

ACTUALIDAD JURÍDICA: RECOPIACIÓN DE JURISPRUDENCIA

II. TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

NUEVO RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA LA LEY 27/2013, DE 27 DE DICIEMBRE DE RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL, EN DEFENSA DE LA AUTOMIA LOCAL, SIENDO EL PRIMER RECURSO FORMULADO, DE TAL NATURALEZA, RESPECTO DE LAS BASES DE RÉGIMEN LOCAL Y DE LAS HACIENDAS LOCALES.

Sentencia número 107/2017 de 20 de julio del Pleno del Tribunal Constitucional.

Conflicto Constitucional 4292/2014.

Ponente: Cándido Conde-Pumpido Tourón

El TC resuelve el conflicto en defensa de la autonomía local formulado por 2.393 municipios respecto del artículo 1, apartados 3, 8, 9, 16, 21, 25, 30, 31, 36 y 38, así como del artículo 2, apartados 2 y 3 de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local (LRSAL), por vulneración de la garantía constitucional de la autonomía local.

Los referidos artículos vulnerarían los artículos 137, 140 y 141 de la Constitución, desarrollando el recurso tres bloques de impugnaciones:

a) Los artículos 25.2, 26.2 y 116 *ter* de la LRBRL, en la redacción dada por los apartados 8, 9 y 31, respectivamente, del artículo 1 de la Ley 27/2013 producirían sobre los municipios un desapoderamiento competencial contrario a la autonomía local constitucionalmente garantizada.

El artículo 25.2 LRBRL infringiría los artículos 137 y 140 CE por limitar el ámbito de las competencias propias municipales a una serie de materias tasadas. Los ayuntamientos no podrían ejercer competencias propias en otros ámbitos. Las Comunidades Autónomas, en ejercicio de sus atribuciones sectoriales, no podrían asignárselas.

El artículo 26.2 LRBRL, aun interpretando que autoriza a la diputación a proponer la forma de prestación del servicio municipal correspondiente solo si cuenta con la anuencia de los ayuntamientos involucrados, incurriría en la

Dice el TC el presente recurso es hasta la fecha el primer conflicto en defensa de la autonomía local formulado respecto de bases del régimen local y legislación estatal sobre haciendas locales.

La LRSAL ha sido ya objeto de las SSTC 41/2016, de 3 de marzo (RTC 2016, 41), 111/2016, de 9 junio (RTC 2016, 111), 168/2016, de 6 de octubre (RTC 2016, 168), 180/2016, de 20 de octubre (RTC 2016, 180); 44/2017, de 17 de abril; 45/2017, de 17 de abril; 54/2017, de 11 de mayo (RTC 2017, 54), 93/2017, de 6 de julio (RTC 2017,

93) y 101/2017, de 20 de julio (RTC 2017, 101), resolutorias de los recursos de inconstitucionalidad interpuestos, respectivamente, por la Asamblea de Extremadura, el Gobierno de Andalucía, el Gobierno del Principado de Asturias, el Parlamento de Navarra, diputados del Congreso, el Parlamento de Andalucía, el Parlamento de Cataluña, el Gobierno de Cataluña y el Gobierno de Canarias, y de las que hemos dado cuenta en esta sección en números anteriores de la Revista.

El presente conflicto impugna previsiones que ya han sido declaradas inconstitucionales y nulas por alguna de aquellas Sentencias, y por ello el punto 1 del fallo de la sentencia del TC declara extinguida, por pérdida sobrevenida de objeto, la impugnación del artículo 26.2 de la LRBRL, en la redacción dada por el artículo 1.9 de la LRSAL, en los incisos “al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas” y “para reducir los costes efectivos de los servicios el mencionado Ministerio decidirá sobre la propuesta formulada que deberá contar con el informe preceptivo de la Comunidad Autónoma si es la Administración que ejerce la tutela financiera”; y de la disposición adicional decimosexta de la LRBRL, introducida por el artículo 1.38 de la LRSAL.

Por otra parte, la STC que comentamos, da por reproducida la doctrina de las SSTC citadas anteriormente sobre el significado y alcance de la garantía constitucional de la autonomía local. Además, hay supuestos en que el presente conflicto y aquellos recursos vierten, respecto del mismo precepto, los mismos razonamientos impugnatorios, que la sentencia que comentamos desmenuza, por lo que el número 2 del fallo desestima el conflicto en defensa de la autonomía local en todo lo demás.

LAS NORMAS ESTABLECIDAS POR LA LRBRL PARA LA CREACIÓN DE NUEVOS MUNICIPIOS SON BÁSICAS Y NO PUEDEN SER ALTERADAS POR NORMAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.

Sentencia número 108/2017 de 21 de septiembre del Pleno del Tribunal Constitucional.

Recurso de Inconstitucionalidad 1401/2016.

Ponente: Ricardo Enrique Sancho.

El recurso de inconstitucionalidad fue interpuesto por el Presidente del Gobierno contra la Ley del Parlamento de Cataluña 8/2015, de 10 de junio, de creación del municipio de Medinyà. El recurso considera que la constitución de ese nuevo municipio representa un régimen singular o especial para ese municipio no permitido por la legislación básica del Estado (artículo 9 de la LRBRL), en la medida en que el propio preámbulo de la ley recurrida reconoce que la normativa impide que Medinyà se constituya como municipio independiente, y vulnera asimismo el artículo 13.2 de la misma Ley reguladora de las bases de régimen local, en la redacción dada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, pues no cuenta tampoco con el mínimo de cinco mil habitantes exigido por el citado precepto para la creación de nuevos municipios, como igualmente reconoce el propio preámbulo de la Ley recurrida según el cual Medinyà cuenta con 866 habitantes.

El TC considera que la determinación de los requisitos necesarios para la constitución de un nuevo municipio, que es lo que hace la Ley recurrida, forma parte del contenido

de las bases del régimen local que corresponde establecer al Estado conforme al artículo 149.1.18. Por el contrario, la competencia «exclusiva» de la Generalitat de Cataluña sobre su “organización territorial”, y en particular sobre la creación de municipios que resulta del artículo 151 EAC, tiene un contenido distinto, y se refiere principalmente a la entidad que puede tomar esa decisión; decisión que no por ello deja de estar sujeta a los requisitos establecidos válidamente en la legislación básica del Estado dictada al amparo del artículo 149.1.18 CE.

Este carácter básico no impediría, según los letrados del Gobierno y Parlamento autonómicos, la creación por Ley del municipio de Medinyà, a pesar de contar éste con menos de cinco mil habitantes. A su juicio, esa “base” del régimen local establecida por el Estado al amparo del artículo 149.1.18 CE solamente sería oponible y vincularía al Gobierno de la Generalitat, órgano llamado a resolver ordinariamente los procedimientos administrativos de alteración de términos municipales de acuerdo con la Ley municipal y de régimen local de Cataluña, arts. 17 y 18 de su texto refundido, aprobado por Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, pero no al legislador autonómico, bien por aplicación del título competencial sobre “organización territorial” del artículo 151 EAC, en combinación con las singularidades históricas de Medinyà, ya mencionadas, bien por haberse iniciado el procedimiento de alteración del término municipal con anterioridad al establecimiento de la citada base en la Ley reguladora de las bases de régimen local, que se produjo con la Ley 27/2013.

Sin embargo, ninguno de esos argumentos permite acomodar la ley recurrida al bloque de la constitucionalidad. De acuerdo con el principio de separación o competencia, las “bases” o normas «básicas» a que alude el artículo 149.1 CE en diversos apartados delimitan el ámbito de actuación de la Comunidad Autónoma y, por tanto, también de su legislador. En consecuencia, siendo este artículo 13.2 LBRL el precepto estatal de contraste *ex* artículo 149.1.18 CE, la insalvable contradicción entre ese precepto básico y la decisión tomada por la Comunidad Autónoma (al amparo del art. 151 EAC, ciertamente, pero sin respetar esa condición o requisito establecido válidamente por el Estado al amparo del citado art. 149.1.18 CE) debe conducir directamente a declarar la inconstitucionalidad y nulidad de la Ley del Parlamento de Cataluña 8/2015, de 10 de junio, de creación del municipio de Medinyà.

II. TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA

EL TSJA DECLARA NULO DE PLENO DERECHO EL DECRETO 141/2015, DE 26 DE MAYO DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA POR EL QUE SE APRUEBA EL PLAN DE PROTECCIÓN DEL CORREDOR LITORAL DE ANDALUCÍA POR HABER SIDO DICTADO POR EL GOBIERNO DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA EN FUNCIONES, CUANDO EN DICHA SITUACIÓN ÚNICAMENTE PUEDE EL GOBIERNO DESPACHAR ASUNTOS DE TRÁMITE, SALVO SUPUESTO DE URGENCIA O DE INTEREÉS GENERAL. EXAMEN DE LA MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS “PER RELATIONEM” O “IN ALLIUNDE”, ES DECIR POR REMISIÓN A INFORMES EXISTENTES EN EL EXPEDIENTE. INAPLICACIÓN AL PROCEDIMIENTO DE APROBACIÓN DE LAS NORMAS DE CARÁCTER GENERAL DE LA INSTITUCIÓN DE LA CADUCIDAD DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, SIÉNDOLES DE APLICACIÓN LOS EFECTOS DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO

Sentencia de la Sección 2ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (Sevilla) de 7 de septiembre de 2017.

Recurso contencioso administrativo número 721/2015.

Ponente: José Santos Gómez.

El Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía de fecha 26 de mayo de 2015 procedió a la aprobación del Decreto 141/2015, de 26 de mayo por el que se aprueba el Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía (en adelante, PPCLA), si bien fue publicado en el BOJA del 20 de julio. A la fecha de aprobación del Decreto, el Gobierno de la Junta de Andalucía se encontraba en funciones, pues el 22 de marzo anterior se habían celebrado elecciones autonómicas convocadas por Decreto 1/2015 de 26 de enero, y la constitución del Parlamento de Andalucía no se produciría hasta el 16 de abril, la investidura de la Presidente 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; de modo que cuando el Gobierno de la Junta de Andalucía aprobó el PPCLA, se encontraba en funciones, como se ha dicho.

El 25 de mayo de 2015, la Secretaría General de Ordenación del Territorio y Cambio Climático emite un informe en el que aduce razones de urgencia e interés general, que ponen de manifiesto el convencimiento de la Administración del carácter político de la aprobación definitiva del PPCLA, justificando la urgencia de su aprobación en que la disposición adicional única del Decreto 5/2012, de 27 de noviembre, de medidas urgentes en materia urbanística y para la protección del litoral de Andalucía establece el plazo de dos años y seis meses desde la entrada en vigor del Decreto-ley para la aprobación del PPCLA, fecha que concluía el 27 de mayo de 2015, con lo que 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; 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 Algarrobico", ubicados todos en zonas de gran valor ambiental;

y, en definitiva, 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.

Contra el Decreto que aprueba el PPCLA interpone la Junta de Compensación del Sector SL-1 "Valdevaqueros" del Pan General de Tarifa recurso contencioso administrativo, alegando falta de competencia del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía para aprobar el Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía, por encontrarse el Gobierno en funciones.

El TSJA analiza en la sentencia que comentamos la competencia del Gobierno en funciones, las razones de urgencia y / o de interés general que permitan, en esta situación, al Gobierno despachar asuntos que vayan más allá del despacho de asuntos ordinarios, la necesidad de motivación de la existencia de dichas circunstancias y la posibilidad de que se admitan por referencia a informes obrantes en el expediente.

A la primera cuestión, competencia del Gobierno en funciones, el TSJA parte del artículo 101.2 de la Constitución, según el cual, el Gobierno cesante continuará en funciones hasta la toma de posesión del nuevo Gobierno, y el artículo 21.3 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, si bien estatal, dispone que el Gobierno en funciones 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. Por su parte, el artículo 120 del Estatuto de Autonomía de Andalucía dice que el gobierno cesante continuará en funciones hasta la toma de posesión del nuevo Consejo de Gobierno, y el artículo 37.3 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, de Gobierno de Andalucía, que el Gobierno cesante limitará su gestión al despacho ordinario de los asuntos públicos de su competencia, salvo urgencia o interés general debidamente acreditados.

El TSJA cita la sentencia del TS de 2 de diciembre de 2006 (recurso 161/2004), que declara que la dirección de la política general, que es la misión principal del Gobierno, trae causa del programa que el candidato a la Presidencia defiende en el momento de su investidura y que, en caso de ser elegido por la Cámara el candidato a presidente, queda refrendado su programa y la confianza de aquella a éste, permitiendo el sistema parlamentario 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).

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.

Así, el artículo 21 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, prohíbe 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. Asimismo, deja en suspenso las delegaciones legislativas mientras el Gobierno esté en funciones por haberse celebrado elecciones generales.

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 de la STS citada, continua diciendo el TSJA, ha sido ratificada por la de 28 de mayo de 2013 del TS (recurso de casación 231/2012).

Sentado lo anterior, 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.

Como quiera que las razones de urgencia constaban en un informe previo de la Secretaría General de Ordenación del Territorio y del Cambio Climático, analiza el TSJA la validez de la motivación de los actos y resoluciones administrativas por remisión a informes y dictámenes, y declara que tal posibilidad 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, en el sentido de que 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 y evitar indefensión. No obstante, el Tribunal Supremo, ha establecido matices en la denominada motivación "in allunde", 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". Ahora bien, el Tribunal Constitucional declara que esta forma de motivación será válida siempre y cuando dicha remisión se produzca de forma expresa e inequívoca y siempre que la cuestión sustancial de que se trate se hubiera resuelto en la resolución o documento al que la resolución se remite.

Ahora bien, continua diciendo el TSJA, el Decreto que aprueba el PPCLA no menciona ni justifica razón alguna de urgencia o de interés general que motivaran la aprobación por el Gobierno en Funciones, y no solo eso, sino que ni siquiera remite o reenvía al contenido del informe de 25 de mayo de 2015, de la Secretaría General de Ordenación del Territorio y Cambio Climático, aparte de que las razones de urgencia y de interés general que aprecia el referido informe no se sostienen jurídicamente.

No puede justificarse como razón de urgencia, aducida por la Secretaría General, para la aprobación del PPCLA, que ésta tuviese que hacerse antes del 27 de mayo de 2015, fecha límite del plazo fijado (2 años y 6 meses) por la disposición adicional única del Decreto 5/2012, de 27 de noviembre, 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 en la STS de 8 de marzo de 2012 (recurso de casación 2305/2008), que declaró haber lugar al recurso de casación interpuesto por 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, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio del Litoral Occidental de Huelva y se crea su Comisión de Seguimiento. Lo que transcribimos a continuación en letra cursiva, es un resumen de la referida sentencia del TS, que recoge la que nos ocupa.

La sentencia impugnada concluye 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 al 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.

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. Y como ha dicho el TS la institución de la caducidad del procedimiento administrativo se circunscribe a los procedimientos de producción de actos o resoluciones administrativas, no a los de aprobación de disposiciones de carácter general, y por esta 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.

La anterior 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.

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, sólo se refería a los expedientes no susceptibles de producir actos favorables para los ciudadanos, como los sancionadores. 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, pero 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, continua diciendo los fundamentos de la sentencia que comentamos, 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.

Por tanto, concluye el TSJA que el Decreto, 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, y declara, en consecuencia, nulo de pleno derecho el Decreto 141/2015, de 26 de mayo, del Consejo de Gobierno que aprueba el Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía.

