sobre esta cuestión también es pacífica la doctrina de esta Sala, valiendo como exponentes las sentencias de 25 de junio de 2012 (RJ 2012, 8638) (rec. cas. núm. 5160/2010) o la de 5 de diciembre de 2011 (RJ 2012, 2587) (rec. cas. 2523/2010) , exponiendo la primera que "con este reenvío se da a este primer motivo de casación una respuesta adecuada a las exigencias inherentes a la tutela judicial efectiva proclamada en el artículo 24.1 de la Constitución española (RCL 1978, 2836) , porque este derecho fundamental se satisface con la motivación por remisión o aliunde, siempre que el reenvío se produzca de forma expresa e inequívoca y la cuestión sustancial de que se trate hubiera sido decidida en la resolución a que se remite, según ha reiterado el Tribunal Constitucional en la sentencia 144/2007 (RTC 2007, 144) (FJ 3º):

"Dentro de las modalidades que puede revestir la motivación hemos afirmado que la fundamentación por remisión o in aliunde – técnica en virtud de la cual se incorporan a la resolución que prevé la remisión los razonamientos jurídicos de la decisión o documento a la que se remite (ATC 207/1999, de 28 de julio , FJ 2)-- "no deja de serlo ni de satisfacer la exigencia constitucional contenida en el derecho fundamental" a la tutela judicial efectiva (entre otras muchas, SSTC 187/2000, de 10 de julio , FJ 2 ; 8/2001, de 15 de enero (RTC 2001 , 8) , FJ 3, in fine ; 13/2001, de 29 de enero (RTC 2001 , 13) , FJ 2 ; 108/2001, de 23 de abril (RTC 2001 , 108) , FJ 2 ; 5/2002, de 14 de enero (RTC 2002 , 5) , FJ 2 ; 171/2002, de 30 de septiembre (RTC 2002 , 171) , FJ 2; y ATC 194/2004, de 26 de mayo (JUR 2004, 175278) , FJ 4 b); en términos similares, SSTC 115/2003, de 16 de junio (RTC 2003 , 115) , FJ 8 ; 91/2004, de 19 de mayo (RTC 2004 , 91) , FJ 8 ; 113/2004, de 12 de julio (RTC 2004 , 113) , FJ 10 ; 75/2005, de 4 de abril (RTC 2005 , 75) , FJ 5 ; y 196/2005, de 18 de julio (RTC 2005 , 196) , FJ 3), siempre y cuando dicha remisión se produzca de forma expresa e inequívoca [STC 115/1996, de 25 de junio (RTC 1996, 115) , FJ 2 b)] y que la cuestión sustancial de que se trate se hubiera resuelto en la resolución o documento al que la resolución judicial se remite (SSTC 27/1992, de 9 de marzo (RTC 1992, 27) , FJ 4 ; y 202/2004, de 15 de noviembre (RTC 2004, 202) , FJ 5; y ATC 312/1996, de 29 de octubre (RTC 1996, 312 AUTO) , FJ 6)" (FD Segundo)".



DECIMOTERCERO.- Expuesta la doctrina del Tribunal Supremo, debe reiterarse lo que se afirmó en el inicio del fundamento de derecho undécimo de la presente sentencia, respecto a que el Decreto 141/2015, de 26 de mayo de aprobación del PPCLA, no menciona ni justifica razón alguna de urgencia o de interés general que motivaran la aprobación por el Gobierno en Funciones, tal y como exige el art. 37 de la Ley 6/2006 . No sólo no justifica la aprobación en las indicadas razones, sino que ni tan siquiera menciona, remite o reenvía al contenido del informe de 25 de mayo de 2015, de la Secretaría General de Ordenación del Territorio y Cambio Climático.

A mayor abundamiento las razones de urgencia y de interés general que contiene el mentado informe de 25 de mayo de 2015, recogidas en el fundamento de derecho undécimo de la presente sentencia, no se sostienen jurídicamente.

No puede justificarse como razón de urgencia la aprobación antes del 27 de mayo de 2015, fecha límite del plazo fijado (2 años y 6 meses), ya que de otro modo se estaría incumpliendo una disposición legal con las consecuencias jurídicas que de ello pudieran derivarse respecto de la nulidad del Plan en un posible recurso contencioso administrativo.

Al respecto debe recordarse la doctrina del Tribunal Supremo atinente a que la institución de la caducidad del procedimiento administrativo no es aplicable a los instrumentos de ordenación que participan de la naturaleza de disposiciones de carácter general, contenida ,entre otras, en la sentencia de 8 de marzo de 2012 (RJ2012/5385) (recurso de casación 2305/2008), que declaró haber lugar al recurso de casación interpuesto por la dirección jurídica de la Junta de Andalucía, contra sentencia de esta Sala y Sección de 6 de marzo de 2008 , que estimó el recurso contencioso administrativo y declaró la nulidad del Decreto 130/2006, de 27 de junio, en la que se afirma lo que sigue:

"La sentencia impugnada concluye en su fundamento tercero, que antes transcribimos, que el plazo de un año para « la elaboración» del Plan de ordenación territorial del sector occidental de Huelva, establecido en el Decreto del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía 52/1999, de 2 de marzo, de incoación del expediente, tiene una naturaleza « esencial» . También que, al haberse aprobado definitivamente el Plan territorial en cuestión el día 27 de junio de 2006, se infringió el citado plazo. Y, en definitiva, que responde a « el mismo fundamento y naturaleza que la caducidad» con la única peculiaridad del « mecanismo en su establecimiento, en tanto que no lo impone directamente la ley, sino el Acuerdo de inicio del expediente» . Y anula así el Plan por haberse aprobado en un procedimiento que había caducado. Conclusión de la sentencia que vino a aceptar lo alegado al respecto por el Ayuntamiento de Punta Umbría en su demanda sobre la aplicación de caducidad al procedimiento administrativo en cuestión conforme a lo dispuesto en el artículo 44.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre .

Tal y como alega la Junta de Andalucía en este motivo de casación, esas conclusiones de la sentencia no son correctas.

La doctrina especializada y la jurisprudencia constante de esta Sala viene considerando que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística ostentan la naturaleza de disposiciones de carácter general porque tras su aprobación se incorporan al ordenamiento jurídico, su vigencia y fuerza vinculante permanece de manera indefinida en el tiempo y se consolidan en cada acto de aplicación. También por su específica configuración legal, que expresamente les atribuye los principios de inderogabilidad singular, publicidad y jerarquía normativa, característicos de las disposiciones reglamentarias (artículos 51 y 52 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre). Por todas, sentencia de esta Sala de 11 de diciembre de 2009 (RJ 2010, 2202) (Casación 5100/2005).

La institución 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) se circunscribe a los procedimientos de producción de actos o resoluciones administrativas, no a los de aprobación de disposiciones de carácter general (Sentencias del Tribunal Supremo de(Sentencias del Tribunal Supremo de 13 de octubre de 2011 (RJ 2012, 3425) (Casación 3214/2008) y de 17 de noviembre de 2010 (RJ 2010, 8541) (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.

Esta conclusión se refuerza si se considera la finalidad a la que responde el referido plazo de un año fijado en el Decreto 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 (RJ 1992 , 9254) (Casación



1018/1987) de 14 de octubre de 1996 (Apelación 151/1991) y de 27 de marzo de 1998 (RJ 1998 , 2858) Casación 137/1995).

Por otra parte, se alcanzaría también idéntica conclusión -falta de caducidad del procedimiento en que se aprobó el Plan de Ordenación del Territorio del Litoral Occidental de Huelva- si se tiene en cuenta que atendiendo a la fecha de incoación del expediente (2 de marzo de 1999), aún en la hipótesis de que no se tratase de una disposición de carácter general, tampoco se le podría aplicar el régimen de la caducidad, por cuanto el artículo 43.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre (en su versión original aplicable al caso, anterior a la Ley 4/1999), sólo se refería a los expedientes « no susceptibles de producir actos favorables para los ciudadanos » , como los sancionadores [sentencia del Tribunal Supremo de 30 de septiembre de 2011 (RJ 2011, 7292) (Casación 2377/2008) entre otras muchas]. En ningún caso se aplicaría a los instrumentos de ordenación del territorio, que se dirigen precisamente a producir efectos favorables para el bienestar de los ciudadanos.

En consecuencia, la sentencia impugnada podía en su caso haber anulado el Plan Territorial en cuestión por infringir alguna norma concreta reguladora del contenido de sus distintos documentos, o los límites de la potestad discrecional de planeamiento, si comprobase la concurrencia de defectos y discordancias esenciales con la realidad que pretende ordenar. Pero lo que no podía hacer es -como sin embargo hizo- anularlo por el mero transcurso del plazo de un año establecido en la resolución de incoación del expediente para la elaboración del plan, porque dicho plazo no constituye un término de caducidad del procedimiento.

A mayor abundamiento, el mentado plazo de un año, se circunscribía en sus estrictos términos a la «elaboración» del proyecto del Plan, no a su aprobación definitiva. Y, en fin, el plazo se fija por el mismo órgano al que le corresponde la aprobación definitiva del Plan, disponiendo por ello de la posibilidad de apreciar, en el momento de dicha aprobación definitiva, si por el transcurso de ese término se han alterado o no en tal manera los presupuestos de partida hasta el punto de que el Plan proyectado haya perdido su objeto y carezca de sentido aprobarlo, lo que no ha ocurrido en el presente caso, sino al contrario".

Tampoco puede encontrarse razón de urgencia que se intenta justificar en que la no aprobación en el indicado plazo, determinaría el levantamiento de la suspensión de los planes de sectorización y de los planes parciales, que según el art. 2.3 del Decreto Ley, tenía una vigencia máxima de dos años y seis meses, pues obviamente en 15 días no era posible esperar un aluvión de aprobación de planes, de ahí, que era perfectamente posible y razonable esperar la constitución y posesión del nuevo Gobierno para la aprobación definitiva, sin que se acierte a comprender que ese mínimo retraso perjudicase la satisfacción de los intereses generales determinados y concretados en la protección del litoral.

En base a lo anteriormente expuesto procede la estimación del recurso, por falta de competencia del Gobierno en funciones para la aprobación del PPCLA, lo que conlleva la nulidad de pleno derecho del Decreto 141/2015, de 26 de mayo, de conformidad con lo dispuesto en el art. 62.1.b) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre , entonces vigente.

DECIMOCUARTO.- Procede la condena en costas de la Administración demandada, al haber sido desestimada su pretensión, sin que puede exigirse por todos los conceptos, mayor cantidad de 800 euros, dada la concurrencia de diversos recursos con idéntico objeto.

Vistos los artículos citados y demás de general y pertinente aplicación,

FALLAMOS

Que debemos estimar y estimamos el recurso contencioso administrativo interpuesto contra el Decreto 141/2015, de 26 de mayo, del Consejo de Gobierno en funciones, declarándolo nulo de pleno de derecho. Condena en costas en los términos expuestos.

Hágase saber a las partes que contra esta sentencia puede haber recurso de casación, a preparar ante esta Sala, en el plazo de treinta días siguientes a su notificación, si concudiesen los requisitos de los art. 86 y siguientes.

Con certificación de esta sentencia, devuélvase el expediente al lugar de procedencia.

Así, por esta nuestra Sentencia, definitivamente juzgando, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.