



Roj: **STS 5323/2016 - ECLI:ES:TS:2016:5323**

Id Cendoj: **28079130052016100472**

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

Sede: **Madrid**

Sección: **5**

Fecha: **12/12/2016**

Nº de Recurso: **3319/2015**

Nº de Resolución: **2583/2016**

Procedimiento: **RECURSO CASACIÓN**

Ponente: **JOSE JUAN SUAY RINCON**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **STSJ MU 2090/2015,**  
**STS 5323/2016**

## **SENTENCIA**

En Madrid, a 12 de diciembre de 2016

Esta Sala ha visto el recurso de casación nº 3319/2015, interpuesto por la Asociación de Propietarios de la DIRECCION000 , representada por la procuradora doña Marta Isla Gómez y asistida de letrado, contra la Sentencia nº 746/2015 dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Murcia en fecha 18 de septiembre de 2015 , recaído en el recurso nº 264/2010, sobre medio ambiente; habiendo comparecido como parte recurrida la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, representada y asistida por la letrada de sus Servicios Jurídicos y el Excmo. Ayuntamiento de Murcia, representado por el procurador don Jesús Iglesias Pérez y asistido de letrada.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Jose Juan Suay Rincon

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** En el proceso contencioso administrativo antes referido, la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Murcia dictó Sentencia de fecha 18 de septiembre de 2015, por cuya virtud se desestimó el recurso contencioso administrativo nº 264/2010 interpuesto por la Asociación de Propietarios de la DIRECCION000 contra la desestimación presunta de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia de la solicitud de declaración de caducidad de la tramitación del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de Carrascoy y El Valle. Sin costas.

**SEGUNDO.-** Notificada esta resolución a las partes, por la recurrente se presentó escrito preparando recurso de casación, el cual fue tenido por preparado mediante diligencia de la Sala de instancia de fecha 6 de octubre de 2015, al tiempo que ordenó remitir las actuaciones al Tribunal Supremo, previo emplazamiento de los litigantes.

**TERCERO.-** Emplazadas las partes, la recurrente (Asociación de Propietarios de la DIRECCION000 ) compareció en tiempo y forma ante este Tribunal Supremo, y formuló en fecha 24 de noviembre de 2015 su escrito de interposición del recurso, en el cual expuso los siguientes motivos de casación:

1) Al amparo de lo preceptuado en el nº 1, letra c) del artículo 88 de la Ley Jurisdiccional , por quebrantamiento de las formas esenciales del juicio por infracción de las normas reguladoras de la sentencia o de las que rigen los actos y garantías procesales por haber producido indefensión. Infracción del artículo 218.1 y 2 LEC y artículos 120.3 , 9.3 y 24.1 CE , por falta de motivación suficiente de la sentencia. Infracción de la jurisprudencia que se cita.



2) Al amparo de lo preceptuado en el nº 1, letra d) del artículo 88 de la Ley Jurisdiccional, por infracción de las normas del ordenamiento jurídico y de la jurisprudencia aplicables para resolver las cuestiones objeto de debate. Infracción del artículo 42 LRJAP -PAC. Infracción de la jurisprudencia que se cita.

Terminando por solicitar el dictado de una resolución estimatoria del recurso de casación presentado, que casara y anulara la resolución recurrida, con los pronunciamientos que correspondan conforme a derecho, dictando en su lugar otra acorde con los pedimientos de la demanda, estimando el recurso contencioso administrativo interpuesto.

**CUARTO.-** Por providencia de la Sala, de fecha 16 de febrero de 2016, y antes de admitir a trámite el presente recurso de casación, se dio traslado a las partes para que se pronunciaron sobre la existencia de una posible inadmisión del recurso, en relación con el primer motivo, por su carencia manifiesta de fundamento, puesto que no aprecia en la sentencia recurrida la falta de motivación alegada por la parte recurrente ( artículo 93.2.d), y lo que en realidad se revela es la existencia de una discrepancia con las consideraciones jurídicas efectuadas por la Sala de instancia ( artículo 93.2.d) de la LRJCA ).

Siendo evacuado el trámite conferido a las partes mediante escritos de fechas 29 de febrero, 3 y 7 de marzo de 2016, respectivamente, en los que manifestaron lo que a su derecho convino.

Por Auto de la Sala, de fecha 12 de mayo de 2016, se acordó declarar la inadmisión del motivo primero del recurso de casación interpuesto, y declarar la admisión a trámite del segundo motivo.

Ordenándose por diligencia de fecha 21 de junio de 2016 entregar copia del escrito de formalización del recurso a las partes comparecidas como recurridas (Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y Excmo. Ayuntamiento de Murcia) a fin de que en el plazo de treinta días pudieran oponerse al mismo. Siendo evacuado el trámite conferido a las partes mediante escritos de fechas 6 de julio y 2 de septiembre de 2016, respectivamente, en los que interesaron a la Sala que dictara sentencia desestimatoria en su integridad del recurso de casación, con expresa imposición de costas a la recurrente.

**QUINTO .-** Por providencia se señaló para la votación y fallo de este recurso de casación el día 30 de noviembre de 2016, en que tuvo lugar.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.-** El presente recurso de casación se dirige contra la Sentencia de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Murcia, de fecha 18 de septiembre de 2015, por cuya virtud se desestimó el recurso contencioso administrativo nº 264/2010 interpuesto por la Asociación de Propietarios de la DIRECCION000 contra la desestimación presunta de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia de la solicitud de declaración de caducidad de la tramitación del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de Carrascoy y El Valle.

**SEGUNDO.-** Procede la sentencia impugnada en su FD 1º a identificar la actuación administrativa recurrida, que sitúa en la desestimación por vía presunta de la solicitud que la asociación recurrente vino a formular ante la Administración para que declarara la caducidad del procedimiento para la aprobación del PORN de Sierra Carascoy y El Valle, toda vez que en su tramitación habían transcurrido más de cuatro años. La petición de nulidad se fundamentaba en la inexistencia de plazo alguno previsto a tal efecto por la normativa autonómica, lo que en su consecuencia determinaba la aplicación de las previsiones establecidas por la normativa estatal básica sobre procedimiento administrativo común ( Ley 30/1992: artículo 42.2 ).

La cuestión atinente a la inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo planteada por la Comunidad Autónoma de Murcia es rechazada en el siguiente FD 2º, por las razones que dejamos consignadas:

<<Ciertamente no nos encontramos ante una inactividad de la Administración, pues no concurre ninguno de los requisitos exigidos por el artículo 29 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa . Tampoco la asociación demandante invoca éste precepto, sino que directamente alude a la desestimación presunta de su petición. Teniendo en cuenta que el recurso contencioso-administrativo puede interponerse contra actos expresos o presuntos que pongan fin a la vía administrativa ( artículo 25.1 de la Ley Jurisdiccional ), y que la ahora demandante formuló una petición que no obtuvo respuesta (declaración de caducidad del PORN), no cabe inadmitir el recurso con fundamento en la ausencia de norma legal en que pueda ampararse la petición, como mantiene la parte demandada, pues ello constituye una cuestión de fondo a enjuiciar, en su caso, en sentencia.>>

La Sala de instancia declarara igualmente la improcedencia de entrar en las alegaciones formuladas por algunas de las partes codemandadas, en la medida en que solo pueden personarse en el procedimiento para oponerse al recurso (FD 3º).



Ya en cuanto a la cuestión de fondo, en el siguiente FD 4º la sentencia impugnada da cuenta de la sucesión de actuaciones legislativas y administrativas encaminadas a la protección del espacio natural concernido en el caso y de la delimitación de los contornos del parque. Se pone de manifiesto asimismo en este fundamento que aprobada inicialmente el PORN el 18 de mayo de 2005 no se había producido su aprobación definitiva al tiempo del dictado de la sentencia.

En el FD 5º queda constatada la inexistencia de plazo para la tramitación del PORN, atendiendo a la normativa que le resulta de aplicación:

<<Cita la recurrente la Ley 1/2001 del Suelo de la Región de Murcia y la propia Ley 4/1992, para concluir que ninguna de ellas establece un plazo para la tramitación de los PORNs. Por tanto, entiende que se ha de aplicar con carácter supletorio (aunque dice "de forma subsidiaria") el artículo 42.2 de la Ley 30/1992 .

Los PORNs se regulan en la citada Ley 4/1992, que los distingue de los instrumentos de ordenación del territorio (incluidos en su título III), distinción que responde a su diferente naturaleza jurídica y finalidad, prevaleciendo en todo caso la ordenación de los recursos naturales como expresamente se establece en el artículo 46.2 pues en caso de contradicción de los instrumentos de ordenación territorial existentes con los PORNs aquéllos deberán adaptarse a éstos. Por tanto, la Disposición transitoria tercera de la ley, antes transcrita, no es de aplicación en este caso. En el Título VI, Cap. I (artículo 45) se definen el PORN como el "principal instrumento de planificación y gestión de dichos recursos en la Región de Murcia y, en especial, de sus espacios naturales". En el artículo 47 se regula su tramitación, y como bien dice la parte actora no se establece un plazo para la misma. Tampoco se contiene este plazo en la Ley del Suelo de la Región de Murcia, ya sea el texto del año 2001 o del año 2005, lo que resulta lógico, pues estas leyes no regulan los PORNs, sino los instrumentos de ordenación territorial y urbanística. Lo mismo cabe decir del texto actualmente vigente, aprobado por la Ley 13/2015, de 30 de marzo, de ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia.

La Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y la Biodiversidad, cuyo objeto (artículo 1 ) es establecer el régimen jurídico básico de la conservación, uso sostenible, mejora y restauración del patrimonio natural y de la biodiversidad, como parte del deber de conservar y del derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, establecido en el artículo 45.2 de la Constitución, regula en el Cap. III del Título I los PORNs, sin establecer tampoco plazo para su tramitación y aprobación definitiva.>>

Sin embargo, sentado esto, se rechaza en el siguiente FD 6º lo que la demanda pretende, esto es, la aplicación supletoria del artículo 42.2 de la Ley 30/1992 y de las consecuencias establecidas en el siguiente artículo 44 del mismo texto legal. Sobre la base de las razones que siguen:

<<Admitido por la propia parte demandante que en ninguna norma hay plazo para esa aprobación definitiva, pretende una aplicación supletoria del artículo 42.2 de la Ley 30/1992, de tal modo que el plazo será de seis meses. No se entiende muy bien la razón de considerar este plazo cuando la norma establece el de tres meses, y el límite de los seis meses es para el que se fije por la norma reguladora del correspondiente procedimiento, salvo que se trate de una norma con rango de ley o así venga previsto en la normativa comunitaria europea en cuyo caso podrá establecerse uno mayor. Las consecuencias de no resolución en plazo se establecen en el artículo 44, siendo el de la caducidad cuando se trate de procedimientos iniciados de oficio en los que se ejerciten potestades sancionadoras o, en general, susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen, lo que, en principio, no sería predicable de un PORN dado el bien que se intenta proteger, cuestión que no obstante carece de relevancia al objeto del presente recurso por lo que más adelante se dirá. Los dos preceptos citados se encuentran en el Cap. I ("Normas generales") del Título IV de la Ley 30/1992, "De la actividad de las Administraciones Públicas", y su razón de ser obedece al principio general del deber de las Administraciones Públicas de dictar resolución expresa. Ahora bien, en el caso enjuiciado no se trata de una resolución sino de una disposición general, pues esa es la naturaleza de un PORN. Por tanto, no le es de aplicación la citada Ley, sino las normas específicas antes citadas (Ley 4/1992 y Ley 42/2007), y en lo no previsto en ellas, o bien como normas que establecen los principios básicos y generales en el ejercicio de la potestad reglamentaria, la Ley 50/1997, del Gobierno, y la Ley regional 6/2004. La Ley 50/1997 regula en sus artículos 23 y siguientes la potestad reglamentaria, y la citada ley regional en sus artículos 52 y siguientes. En ninguna de esas normas se establece plazo ni se prevé una posible caducidad.>>

Así también lo tenemos declarado, por otro lado, en la jurisprudencia que igualmente se invoca a continuación:

<< Expresamente se ha pronunciado el Tribunal Supremo sobre esto en sentencia, entre otras, de 29 de junio de 2012 que señaló:

*"En todo caso, no está de más declarar que 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, según señalamos en 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 propios del silencio administrativo, positivo o negativo, según los casos">>.*

Ha lugar, consiguientemente, a la desestimación del recurso contencioso-administrativo, sin imposición de costas (FD 7º).

**TERCERO.-** Inadmitido el primero de los motivos sobre los que se sustenta el recurso de casación sometido ahora a nuestra consideración, la única cuestión que queda por examinar es la que se plantea con ocasión del segundo y último de los motivos fundadores de dicho recurso.

Invoca la asociación recurrente a tal fin, correctamente, al amparo de la letra d) del artículo 88.1 de nuestra Ley Jurisdiccional, la infracción de lo dispuesto por los artículos 42.2 y 44 LRJAP -PAC, en la medida en que, habida cuenta de la inexistencia de un plazo específico previsto por la normativa autonómica de aplicación, le son de aplicación al supuesto examinado por la sentencia impugnada las previsiones establecidas en los preceptos antes indicados, atinentes a la caducidad de los procedimientos administrativos, dado que, por medio del procedimiento en curso encaminado a la aprobación del Plan de Ordenación de Recursos Naturales de la Sierra de Carrascoy y El Valle, se consuma una sensible ampliación de los límites del espacio natural concernido, que repercute negativamente sobre los titulares de las tierras afectadas. Dado que la aprobación inicial del citado Plan se produjo el 18 de mayo de 2005 ha trascendido sobradamente el plazo legalmente previsto por la normativa estatal sobre procedimiento administrativo común que se invoca como infringida.

Denuncia la asociación recurrente asimismo al término del desarrollo del motivo casacional que nos ocupa una vulneración del artículo 118.1 LRJAP -PAC, a cuyo socaire trae a colación nuestra conocida jurisprudencia sobre la distinción entre el error de hecho y de derecho (se citan las Sentencias de 26 de octubre de 2005 RC 7405/1999 y de 4 de febrero de 2008 RC 2160/2003; aunque son muchas otras las que siguen la misma línea); pero resulta de todo punto impertinente la apelación al precepto indicado, que resulta de aplicación estricta en el ámbito del recurso administrativo extraordinario de revisión y sin que por tanto resulten trasladables al supuesto que nos ocupa las consideraciones que puedan deducirse como consecuencia de la exégesis del indicado artículo 118.1. Tampoco se razona lo más mínimo, por otra parte, sobre las intenciones por las que se invoca este precepto legal. En todo caso, los errores que son tomados en consideración por el artículo 118.1 son atribuibles en su caso a los actos administrativos, pero no a las sentencias; por lo que no resulta de aplicación a la actividad jurisdiccional, que es para lo que parece pretenderse que es para lo que trata de hacerse valer.

Centrada consiguientemente la controversia en torno a la cuestión relativa a la caducidad, cabe anticipar ya que tampoco cumple acoger el motivo que nos ocupa desde esta perspectiva, porque, como bien argumentan las partes que se oponen a la estimación del recurso, los planes de ordenación de recursos naturales son disposiciones de carácter general que gozan de la consideración de normas reglamentarias.

Sentada la distinción entre actos administrativos y disposiciones de carácter general no les son de aplicación miméticamente, en efecto, a ambas categorías jurídicas el mismo régimen jurídico, sino que al contrario éste difiere en no pocos aspectos relevantes (régimen de validez y de eficacia, régimen de impugnación, etc.) y, entre otros, también son distintos los procedimientos conducentes a la producción de actos y reglamentos. No quiere esto decir que no resulte de aplicación a éstos últimos el régimen de la caducidad, no obstante las disfunciones que ello trae consigo. Ahora bien, para que sea así, se precisa que la caducidad esté expresamente contemplada en los procedimientos encaminados a la aprobación del instrumento normativo de que se trate en cada caso. Lo que resulta de todo punto inaceptable es pretender la aplicación subsidiaria de la regla del artículo 42.2 y de las consecuencias del artículo 44 LRJAP -PAC. Ambas previsiones van referidas a los procedimientos administrativos tramitados para la adopción de actos administrativos y no de reglamentos o disposiciones de carácter general.

Así lo ha entendido acertadamente la Sala de instancia. Con base, por lo demás, en nuestra doctrina que asimismo recoge en sus fundamentos ( Sentencia de 29 de junio de 2012 RC 1568/2009 , en la que se citan, por otra parte, muchas otras).

Hemos de venir ahora, pues, a ratificar expresamente la vigencia de esta doctrina que, en fin, acabamos también de recordar y de aplicar recientemente ( Sentencia de 20 de julio de 2016 nº 1891/2016 RC 2006/2015 , FJ 5º; con cita en ella también de nuestras anteriores Sentencias de 17 de diciembre de 2010 RC 1473/2006 y 13 de diciembre de 2011 RC 3214/2008 , en el mismo sentido).

Procede desestimar, consiguientemente, el motivo de casación examinado en este fundamento.



**CUARTO.-** Desestimado el presente recurso de casación, hemos de acordar la imposición de las costas a la parte recurrente, conforme ordena el artículo 139.2 de nuestra Ley Jurisdiccional. No obstante, cabe asimismo limitar la cuantía de las costas, de acuerdo con el precepto legal indicado. De tal manera, atendida la índole del asunto y la conducta desplegada por las partes, las costas, por todos los conceptos, no podrán exceder de la cantidad de 4.000 euros más IVA, cantidad que deberá ser satisfecha por mitades a las administraciones que han comparecido y expresado en el trance que corresponde su oposición al presente recurso de casación.

## FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey, por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido no haber lugar y, por tanto, desestimar el recurso de casación nº 3319/2015, interpuesto por la Asociación de Propietarios de la DIRECCION000 contra la Sentencia nº 746/2015 dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Murcia en fecha 18 de septiembre de 2015, recaída en el recurso nº 264/2010. Condenar a la parte recurrente en las costas del presente recurso de casación, en los términos expresados.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.

D. Jose Manuel Sieira Miguez D. Rafael Fernandez Valverde D. Octavio Juan Herrero Pina D. Juan Carlos Trillo Alonso D. Wenceslao Francisco Olea Godoy D. Jose Juan Suay Rincon D<sup>a</sup> Ines Huerta Garicano D. Cesar Tolosa Tribiño D. Jesus Ernesto Peces Morate D. Mariano de Oro-Pulido y Lopez PUBLICACIÓN.- Leída y publicada fue la anterior sentencia por el Magistrado Ponente Excmo. Sr. D. Jose Juan Suay Rincon, estando constituida la Sala en audiencia pública de lo que, como Letrada de la Administración de Justicia, certifico.