

TRIBUNAL SUPREMO
Sala de lo Contencioso-Administrativo
Sección Quinta
Sentencia núm. 1.891/2016

Fecha de sentencia: 20/07/2016

Tipo de procedimiento: RECURSO CASACION

Número del procedimiento: 2006/2015

Fallo/Acuerdo: Sentencia Desestimatoria

Fecha de Votación y Fallo: 12/07/2016

Ponente: Excmo. Sr. D. José Juan Suay Rincón

Procedencia: T.S.J.CANARIAS SALA CON/AD

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Jesús

Pera Bajo

Transcrito por: JAS

Nota:

Resumen

Urbanismo. Aprobación del Plan Territorial Parcial del Gobierno de Canarias de estructuración y regeneración del espacio consolidado de Playa del Inglés. Caducidad: Inexistencia de abuso en el ejercicio de la jurisdicción por corregir la fijación del día inicial para el cómputo del plazo establecido. Las exigencias de la normativa básica en materia de caducidad del procedimiento se circunscriben a los procedimientos encaminados a la adopción de actos y resoluciones administrativas. La normativa básica no excluye por sí la aplicación del instituto de la caducidad a los procedimientos de elaboración de planes. Límites a la retroactividad de las normas por razones de seguridad jurídica.

Recurrente: GOBIERNO DE CANARIAS y CABILDO INSULAR DE GRAN CANARIA

RECURSO CASACION núm.: 2006/2015

Ponente: Excmo. Sr. D. José Juan Suay Rincón

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Jesús

Pera Bajo

TRIBUNAL SUPREMO
Sala de lo Contencioso-Administrativo
Sección Quinta
Sentencia núm. 1891/2016

Excmos. Sres.

D. Rafael Fernández Valverde, presidente

D. José Juan Suay Rincón

D. César Tolosa Tribiño

D. Francisco José Navarro Sanchís

D. Jesús Ernesto Peces Morate

D. Mariano de Oro-Pulido y López

En Madrid, a 20 de julio de 2016.

Esta Sala ha visto el recurso de casación nº 2006/2015, interpuesto por la Comunidad Autónoma de Canarias, representada y asistida por la letrada de sus Servicios Jurídicos, y por el Excmo. Cabildo de Gran Canaria, representado y asistido por la letrada de sus Servicios Jurídicos, contra la Sentencia nº 36/2015 dictada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, sede en Las Palmas de Gran Canaria, en fecha 26 de febrero de 2015, recaído en el recurso nº 13/2013, sobre urbanismo; habiendo comparecido como parte recurrida la entidad Hostelería

Canaria Internacional, S.A., representada por la procuradora doña Matilde Marín Pérez y asistida de letrado.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. José Juan Suay Rincón.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- En el proceso contencioso administrativo antes referido, la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Canarias, sede en Las Palmas de Gran Canaria, dictó Sentencia de fecha 26 de febrero de 2015, por cuya virtud se estimó el recurso contencioso administrativo nº 13/2013 interpuesto por la entidad Hostelería Canaria Internacional, S.A. contra la Orden del Consejero de Obras Públicas, Transportes y Política Territorial del Gobierno de Canarias, de fecha 6 de noviembre de 2012, por la que se aprueba el Plan Territorial Parcial de estructuración y regeneración del espacio consolidado de Playa del Inglés, que se anula. Con costas.

SEGUNDO.- Notificada esta resolución a las partes, por las administraciones recurrentes se presentaron sendos escritos preparando recurso de casación, los cuales fueron tenidos por preparados mediante diligencia de la Sala de instancia de fecha 27 de mayo de 2015, al tiempo que ordenó remitir las actuaciones al Tribunal Supremo, previo emplazamiento de los litigantes.

TERCERO.- Emplazadas las partes, el recurrente (Gobierno de Canarias) compareció en tiempo y forma ante este Tribunal Supremo y formuló en fecha 1 de septiembre de 2015 su escrito de interposición del recurso, en el cual, después de expuestos los motivos de casación que estimó procedentes, vino a solicitar que se estimaran los motivos del recurso y se casara la sentencia recurrida con los pronunciamientos que en derecho corresponda.

Por su parte, el también recurrente, Excmo. Cabildo Insular de Gran Canaria, compareció igualmente en tiempo y forma ante este Tribunal Supremo y formuló asimismo en fecha 19 de octubre de 2015 su

escrito de interposición del recurso de casación, en el cual, tras exponer los motivos que consideró procedentes, interesó el dictado de una resolución estimatoria por la que, declarando haber lugar al recurso, se casara y anulara la sentencia recurrida, dejándola sin efecto y dictando otra en su lugar desestimatoria en su integridad de la demanda y que declarara que la antedicha resolución se ajusta al ordenamiento jurídico; o, subsidiariamente, que casara la sentencia con los pronunciamientos que en derecho corresponda; todo ello con expresa imposición de las costas procesales de instancia a la actora y a cada parte las causadas en este recurso.

CUARTO.- Por providencia de la Sala, de fecha 15 de diciembre de 2015, se acordó admitir a trámite los recursos de casación interpuestos, ordenándose por diligencia de fecha 7 de septiembre de 2015 entregar copia del escrito de formalización del recurso a la parte comparecida como recurrida (Hostelería Canaria Internacional, S.A.) a fin de que en el plazo de treinta días pudiera oponerse a los mismos. Siendo evacuado el trámite conferido mediante escrito de fecha 4 de marzo de 2016, en el que solicitó a la Sala que dictara sentencia inadmitiendo los motivos de casación que se especifican y/o subsidiariamente, que sean desestimados los motivos aducidos en su totalidad, con expresa condena en costas. Finalmente, para el hipotético supuesto de que la sentencia fuera casada, se solicita su remisión a la Sala del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, para que se pronuncie, en todo caso, sobre el fondo del asunto, es decir, sobre las cuestiones sustantivas que afectan al derecho de propiedad de la entidad recurrida, sobre los que la Sala no se pronunció al declarar la nulidad del PTP-8.

Mediante escritos de fechas 23 y 26 de febrero de 2016 respectivamente, el Gobierno de Canarias no formula oposición al recurso de casación interpuesto por el Excmo. Cabildo Insular de Gran Canaria, mientras que éste último alegó en el suyo lo que a su derecho convino.

QUINTO.- Por providencia se señaló para la votación y fallo de este recurso de casación el día 12 de julio de 2016, en que tuvo lugar.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- El presente recurso de casación se promueve contra la Sentencia dictada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Canarias, sede en Las Palmas de Gran Canaria, de fecha 26 de febrero de 2015, por cuya virtud se estimó el recurso contencioso administrativo nº 13/2013 interpuesto por la entidad Hostelería Canaria Internacional, S.A. contra la Orden del Consejero de Obras Públicas, Transportes y Política Territorial del Gobierno de Canarias, de fecha 6 de noviembre de 2012, por la que se aprueba el Plan Territorial Parcial de estructuración y regeneración del espacio consolidado de Playa del Inglés, que se anula.

SEGUNDO.- La sentencia impugnada comienza a examinar ya en su FD 1º la caducidad alegada en la demanda del procedimiento de elaboración del plan especial cuya anulación constituye la pretensión principal sustentada en el recurso.

Tras efectuar lo que denomina una digresión sobre el ámbito de la caducidad en los procedimientos de elaboración de los diversos instrumentos de planeamiento de Canarias, afirmará que la institución de la caducidad del procedimiento administrativo regulada por la normativa estatal básica se circunscribe a los procedimientos de producción de actos o resoluciones administrativas:

<<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 13 de octubre de 2011 (Casación 3214/2008) y de 17 de noviembre de 2010 (Casación 1473 / 2006)).>>

No es tal el caso en el supuesto de autos, según prosigue indicando:

<<Pero nótese que no nos estamos refiriendo a la institución de la caducidad del procedimiento administrativo que regulan los 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 y que se circunscribe a los procedimientos de producción de actos o resoluciones administrativas y no a los de aprobación de disposiciones de carácter general.>>

Ahora bien, lo que sucede es que, por virtud de la normativa sectorial canaria, se dispone la aplicación de la caducidad a los instrumentos de planeamiento:

<<Lo que sucede aquí es que conforme a la legislación sectorial de la ordenación territorial y urbanística propia de Canarias se ha instaurado un plazo de caducidad y los efectos que genera la demora o inactividad de la Administración en la tramitación de un instrumento de ordenación y que por imperativo de tales normas autonómicas, se homologan a los generales de la caducidad, pues no se puede entender de otra forma la orden de archivo del procedimiento y la posibilidad, que introduce la Ley 6/2009, de que no obstante la declaración de caducidad, el órgano que tenga atribuida la competencia para formular el instrumento de planeamiento podrá acordar, en el plazo máximo de un año, reproducir la iniciativa disponiendo la conservación de los trámites efectuados hasta el momento, posibilidad que carecería de rigor si no estuviésemos en presencia del vencimiento de un plazo que impone el archivo del procedimiento.>>

Destacada la regulación recibida por este instituto por dicha normativa y la evolución seguida en ella, se obtiene una primera conclusión:

<<Atendiendo al literal de tales preceptos, la primera conclusión que se extrae es que hasta la fecha de entrada en vigor de la Ley 2/2013, -- El día 1/6/2013--, el Ordenamiento urbanístico canario, en virtud de la remisión reglamentaria contenida en artículo 42 del Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias 1/2000, la elaboración de los instrumentos de planeamiento de Canarias estaba sujeta a los plazos de caducidad recogidos en el artº2 del Decreto 55/2006, Reglamento de Procedimiento de instrumentos de ordenación del sistema de planeamiento de Canarias. Tal disposición se elevó a rango legal por la Ley 6/2009, vigente hasta el día 1 de junio de 2013.>>

Y la ineludible consecuencia que resulta de la misma es la que se formula a continuación:

<<Como consecuencia ineludible, --en contra de lo que sostienen las representaciones de las Administraciones demandadas-, al Plan territorial examinado, no le es aplicable la modificación introducida por la DA cuarta de Ley 2/2013, por cuanto en su propio texto se determina su aplicación a "Los instrumentos de planeamiento en tramitación" y es claro que el PTP 8 objeto de este recurso, no se encontraba en tramitación, sino que había sido aprobado definitivamente con anterioridad por la Orden de 6 de noviembre de 2012.

Pretender que tal disposición se aplique también a los Planes definitivamente aprobados, además de ser contrario a la literalidad del precepto, supone el absurdo de modificar las normas que regulan la elaboración de un Plan, cuando tal elaboración ya no existe por haber concluido y estar definitivamente aprobado.>>

En apoyo del planteamiento expuesto se aduce una segunda razón, con apoyo en la jurisprudencia constitucional (STC 46/1990):

<<Pero es que además la interpretación que persiguen los defensores de las Administraciones demandadas, supondría, ni más ni menos, que Ley canaria 6/2009, nunca ha estado en vigor, en este particular de la caducidad de los planes de ordenación.

Las leyes se derogan por otras leyes, pero tales leyes posteriores no pueden hacer desaparecer del mundo jurídico la Ley anterior como sino hubiera existido nunca.>>

Resultando consiguientemente de aplicación al caso el instituto de la caducidad por virtud de lo ordenado por la normativa autonómica que resulta de aplicación, ya en el FD 2º la Sala de instancia procede a la determinación del día inicial que hay que tomar en consideración a efectos de elucidar si la administración actuante ha incurrido o no en la caducidad alegada en la demanda.

Tomando por base de nuevo la normativa autonómica (artículo 12 del Reglamento), se sostiene que la fijación acordada por el Cabildo Insular de Gran Canaria resulta arbitraria:

<<Pues bien tal acuerdo de inicio de procedimiento fue fijado por el acuerdo del Consejo de Gobierno Insular, adoptado el día 6 de febrero de 2008, en el día 5 de marzo de 2007, fecha en la que según se afirma "fueron invitadas las distintas administraciones afectadas por el Plan". Sin embargo la fijación de tal fecha resulta claramente arbitraria, dado que de conformidad con lo dispuesto en el artº 14 en relación con el artº 12 del Reglamento de Planeamiento, la Comisión de Seguimiento, se promueve y constituye cronológicamente después del acuerdo de inicio del procedimiento y no antes.>>

Y es que, según prosigue señalándose:

<<Por el contrario antes de dicha fecha existen una pluralidad de actuaciones que ponen de manifiesto el acuerdo de elaborar el plan, como es su encargo a

técnicos externos, (año 2005) y muy especialmente el hecho de que en Julio de 2006, se dé cuenta de la finalización de la redacción del documento de avance del Plan (documento 6 paginas 63-65 del EA), tramite sin duda posterior al acuerdo de inicio del procedimiento y de la creación de la Comisión de seguimiento.>>

Por lo que, en fin:

<<Consecuentemente con los antecedentes que figuran en el propio Decreto impugnado, habremos de tomar como día inicial del cómputo del plazo de caducidad, como mínimo al día 8 de agosto de 2006, en la que según se dice en el Decreto "se recibe oficio del Cabildo Insular de Gran Canaria por el que se comunica e informa a la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias (en adelante COTMAC) de la formulación del Plan Territorial Parcial de Regeneración y Estructuración del espacio consolidado de Playa del Inglés (en adelante PTP-8) y se solicita a dicho órgano ambiental el contenido de la información específica que se tendrá en cuenta para elaborar el informe de sostenibilidad ambiental de dicho Plan, en virtud de lo dispuesto por la Ley 9/2006, de 28 de abril.">>

Se concluye, en suma, que el plazo legalmente previsto estaba vencido:

<<Partiendo de tal fecha y de que el plazo fijado por el Reglamento de planeamiento era de 18 meses, posteriormente ampliado a otros 18, --aun cuando tal solicitud se formuló el 18 de julio de 2008, cuando el inicial ya habría vencido-- , el plazo de elaboración finalizaría el 8 de agosto de 2009. Pues bien la aprobación provisional tuvo lugar por acuerdo del Pleno del Cabildo de 11 de mayo de 2010 y se remitió a la Consejería competente para su aprobación definitiva el 19 de mayo de 2010, cuando había vencido sobradamente todos los plazos de caducidad señalados por la normativa canaria aplicable. Por ello cuando se remitió el citado Plan a la Consejería competente para su aprobación debió ser devuelto y archivado, según preceptúa la normativa que hemos examinado.>>

El recurso contencioso-administrativo resultó, en suma, estimado, con imposición de condena en costas a las partes demandadas, en la cuantía que se señala (FD 3º).

TERCERO.- El recurso de casación promovido por el Gobierno de Canarias se fundamenta sobre los siguientes motivos:

1) Al amparo de lo preceptuado en el nº 1, letra a) del artículo 88 de la Ley Jurisdiccional, por abuso o exceso en el ejercicio de la jurisdicción.

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 o de la jurisprudencia que fueran aplicables para resolver las cuestiones objeto de debate. Infracción del artículo 42.3 a) LRJAP-PAC. Infracción de la jurisprudencia que se cita.

Por su parte, el del Cabildo Insular de Gran Canaria se basa en los siguientes motivos de casación:

1) Al amparo de lo preceptuado en el nº 1, letra a) del artículo 88 de la Ley Jurisdiccional, por abuso o exceso en el ejercicio de la jurisdicción.

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 o de la jurisprudencia que fueran aplicables para resolver las cuestiones objeto de debate. Infracción de los artículos 44.2 (43.4 en su versión original) y 62.2 LRJAP-PAC. Infracción del artículo 2.3 CC en tanto que limita la eficacia retroactiva de la referida Disposición Adicional Cuarta de la Ley 2/2013. Infracción de la jurisprudencia que señala que la institución de la caducidad no se aplica a las disposiciones de carácter general y cita.

Ad cautelam.

3) Infracción de los artículos 42.3.a), 57.3 y 69.2 Ley 30/1992, y de los artículos 115 y siguientes del Real Decreto 2159/1978.

4) Infracción del principio de seguridad jurídica en relación con el principio de igualdad y unidad de doctrina (artículos 9.3 y 14 CE).

CUARTO.- Los dos primeros motivos de casación alegados en ambos recursos pueden y deben ser examinados ahora al mismo tiempo, porque coinciden sin fisuras en su respectivo planteamiento.

Por la vía de la letra a) del artículo 88.1 de nuestra Ley Jurisdiccional reprochan a la Sala de instancia un abuso en el ejercicio de

la jurisdicción, porque consideran que, habiendo determinado mediante resolución motivada (Acuerdo de 6 de febrero de 2008) el Cabildo de Gran Canaria el día inicial para el cómputo del plazo a los efectos de determinar si la tramitación del plan parcial territorial impugnado en la instancia (PTP-8: Playa del Inglés) ha caducado, no le es dable a la Sala juzgadora rectificar su criterio y sustituir su voluntad, apreciando que resulta jurídicamente incorrecta la determinada por la Administración (5 de marzo de 2007), y reparando en que, como mínimo, el 8 de agosto de 2006 ya se había procedido a la iniciación del procedimiento. En el sentido expuesto se apela también al carácter revisor de la jurisdicción contencioso-administrativo y se invoca asimismo el artículo 71.2 de nuestra Ley Jurisdiccional.

A) Precisamente, y comenzando por esto último, el precepto mencionado (artículo 71.2) contempla en efecto un límite al ámbito del enjuiciamiento jurisdiccional. Ahora bien, lo que queda proscrito a los órganos jurisdiccionales por virtud de él es la determinación del contenido discrecional de los actos administrativos. Y es dicho contenido discrecional el que falta en el supuesto de autos, porque, como resulta obvio, el día inicial para el cómputo de un plazo de discrecionalidad no pertenece a la esfera de la discrecionalidad administrativa y no depende por tanto de lo que ésta tenga por conveniente con vistas a la satisfacción de los intereses generales, que es a lo que obedece en todos los casos la atribución de potestades discrecionales a la Administración. Se trata en el supuesto que nos ocupa de un criterio reglado y marcado por normativa que resulta de aplicación, que en el referido supuesto ordena el cómputo del plazo a partir de la fecha del acuerdo de inicio, como establece el artículo 12 del Reglamento del Procedimiento de instrumentos de ordenación del sistema de planeamiento de Canarias, aprobado por Decreto 55/2006, de 9 de mayo (en virtud de la remisión que a favor de dicho texto reglamentario efectúa el artículo 42 del Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y de Espacios Naturales de Canarias, aprobado por Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo) y recuerda perfectamente el texto de la propia sentencia impugnada.

B) Tampoco el argumento fundado en el carácter revisor de la jurisdicción contencioso-administrativo ha de correr mayor suerte, porque no cabe extrapolar su alcance más allá del ámbito que le es propio y que se circunscribe con carácter general a la necesidad de que se produzca una actuación administrativa para poder recabar la tutela judicial, de tal manera que en este orden jurisdiccional, salvo alguna excepción, los órganos jurisdiccionales han de actuar “a posteriori” y no resulta viable en general el ejercicio de acciones declarativas o preventivas, anteriores a la realización de la propia actuación administrativa. Lo que no cabe de ningún modo es tratar de escudarse en el indicado carácter revisor de la jurisdicción contencioso-administrativo para poner límites o trabas al

ejercicio de la acción fiscalizadora de jueces y tribunales, que es en lo que en definitiva consiste la médula misma del Estado del Derecho.

C) Llegado así al verdadero núcleo de esta cuestión, la misión que incumbe a jueces y tribunales en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo es justamente la de verificar si la actuación administrativa que se somete a su consideración se ha ajustado o no a derecho y, una vez determinado si es o no así, caso de no serlo, y de venir además predeterminados normativamente los criterios rectores de dicha actuación (potestades regladas, como acontece en el supuesto de autos), no cabe alzar obstáculo de ningún género para enervar la aplicación de lo que en derecho procede por parte de los órganos jurisdiccionales competentes, en tanto que a ellos les incumbe precisamente como misión institucional la realización de la indicada tarea aplicativa y con ella la salvaguardia de la efectividad del ordenamiento jurídico. Es más, es lo que se espera justamente de dichos órganos cuando se impetra su tutela, para dar satisfacción al derecho constitucional a la tutela judicial efectiva que asiste a los justiciables en virtud del artículo 24 de la Constitución y, de este modo también, a la propia cláusula del Estado de Derecho cuya vigencia igualmente garantiza la Norma Fundamental (artículo 1).

No cabe, consiguientemente, estimar los motivos de casación examinados en este fundamento.

QUINTO.- Ya bajo distinto cauce casacional, tanto el Cabildo Insular de Gran Canaria como el Gobierno de Canarias suscitan al amparo del artículo 88.1 d) de nuestra Ley Jurisdiccional un segundo motivo de casación. Cumple también advertir una coincidencia al menos en lo sustancial en su respectivo planteamiento, por lo que podemos también en este caso acometer su enjuiciamiento conjunto.

Sucede que la argumentación desarrollada por la Corporación Insular en su recurso resulta más profusa hasta el punto de que llega incluso a desglosar aquélla hasta en cuatro apartados. Podemos consiguientemente servirnos de dicho recurso como referencia, sin perjuicio de las apelaciones que igualmente proceda formular a las objeciones que asimismo plantea en este punto el recurso promovido por el Gobierno de Canarias.

A) Se plantea en primer término la imposibilidad de aplicar el instituto de la caducidad a los planes territoriales y urbanísticos por virtud de su naturaleza de disposiciones de carácter general. Aunque difícil es llegar a propinarse una definitiva respuesta a la cuestión de la naturaleza de los planes, dada su singularidad, lo cierto es que podemos acoger pacíficamente esta premisa para dar respuesta al supuesto que se nos

suscita. Con mayor grado de precisión seguramente, una jurisprudencia más antigua venía afirmando que los planes urbanísticos, más que tratarse de puros reglamentos en sentido propio, gozan de una naturaleza jurídica asimilada o similar a la de las normas reglamentarias.

De cualquier modo, y más allá del debate doctrinal existente a este respecto, lo cierto es que sobre la aplicación de la caducidad a los planes territoriales y urbanísticos a la Comunidad de Canarias, al tiempo de la tramitación del instrumento de planeamiento impugnado en la instancia, no hay cuestión porque así cumplía inferirlo de la normativa autonómica que a la sazón resultaba de aplicación.

Las partes demandadas no pueden eludir esta realidad, si bien tratan de sortear sus consecuencias, apelando a la normativa estatal básica y a la regulación de que es objeto la caducidad en la Ley 30/1992 (artículo 44.2; artículo 43.4, en su versión originaria). Ahora bien, dicha normativa estatal básica circunscribe sus exigencias, en lo que concierne a la caducidad, a los procedimientos de producción de actos y resoluciones administrativas, como acertadamente se cuida de resaltar la sentencia dictada en la instancia objeto ahora del presente recurso (en sentido similar, nuestras Sentencias de 13 de diciembre de 2011 RC 3214/2008 y 17 de noviembre de 2010 RC 1473/2006). Entre otras razones, porque tampoco es el objeto propio de la antedicha Ley 30/1992 la regulación del ejercicio de la potestad reglamentaria de la Administración, a la que no se refiere sino de manera concreta y puntual (por ejemplo, en sus artículos 51 y 52).

Si la caducidad tuviera por sola cobertura alguna disposición de carácter meramente reglamentario, acaso por parte de los órganos jurisdiccionales llamados a pronunciarse sobre ella pudiera resultar oponible la necesidad de sujetarse a las exigencias dispuestas por la normativa estatal básica, aunque tampoco la tarea estaría exenta de dificultades, como acabamos de indicar. Pero las dificultades se tornan insuperables ya cuando, como sucede en nuestro caso, la regulación de la caducidad goza del expreso respaldo de una norma (autonómica) de rango legal. A falta de una declaración de inconstitucionalidad de dicha normativa, los órganos jurisdiccionales están sujetos al imperio de la ley y el Tribunal Constitucional, no sin enormes dificultades, comienza a admitir solo en algún caso puntual la apelación al principio de prevalencia en estos casos para dirimir el eventual conflicto que pudiera plantearse (excepcionalmente, STC 102/2016, de 25 de mayo).

De cualquier forma, y como comenzamos indicando al principio, huelga toda controversia en el supuesto que nos ocupa, toda vez que estamos en presencia de un procedimiento encaminado a la tramitación de un plan territorial, fuera por tanto del ámbito de los procedimientos conducentes a la producción de actos y resoluciones administrativas. Que la caducidad de los planes no esté prevista por la normativa estatal no quiere decir necesariamente que dicha caducidad venga excluida o esté rigurosamente proscrita por aquélla. Entre otras razones, porque no

es el objeto propio de la indicada normativa (Ley 30/1992), que lo que pretende, eso sí, es establecer una serie de exigencias mínimas en materia de caducidad, pero respecto de los actos y las resoluciones administrativas.

B) Se plantea también, en segundo término, la vulneración de la regla del Código Civil que permite a las propias normas jurídicas determinar el ámbito de su propia eficacia temporal (artículo 2.3). Y esta aseveración se trae a colación a propósito de una previsión transitoria establecida por el ordenamiento canario con posterioridad a la tramitación del plan que nos ocupa (Ley 2/2013: disposición adicional cuarta), por cuya virtud se pretende extender la prohibición de caducidad de los procedimientos encaminados a la aprobación de los instrumentos de planificación territorial, medioambiental y urbanística introducida por dicho texto legal con carácter retroactivo.

No está de más recordar los términos literales de esta peculiar disposición adicional:

<<c) La tramitación de los instrumentos de planificación territorial, medioambiental y urbanística no estará sujeta en ningún caso a plazos de caducidad. No obstante el acuerdo que se deberá adoptar de inicio o continuidad de los mismos determinará expresamente un cronograma de plazos a respetar, que será público y cuyo incumplimiento habilitará a la Administración autonómica previo requerimiento, para subrogarse en la tramitación. Los instrumentos de planeamiento en tramitación que, a partir de la promulgación de la Ley 6/2009 de Medidas Urgentes en materia de ordenación territorial para la dinamización sectorial y la ordenación del turismo, estuviesen en situación de caducidad o se hubiese declarado la misma, podrán continuar su tramitación, sin que opere la caducidad, conservando, en su caso, los trámites realizados. Reglamentariamente se regulará el contenido mínimo del acuerdo de inicio o continuidad del cronograma de tramitación y, en su caso, su eventual prórroga>>.

La sentencia impugnada da perfecta cuenta de la evolución experimentada por la normativa autonómica en esta materia. Y al término del excurso realizado en el sentido expuesto, precisamente, sale al paso de la argumentación que ahora pretende hacerse valer en casación. Pretender la aplicación de la disposición transcrita a los planes definitivamente aprobados comporta el absurdo de modificar las normas que regulan la elaboración de un plan, cuando tal elaboración ya no existe por haber concluido y el plan está definitivamente aprobado. Tal interpretación conllevaría a entender, ni más ni menos, que las leyes anteriores nunca han estado en vigor. Las leyes se derogan por otras leyes, pero tales leyes posteriores no pueden hacer desaparecer del mundo jurídico una ley anterior como si no hubiera existido nunca.

No es impertinente, sino todo lo contrario, la cita y reproducción por parte de la sentencia impugnada de la Sentencia constitucional

46/1990 que así también lo vino a expresar. En resumidas cuentas, las normas jurídicas pueden inicialmente disponer su ámbito temporal de eficacia, pero no gozan de una libertad omnímoda y no se trata de una operación exenta de límites. El instituto de la caducidad no puede aplicarse a planes definitivamente aprobados con anterioridad, como sucede en el caso (Orden de 6 de noviembre de 2012, extremo no discutido). Las normas pueden disponer con carácter general su eficacia retroactiva, pero no pueden llegar a hacer desaparecer las normas anteriores al extremo de que éstas no hubiesen existido nunca, por la amenaza que comporta ello desde la perspectiva de la seguridad jurídica, principio de rango constitucional también (artículo 9.3).

C) En tercer lugar, el recurso promovido por la institución insular cuestiona la fijación del “*dies a quo*” establecido por la sentencia impugnada para el cómputo del plazo de caducidad, en lugar del que tuvo por tal la propia Administración. Se aduce en este punto vulneración del artículo 42.3 de la Ley 30/1992, así como otros preceptos concordantes de la misma Ley 30/1992 (artículos 57.3, 69.2 y 115 y siguientes); y ésta es la línea argumental básica en la que asimismo se mueve el recurso promovido por el Gobierno de Canarias. Se reprocha así a la Sala sentenciadora que haya fijado como día inicial una fecha en que no había tenido lugar sino una actividad meramente preparatoria. Y se trae a colación, en fin, por parte de ambas partes demandadas algunas resoluciones dictadas por este Tribunal Supremo que en su opinión habrían de venir a ratificar el planteamiento en que fundan su defensa.

Lo primero que hemos de indicar acerca de este último pormenor es que no resultan entera y acríticamente trasladables al supuesto que nos ocupa las consideraciones efectuadas en nuestras sentencias que se citan por ambos recursos, por razón de que en tales ocasiones hubimos de afrontar una cuestión distinta, atinente a lo que ha de tenerse por primera actividad preparatoria formal con vistas a determinar la procedencia o no de la práctica del trámite de la evaluación ambiental estratégica de los planes introducida en nuestra legislación estatal básica a partir de la Ley 9/2006, de 28 de abril, de evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente; y a la que se le dota en efecto de una cierta fuerza retroactiva con vistas a satisfacer las exigencias requeridas en esta materia por las directivas europeas de insoslayable exigencia a partir de determinados plazos.

Resulta palmario que no se trata del mismo caso. Descartada en consecuencia la recepción automática de la jurisprudencia elaborada acerca de la indicada cuestión, procede abordar lo que en realidad constituye el núcleo de la cuestión controvertida.

No deja de sorprender el hecho de que la propia Administración proceda y venga a establecer en el supuesto de autos mediante un acuerdo adoptado en fecha ulterior la fecha que deba considerarse como aquélla en que se acordó la iniciación del procedimiento. Lo que en

efecto resulta jurídicamente controvertible, ya de entrada, es que la Administración esté tramitando un instrumento de planeamiento y no haya acuerdo de inicio propiamente tal.

Signo palmario de la dejación en que incurrió la Administración al no adoptar en su momento el precepto acuerdo de iniciación, que evidencia además que la indicada cuestión no estaba exenta de controversia y que compromete la seguridad jurídica en asunto de esta envergadura, cuando, como decimos, lo normal es que la fecha de adopción de un acuerdo, como el de la iniciación del procedimiento, resplandezca con toda claridad a partir de su adopción y no requiera un acuerdo ulterior para precisarlo.

Habida cuenta de la insólita incertidumbre que se plantea a este respecto, y dado que como la propia representación del Gobierno de Canarias reconoce en su recurso no está establecido normativamente de forma unívoca cuándo se entiende iniciado el procedimiento, lo que hace la Sala de instancia, a partir del entendimiento de que no se trata de una decisión discrecional de la Administración, es no dar por buena sin más la fecha que ésta establece al efecto e indagar en la concreta tramitación de que ha sido objeto el instrumento de planeamiento, para concluir que la fecha pretendida por la Administración es contraria a derecho (incluso se tilda de arbitraria la referida fecha) y que como mínimo hay que tener por día inicial del cómputo del plazo de caducidad el 8 de agosto de 2006 (también podría haber sido antes, porque ya en julio de 2006 consta la finalización del documento de avance, trámite posterior al de inicio y, desde luego, antes en todo caso de la constitución de la comisión de seguimiento que presupone dicho inicio, en el sentido observado por la sentencia de instancia).

Adviértase bien, por tanto, que no es que la Sala sentenciadora tenga por dicho día el que se produce el acuerdo de iniciación del procedimiento. Lo que más exactamente se señala es que a partir de dicho día como mínimo hay que tener ya por iniciado el procedimiento, en tanto que según señala en la resolución adoptada en dicha fecha *"se recibe oficio del Cabildo Insular de Gran Canaria por el que se comunica e informa a la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias (en adelante COTMAC) de la formulación del Plan Territorial Parcial de generación y Estructuración del espacio consolidado de Playa del Inglés (en adelante PTP-8) y se solicita a dicho órgano ambiental el contenido de la información específica que se tendrá en cuenta para elaborar el informe de sostenibilidad ambiental de dicho Plan, en virtud de lo dispuesto por la Ley 9/2006, de 28 de abril."*

Porque, atendidos los trámites efectuados tomados en consideración por la Sala sentenciadora, lo que vino a suceder en la fecha indicada es que quedó de manifiesto entonces sin margen ya para la duda el acuerdo de elaborar el plan. No otra es, pues, la conclusión alcanzada por la Sala y lo hace a partir de los hechos en presencia. No cabe cuestionar su actuación: ante la inexistencia de acuerdo de inicio en plazo, hay que estar al indeleble rastro que dejan los hechos y que escapan a cualquier discrecionalidad, en el ejercicio de su función fiscalizadora a través del control de los hechos determinantes, una

técnica sólidamente asentada en la jurisprudencia y cuya legitimidad, como decimos, no puede ponerse en entredicho.

Lejos de lo que afirman los recursos, por tanto, no se establece como día inicial del cómputo del plazo de caducidad la fecha en que es una actuación meramente preparatoria la que se lleva a cabo. Lo que la sentencia impugnada resalta es que como mínimo a partir de una determinada fecha (8 de agosto de 2006) hay que tener por acordada la iniciación del cómputo del plazo. Se trata de una fecha de la que cuando menos se deduce que su inicio ya ha tenido lugar, habida cuenta de que no se ha procedido a su iniciación formal y de que la que la Administración postula después a través de un acuerdo posterior no es conforme a derecho, no pudiendo tampoco adscribirse dicho acuerdo al género de las potestades discrecionales de la Administración.

D) Ya en último lugar, el recurso promovido por el Cabildo Insular de Gran Canaria invoca la existencia de una lesión de los principios de seguridad jurídica y de unidad de doctrina, en la medida en que se advierte la concurrencia de criterios dispares en las resoluciones adoptadas por parte de la Sala de instancia acerca de la cuestión litigiosa. Algo en lo que de alguna manera insiste también la representación jurídica del Gobierno de Canarias. Las partes demandadas, en particular, se refieren a la Sentencia de 7 de febrero de 2014, dictada en el recurso 2/2011, a propósito también de un plan territorial parcial aprobado en la misma isla (en este caso, PTP-19: Tafira y San Mateo) que según se afirma siguió una tramitación idéntica.

En esta sede es obvio que no podemos cuestionar el sentido de las resoluciones adoptadas, por la razón que se pretende (en su escrito de oposición a la estimación del presente recurso, por otra parte, la entidad mercantil recurrida manifiesta además que no se trata de supuestos equivalentes).

La cuestión suscitada atiene a la interpretación y aplicación del ordenamiento autonómico que resulta de aplicación al caso y por tanto no le es dable a este Tribunal Supremo pronunciarse sobre una cuestión de dicha índole sin exceder el marco de las atribuciones que le son propias. Como es suficientemente sabido, las cuestiones atinentes al derecho propio de cada Comunidad Autónoma están excluidas de la casación y su esclarecimiento último corresponde a los órganos jurisdiccionales ubicados en el vértice de cada una de tales Comunidades Autónomas.

Así, pues, por virtud del cúmulo sucesivo de razones expresadas a lo largo de este fundamento, hemos de venir a desestimar también el segundo de los motivos de casación esgrimidos en ambos recursos.

SEXTO.- Desestimado en su integridad el presente recurso de casación, procede imponer la condena al pago de las costas procesales a la parte recurrente, conforme ordena el artículo 139.2 de nuestra Ley Jurisdiccional. No obstante, cabe asimismo limitar el alcance de tales costas en virtud de lo dispuesto también por el precepto legal antes mencionado. Así que, atendida la índole del asunto y la conducta desplegada por las partes, la cuantía de las costas, por todos los conceptos, no podrá exceder de la cantidad de 4.000 euros más IVA, cantidad que deberá ser abonada a partes iguales por cada una de las administraciones recurrentes a la entidad mercantil que ha actuado como parte recurrida en los presentes autos, toda vez que el Cabildo Insular en trance oposición no ha hecho sino expresar su conformidad con el recurso del Gobierno de Canarias y éste en su escrito manifiesta expresamente que no formula oposición al recurso del Cabildo.

F A L L O

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido no haber lugar y, por tanto, desestimar el recurso de casación nº 2006/2015, interpuesto por la Comunidad Autónoma de Canarias y por el Excmo. Cabildo de Gran Canaria contra la Sentencia nº 36/2015 dictada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, sede en Las Palmas de Gran Canaria, en fecha 26 de febrero de 2015, recaído en el recurso nº 12/2012. Condenar a las partes recurrentes 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.

Rafael Fernández Valverde

José Juan Suay Rincón

César Tolosa Tribiño

Francisco José Navarro Sanchís

Jesús Ernesto Peces Morate

Mariano de Oro-Pulido y López

PUBLICACIÓN.- Leída y publicada fue la anterior sentencia por el Magistrado Ponente Excmo. Sr. D. JOSÉ JUAN SUAY RINCÓN, estando constituida la Sala en audiencia pública de lo que, como Letrada de la Administración de Justicia, certifico.