

**TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ANDALUCÍA**

**SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO**

**SECCIÓN SEGUNDA**

**SEVILLA**

**SENTENCIA**

Ilmos. Sres.:

D. Antonio Moreno Andrade

D. Ángel Salas Gallego

D. Luis G. Arenas Ibáñez

-----

En la ciudad de Sevilla, a 18 de Enero de 2013.

Vistos los autos 120/09, seguidos ante esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía con sede en Sevilla, en los que ha sido parte actora Doña Begoña Roldós Caballero, representada por el Procurador de los Tribunales Sr. Gordillo Alcalá, y demandada la Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía, representada y defendida por Sr. Letrado de la Junta de Andalucía.

Son codemandados Don Miguel Amaya Gutiérrez, Don Juan Arias Garrucho, representados por la Procuradora Sra. Díaz Navarro, y Doña María Gregorio Hidalgo, por el Procurador Sr. de la Lastra Marcos.

La cuantía se fijó en indeterminada.

La ponencia se turnó al Ilmo. Sr. D. Ángel Salas Gallego, quien redacta la decisión del Tribunal.

**ANTECEDENTES DE HECHO**

**Primero.**- Interpuesto el recurso contencioso-

administrativo, se presentó la demanda dentro del plazo legal.

**Segundo**.- La parte demandada presentó en tiempo su contestación a la demanda.

**Tercero**.- Tras la presentación de conclusiones escritas, la Sala dictó providencia a fin de que las partes se pronunciaran acerca de la incidencia sobre el presente recurso de determinadas sentencias (a las que nos referiremos) dictadas por esta Sala y por el Tribunal Supremo en los recursos que se indicaban y a los que también se hará referencia, y sobre si el presente recurso habría perdido su objeto, con el resultado que consta en autos.

**Cuarto**.- Fue señalado día para su votación y fallo, que tuvo lugar con el resultado que a continuación se expone.

#### **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

**Primero**.- Se formula el presente recurso contencioso administrativo contra el acuerdo de 11 de Noviembre de 2008, del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, por el que se aprobó el proyecto de actuación del Área de Actividades Logísticas, Empresariales, Tecnológicas, Ambientales y de Servicios de la Bahía de Cádiz «Las Aletas», en el término municipal de Puerto Real (Cádiz) y se declara de interés autonómico.

**Segundo**.- El adecuado planteamiento del estudio de la cuestión sometida a la consideración de la Sala y, por ende, el correcto entendimiento de la decisión que adoptamos exige la previa exposición cronológica de algunos antecedentes. De entre ellos -lo destacamos ya- cobrará singular relevancia la referencia a determinados recursos contencioso administrativos y a las decisiones jurisdiccionales que se han ido adoptando estos años atrás en torno al "proyecto Aletas", aceptemos en un principio llamarle así en un sentido amplio como en ese sentido amplio -cual si se tratara de una actuación global e

indiferenciada- entendemos que, en muchas ocasiones, se alude al mismo por las partes en este proceso e incluso por el Legislador autonómico.

**A.**- Una de las "zonas de especial reserva" (ZERPLA) que se previeron en el Plan de Ordenación del Territorio de la Bahía de Cádiz (aprobado en 27 de Julio de 2004 y publicado en BOJA de 8 de Octubre de 2004) fue la de "Aletas-Río San Pedro" y concretamente, por lo que hace a la zona "Aletas", se indicaba en el POT que "se destinará de forma mayoritaria a la localización de actividades productivas que, complementariamente, contarán con las dotaciones y servicios necesarios para el desarrollo de las actividades antes citadas. De acuerdo con las demandas actuales se recomiendan los siguientes tipos de instalaciones:

- Actividades ligadas al transporte y a la transferencia de mercancías entre los modos portuario, ferroviario y carretera.

- Área productiva bajo la forma de Parque Empresarial. Instalación que combine la promoción de suelo con destino productivo, con el apoyo a la formación de nuevas empresas y la atracción de empresas y actividades exteriores a la Bahía.

- Área productiva para la ubicación de actividades inadecuadas en el interior de las áreas urbanas.

- Parque Comercial-Recreativo. Instalaciones con la finalidad de combinar actividades comerciales, lúdicas y de ocio".

**B.**- Consecuencia de ello fue que en 10 de Diciembre de 2004 se dictó Orden de formulación del Plan Especial para la Delimitación del Área de Reserva de Terrenos en la Zona de Las Aletas, en Puerto Real, cuya aprobación definitiva tuvo lugar por medio de Orden de 13 de Octubre de 2005, de la Consejería demandada. Devino, pues, a raíz de ello aplicable el art 73.2 de la Ley 7/2002, de 17 de Diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, que dispone que la delimitación del área determina la declaración de la necesidad de ocupación y el inicio del correspondiente expediente expropiatorio, lo cual posibilitó la

obtención de los terrenos y derechos necesarios para su ejecución por vía expropiatoria mediante el levantamiento de las correspondientes actas de pago y ocupación. Así, por Resolución de 30 de Enero de 2007 (BOJA de 27 de Febrero de 2007) de la Dirección General de Urbanismo de la Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía se aprobó el expediente de expropiación forzosa por el procedimiento de tasación conjunta, para su incorporación al Patrimonio Autónomo de Suelo. En dicho expediente, la Empresa Pública del Suelo de Andalucía intervino, en calidad de beneficiaria de la expropiación, como titular del Patrimonio Autónomo de Suelo de conformidad con lo dispuesto en la Disposición Adicional Primera de la Ley 13/2005, de 11 de Noviembre, de Medidas para la Vivienda Protegida y el Suelo. En su virtud, todos los terrenos incluidos en el ámbito del Área de Reserva de Terrenos en la Zona de Las Aletas que no constituían dominio público marítimo terrestre, conforme al deslinde DL-73/4-CA del tramo Marismas de Puerto Real, Río San Pedro y Guadalete, aprobado por Orden Ministerial de 12 de febrero de 1971, fueron adquiridos y se inscribieron en el Registro de la Propiedad y agrupados en dos fincas registrales a favor de la Empresa Pública del Suelo de Andalucía.

C.- Paralelamente, en 27 de Abril de 2007 se adoptó por el Consejo de Ministros acuerdo por el que se declaró "Zona de Reserva" una superficie de 287 hectáreas de suelo de dominio público marítimo-terrestre, situada dentro de las 527 hectáreas integrantes del área de "Las Aletas" y el 30 de Abril de 2007 se suscribió un Convenio entre la Administración General del Estado y la Junta de Andalucía para la constitución del "Consortio de Actividades Logísticas, Empresariales, Tecnológicas, Ambientales y de Servicios de la Bahía de Cádiz" (Consortio Aletas). Conforme a la resolución de la Secretaría General Técnica de la Consejería de la Presidencia por la que se da publicidad al Convenio referido, el objeto del mismo es "la creación de un marco de colaboración entre la Administración General del Estado

y la Junta de Andalucía donde se definan los elementos de decisión estratégica, organizativos y financieros para el desarrollo en el área de Las Aletas de una actuación integral que combine actividades de carácter Logístico, Empresarial, Industrial, Tecnológico, Ambiental, Científico y de Servicios”, especificando que “el ámbito territorial de la actuación integral a desarrollar será la totalidad de las 527 hectáreas que integran el área de Las Aletas, comprendidas en el triángulo formado por la línea de ferrocarril que discurre paralela a la antigua N-IV (hoy CA-32), la A-4 (variante de los Puertos) y la autopista AP-4. Este ámbito está compuesto por unas 287 hectáreas de suelo de dominio público marítimo terrestre afectos a la reserva acordada por el Consejo de Ministros de fecha 27 de Abril de 2007, por unas 120 hectáreas de suelos patrimoniales de la Junta de Andalucía y por unas 120 hectáreas de dominio público marítimo terrestre no afectadas por la reserva” y asumiéndose como compromiso que “por la Junta de Andalucía, como Administración Urbanística actuante, se impulsará la tramitación de los instrumentos urbanísticos que resulten necesarios para el desarrollo de la actuación objeto del presente convenio”. Contra ambas -acuerdo del Consejo de Ministros y Convenio- se interpuso recurso contencioso administrativo ante el Tribunal Supremo, registrado bajo el número 446/07, en el que recayó sentencia de fecha 19 de Octubre de 2009, estimatoria del recurso, y a cuyos efectos sobre el presente recurso después aludiremos.

D.- Coetáneamente con tales actuaciones, contra esa aprobación definitiva del Plan Especial para la Delimitación del Área de Reserva de Terrenos a la que nos hemos referido en “B”, se tramitaron ante esta Sala y Sección tres recursos contencioso administrativos, registrados bajo los números 766, 970 y 1040/05, en los que recayeron sendas sentencias estimatorias de los mismos y anulatorias del citado Plan Especial en fechas 26 de Febrero y 12 y 12 de Diciembre de 2008, respectivamente, sentencias contra las que la Administración del Estado (en los tres casos) y la Consejería demandada (en los dos

últimos) interpusieron recursos de casación, ninguno de los cuales ha prosperado finalmente, si bien será más tarde cuando aludamos a la incidencia de todas esas sentencias sobre el presente recurso.

**E.**- Dos meses antes de la primera de nuestras sentencias a que acabamos de referirnos, la de 26 de Febrero de 2008, se promulgó la Ley autonómica 21/07, de 18 de Diciembre, de Régimen Jurídico y Económico de los Puertos de Andalucía. El objeto de esta Ley, conforme a su art 1.1, es la regulación del "régimen jurídico de los puertos que son competencia de la Comunidad Autónoma de Andalucía, que comprende la planificación, utilización y gestión del dominio público portuario, la prestación de servicios en dichos puertos, las tasas exigibles, así como el régimen sancionador y las medidas de policía portuaria". Parece lógico que, de acuerdo con ese objeto, no se aluda absolutamente para nada en el texto de la Ley a las Aletas. No obstante, se incorporó como Disposición Adicional Quinta la siguiente: "Declaración de Interés Autonómico del proyecto ALETAS. Se declara de Interés Autonómico el proyecto de desarrollo de actividades logísticas, empresariales, industriales tecnológicas y científicas (ALETAS) en la reserva de terrenos delimitada en la zona de Las Aletas, de la Bahía de Cádiz, y tendrá la consideración de sistema general de interés supramunicipal".

**F.**- En 25 de Enero de 2008 se produjo la aprobación definitiva por parte de la Consejería de Obras Públicas y Transportes del Plan Especial de Interés Supramunicipal del Área de Actividades Logísticas, Empresariales, Tecnológicas, Ambientales y de Servicios de la Bahía de Cádiz "Las Aletas", ello en consonancia con el compromiso adquirido en el Convenio de 30 de Abril de 2007 de impulsar la tramitación de los instrumentos urbanísticos necesarios para el desarrollo de la actuación integral de Las Aletas y dada su condición de "Administración urbanística actuante". Recientemente esta misma Sala y Sección ha anulado en dos sentencias este Plan Especial.

**G.-** Finalmente, para concluir con estos antecedentes, el 11 de Noviembre de 2008 el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía acordó la aprobación del proyecto de actuación que es el objeto de este recurso. En su texto se expresa que "...culminada ya la ordenación urbanística (a virtud de la aprobación referida en "F") procede ahora culminar la ordenación territorial de la zona para dar completo cumplimiento a lo dispuesto en la Disposición Adicional Quinta (a que nos referimos en "E") de la citada Ley 21/2007. El instrumento adecuado para dicho desarrollo legal es la aprobación del presente Proyecto de Actuación de Interés Autonómico, conforme a lo dispuesto en los arts 38 y 39 de la Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, que traslada la consideración de interés autonómico al conjunto de iniciativas que se realicen sobre dicho ámbito, de acuerdo con los mismos".

**Tercero.-** El recurso tramitado ante el Tribunal Supremo bajo el nº 446/07 y que dio lugar a la STS de 19 de Octubre de 2009 fue articulado contra el acuerdo del Consejo de Ministros de 27 de abril de 2007 por la que se declaró zona de reserva una superficie de 287 hectáreas de suelo de dominio público marítimo-terrestre situada dentro de las 527 hectáreas que integran el área de Las Aletas, término municipal de Puerto Real (Cádiz), así como contra el Convenio suscrito con fecha 30 de abril de 2007 (publicado en el Boletín Oficial del Estado número 117 de 16 de mayo de 2007) entre la Administración General del Estado y la Junta de Andalucía para la constitución del consorcio de actividades logísticas, empresariales, tecnológicas, ambientales y de servicios de la Bahía de Cádiz ("Consortio Aletas"). Es sumamente ilustrativa esta decisión de nuestro más Alto Tribunal y hemos de reproducir algunos de los razonamientos de la misma que, junto con lo que después diremos, resultan fundamentales para adoptar la nuestra en el presente. Así, dice el TS que "...No tiene razón la parte demandante

cuando alega que la finalidad para la que se establece la reserva queda fuera del ámbito de competencias de la Administración del Estado. Siendo el objetivo reconocido de la declaración de la reserva el de estimular el desarrollo productivo y tecnológico del área de la Bahía de Cádiz, promoviendo un foco de actividad empresarial que genere un efecto tractor en la economía de este ámbito subregional, no puede sostenerse que esa iniciativa de estímulo y fomento sea ajena a las competencias de la Administración del Estado, y más concretamente, a las que son propias del Ministerio de Economía y Hacienda, que son plenamente compatibles, y de hecho concurren, con la atribución de competencias en materia de fomento a favor de la Administración de la Comunidad Autónoma (artículo 18 del Estatuto de Autonomía de Andalucía). Y es precisamente esa concurrencia de competencias la que propició que ambas Administraciones, actuando coordinadamente como propugnan los artículos 4 y 18 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, suscribiesen el Convenio de 30 de abril de 2007, publicado en el Boletín Oficial del Estado número 117 de 16 de mayo de 2007". Y a continuación añade el TS: "Sucede sin embargo, y en esto sí tiene razón la demandante, que la declaración de la reserva que nos ocupa se ha producido en términos que no son conciliables con el régimen normativo que antes hemos dejado reseñado. Por lo pronto, en el acuerdo del Consejo de Ministros la finalidad de la reserva queda formulada con notable amplitud, pues, según vimos, allí se dice que "la reserva se constituye para el ejercicio por el Ministerio de Economía y Hacienda de sus competencias en materia de fomento y en ella podrán ubicarse los siguientes usos: logístico, tecnológico, industria no contaminante de última generación, empresarial y de servicios a empresas, científico en función de apoyo a los anteriores". Vemos que, siendo ya considerablemente genérico el enunciado de los usos que podrán ubicarse en el ámbito de la reserva, el acuerdo del Consejo de Ministros utiliza una formulación extremadamente abierta e imprecisa

cuando se refiere a la finalidad de la reserva, y ello, claro es, hace difícil, si no imposible, que la observancia de dicha finalidad opere como elemento de control de la legalidad de la actuación y como condición para la propia persistencia de la reserva, cuya duración, como hemos visto, debe limitarse al tiempo necesario para el cumplimiento de los fines que han determinado su constitución (artículos 47.2 de la Ley de Costas y 101.2 de su Reglamento). El hecho mismo de que en el acuerdo impugnado se constituya la reserva "por tiempo indefinido" viene a corroborar esta apreciación de que la finalidad de la reserva no ha quedado debidamente acotada; y, más aún, que la que se enuncia de forma tan genérica como finalidad de la reserva resulta difícilmente conciliable con la protección del dominio público marítimo terrestre".

En el Octavo de los Fundamentos de Derecho sigue diciendo el TS: "Es cierto que los preceptos legales y reglamentarios que antes hemos transcrito no imponen a la reserva un límite temporal tasado; pero la exigencia de que quede debidamente señalada la finalidad para la que se constituye (artículos 47.1 de la Ley de Costas y 101.1 de su Reglamento) y de que se concreten las obras e instalaciones o, cuando menos, los usos o actividades que se van a desarrollar sobre la zona afectada (artículos 47.2 de la Ley de Costas y 101.2 y 4 de su Reglamento), así como la prohibición de que a su amparo se realicen otros usos o actividades distintas (artículo 48.2 de la Ley de Costas y 102.1 de su Reglamento), y, en fin, la indicación de que la duración de la reserva se limitará al tiempo necesario para el cumplimiento de los fines previamente señalados (artículos 47.2 de la Ley de Costas y 101.2 de su Reglamento), son notas todas ellas que confieren a la reserva demanial un carácter temporal y transitorio, en el sentido de que su constitución supone la apertura de un paréntesis durante el cual se altera el régimen ordinario del dominio público pero que, como todo paréntesis, está llamado a cerrarse. Precisamente por ello, no encuentran encaje en esa regulación legal y reglamentaria una declaración

de reserva como la que aquí nos ocupa, que, aparte de incurrir en las notas de generalidad e imprecisión a que ya nos hemos referido, pretende posibilitar la realización de obras y instalaciones que inevitablemente van a desnaturalizar los terrenos demaniales haciéndoles perder de forma irreversible aquellas características naturales que determinaron su inclusión en el ámbito del dominio público marítimo terrestre.....la declaración de la reserva no puede llevar a ignorar los fines que, según mandato del legislador, debe perseguir la actuación administrativa sobre el dominio público marítimo-terrestre.... la reserva no puede ser declarada en términos tales que suponga necesariamente la destrucción de las características naturales del terreno hasta el punto de hacer inviable su recuperación, cerrando así, de manera definitiva, toda posibilidad de retorno a la situación anterior”.

Y en el Fundamento de Derecho Noveno dice el TS que “no ponemos en duda, desde luego, y tampoco lo hace la demandante, que el objetivo perseguido de estimular el relanzamiento económico del área de la Bahía de Cádiz sea un fin legítimo y merecedor de respaldo. Tampoco cuestionamos, pues no ha sido objeto de debate, que las actuaciones someramente enunciadas en el acuerdo del Consejo de Ministros que declara la reserva demanial -expuestas luego con mayor concreción en el Convenio suscrito entre la Administración del Estado y la Junta de Andalucía- sean adecuadas para la realización de aquel fin. Ahora bien, para que la declaración de reserva sea ajustada a derecho debe quedar debidamente justificado que las actividades e instalaciones allí contempladas han de asentarse en terrenos de dominio público porque, por su naturaleza, no puedan tener otra ubicación. Vemos así que el tenor de la norma es considerablemente restrictivo: no basta con que resulte propicia o ventajosa la ubicación de las actividades e instalaciones en ámbito del demanio; es imprescindible la justificación de que éstas, por su naturaleza, no pueden tener otra ubicación. Si

atendemos al enunciado de usos permitidos que se hace en el acuerdo del Consejo de Ministros impugnado -logístico, tecnológico, industria no contaminante de última generación, empresarial y de servicios a empresas, científico en función de apoyo a los anteriores- parece claro que no se trata de actividades o instalaciones que, por su naturaleza, no puedan tener otra ubicación. En el informe que emitió el Abogado General del Estado antes de que se iniciase formalmente del expediente de declaración de reserva (ya hemos reseñado este informe en el fundamento jurídico cuarto-A) se ofrecen varios ejemplos de actividades o instalaciones cuya ubicación natural, acaso la única posible, es en terrenos de dominio público (se citan allí empresas de construcción naval, actividades de manipulación o transformación de pescado, instalaciones de producción de energía eléctrica que aproveche la fuerza motriz de las mareas, actividades de estudio o investigación oceanográficas y del medio ambiente marítimo-terrestre, etc.). Pero, sin necesidad de examinar aquí la singularidad de cada una de esas actividades, bastará con señalar que se trata de meros ejemplos incluidos en un informe, no existiendo en el acuerdo del Consejo de Ministros ninguna indicación de que sean sólo empresas e instalaciones de esa índole las que podrán ubicarse en el ámbito de la reserva. Muy por el contrario, el enunciado de usos contenido en el acuerdo del Consejo de Ministros, precisamente por su amplitud y generalidad, deja abierta la posibilidad de que en la extensa superficie de terreno que abarca la reserva (286 Hectáreas) se ubiquen empresas y actividades de muy diversa clase y en nada similares a las que el mencionado informe cita como ejemplo". Y sigue más adelante "no cuestionaremos lo que allí se expone para explicar que la zona de Las Aletas es adecuada o incluso idónea para ubicar en ella el desarrollo empresarial y logístico que se pretende, pues, según hemos visto, desde el punto de vista de la legalidad lo relevante no es que la localización sea adecuada o ventajosa sino que, por razón de la naturaleza de las actividades e

instalaciones, sea la única ubicación posible. Y este extremo no ha quedado justificado. Es cierto que el informe técnico señala tres factores por los que considera que la zona a que se contrae el acuerdo impugnado es la única opción de localización viable dentro del ámbito de la Bahía gaditana: es físicamente la única bolsa de suelo vacante con dimensiones y localización susceptibles de acoger el proyecto; está situada fuera de las extensas e importantes afecciones de protección ambiental existentes; y, en fin, es el único lugar del área urbana de la Bahía funcionalmente capaz de desarrollar una gestión completamente integrada de los diferentes modos de transporte y poder cumplir plenamente las funciones logísticas que forman parte sustancial del proyecto. Pero debe notarse que la afirmación de que se trata de la única opción de localización viable se realiza en el mencionado documento técnico sin el respaldo de un estudio de posibles alternativas como el que habría sido inexcusable en el caso de la evaluación de impacto ambiental de un proyecto, de conformidad con lo previsto en los artículos 1 y 2 del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de evaluación de impacto ambiental (según la redacción dada a dichos preceptos por la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente). En definitiva, el mero enunciado de esos tres factores a que alude el documento técnico, sin ninguna aportación de datos, análisis y valoraciones comparativas que lo respalden, resulta claramente insuficiente para servir de sustento a la decisión controvertida".

En resumidas cuentas, todos esos argumentos determinaron que el TS anulara el acuerdo del Consejo de Ministros y, como consecuencia ineludible de ello, quedó privada de validez y efectividad la estipulación tercera del Convenio suscrito con fecha 30 de abril de 2007 entre la Administración General del Estado y la Junta de Andalucía en cuanto que dicha estipulación incluía en su ámbito territorial, junto a otros terrenos, las 287 hectáreas de suelos de dominio público marítimo terrestre.

En consecuencia, 287 de las 527 has fueron suprimidas de la delimitación de la reserva de terrenos, más, pues, de la mitad de la superficie de la misma.

**Cuarto.**- Cuando el TS dictó la sentencia a la que extensamente acabamos de referirnos, ya esta misma Sala y Sección se había pronunciado en tres sentencias en los otros tantos recursos que se habían deducido frente al Plan Especial de Delimitación de la Reserva de Terrenos en la zona de Las Aletas, sentencias de 26 de Febrero y dos de 12 de Diciembre de 2008. En ellas decíamos que "ante estos instrumentos habilitantes de reserva de terrenos debe procederse con indudable cautela. Y ello porque las consecuencias de su aprobación van mucho más allá de la simple delimitación y prueba de ello es la habilitación que contienen, conforme al propio precepto que hemos resaltado, que en su apartado 2 dice que el establecimiento o la delimitación de las reservas de terrenos con la finalidad expresada en los apartados anteriores comporta, de una parte, la declaración de la utilidad pública y la necesidad de la ocupación a efectos de expropiación forzosa y de otra la sujeción de todas las transmisiones que se efectúen en las reservas a los derechos de tanteo y retracto previstos en esta Ley en favor de la Administración que proceda. Ello requiere que la justificación de la decisión administrativa requiera de una sólida fundamentación que acredite inequívocamente que es el bien común el que justifica la actuación..... en consecuencia, lo anterior obliga a acudir a la Memoria a fin de analizar si la actuación combatida encuentra una fundamentación adecuada que despeje cualquier duda de que el Plan va decididamente encaminado a servir al interés público sin resquicio alguno para cualquier tipo de especulación pública o privada, que ensombrecería esa supuesta bondad que le hace dotarse de las prerrogativas a que nos hemos referido. En los folios 466 y siguientes del expediente hallamos el texto de la Memoria del Plan de Delimitación. En ella, tras hablar de la

justificación competencial de la Consejería demandada y ponderar la idoneidad del ámbito elegido con criterios discutibles como las conexiones portuarias, ferroviarias y con la red de carreteras, así como oferta de transporte que supone y la titularidad pública de la mayoría de la superficie, para justificar la delimitación. Esta justificación no puede aceptarse que se asiente en esa mayor parte de la titularidad pública predominante pues un solo metro de titularidad privada afectada justifica la necesidad de motivación suficiente. Para llenar esta justificación se remite al P.O.T. de la Bahía de Cádiz, lo que no puede aceptarse porque lo que hace este instrumento es posibilitar el Plan de Delimitación pero no fundamentarlo. En el P.O.T. se declaran los usos de interés público a que deben destinarse las reservas (un uso acorde con las necesidades globales de la Bahía... actuaciones que apoyen el desarrollo de la actividad económica ... impulsar la localización de equipamientos dotacionales y servicios a la población). Aún aceptando esta genérica formulación, el Plan va más allá de sus previsiones, posibilitando la actuación en favor de intereses particulares, pues aunque la Memoria no lo dice, como pone de manifiesto el Sr. Letrado de la Junta de Andalucía en su contestación a la demanda, en los folios 466 y 467, que recogen los fines de interés públicos que justifican la actuación, puede leerse: por considerar una zona de excepcional interés público, con las finalidades que figuran en la ficha ZERPLA 3 del P.O.T. de la Bahía de Cádiz: Centro de Transportes de Mercancías que aproveche las infraestructuras viarias, ferroviarias y portuarias: un parque empresarial que combine la promoción de suelo con destino productivo con el apoyo a la formación de nuevas empresas y actividades y finalmente un Parque Comercial recreativo. Esta permisibilidad sin concreción de cuáles sean el carácter de esas nuevas empresas y actividades y cuál el contenido del parque recreativo, afecta sumamente a la motivación, imprescindible en esta cuestión. Es incuestionable que no puede a esos fines dotarse a la administración de las

prerrogativas que el art 76 de la L.O.U.A. le otorga, con la abierta posibilidad de incidir sobre las propiedades privadas a través de instrumentos tan rigurosos como una privilegiada y excepcional forma de expropiación de forma inapelable. Por ello, la Sala entiende injustificado el Plan, que debe merecer su anulación”.

La primera de tales sentencias, dictada en el recurso 766/05, de 26 de Febrero de 2008, determinó que la Junta de Andalucía presentara en los otros dos recursos que pendían de nuestra resolución (970 y 1040/05) un escrito fechado en 4 de Junio de 2008 que mereció la siguiente consideración en las dos sentencias dictadas en dichos procedimientos: “parece pretender la Consejería demandada que las actuaciones que con posterioridad se han llevado a cabo y que cita en su escrito fechado en 4 de Junio del presente año, sirven de justificación, de motivación, al Plan combatido, pero ello resulta inaceptable, porque la Sala enjuicia el Plan abstracción hecha de cualquier otra actuación y porque, además, no se justifica tampoco en qué medida un convenio con la Administración del Estado para la constitución de un consorcio de actividades tan variadas como las logísticas, empresariales, tecnológicas, ambientales y de servicios, una declaración por Ley de un proyecto como de interés autonómico o la aprobación de un Plan Especial de interés supramunicipal, inciden en el interés social que ha de presidir actuaciones como la examinada”.

Pues bien, el Tribunal Supremo ya ha resuelto los recursos de casación que se interpusieron contra nuestras tres sentencias. En la primera de las sentencias que el Alto Tribunal dictó, fechada en 7 de Marzo de 2012, en el recurso contra nuestra sentencia de 26 de Febrero de 2008, se dice que “la Sala de instancia no incurre en confusión alguna entre la motivación, como requisito formal, y la justificación, como requisito sustantivo o material, sino que afirma, categóricamente, que no concurre éste, y así lo declara abiertamente cuando, como colofón de sus razonamientos, asegura que «la Sala entiende

injustificado el Plan». En consecuencia, la Sala de instancia no ha infringido lo dispuesto en el artículo 54 de la Ley 30/92, porque todos sus razonamientos para anular el Plan de Delimitación impugnado van encaminados a demostrar que carece de justificación, en contra del parecer del Abogado del Estado, por lo que el único motivo de casación, que éste alega, no debe prosperar”.

Consecuencia de esa sentencia es el razonamiento de las que se dictaron en los otros dos recursos de casación: “al haber quedado firme la sentencia que anula la mentada Orden, de fecha 13 de octubre de 2005, de la Consejería de Obras Públicas y Transportes, por la que se aprueba el Plan Especial para la delimitación del Área de Reserva de terrenos en la zona de Las Aletas de Puerto Real, dicha Orden ha quedado eliminada del ordenamiento jurídico de la Comunidad Autónoma de Andalucía, razón por la que los presentes recursos de casación, en los que se impugna otra sentencia, pronunciada por la misma Sala de instancia, anulatoria de la referida Orden aprobatoria del mencionado Plan Especial, han perdido su objeto por la causa antes expresada de haber desaparecido la indicada Orden del ordenamiento jurídico, y, en consecuencia, así lo debemos declarar en esta nuestra sentencia sin que, por tanto, sea necesario que analicemos los motivos de casación aducidos por el Abogado del Estado y por la Letrada de la Junta de Andalucía en sus respectivos recursos” (Sentencias del TS de 13 de Marzo y 28 de Mayo de 2012).

**Quinto**.- La incidencia de tales sentencias sobre el presente asunto es evidente, y sobre esa incidencia, así como sobre la posible pérdida de objeto del recurso, interesamos el parecer de las partes mediante providencia de 25 de Mayo de 2012. Pues bien, no es ya que el recurso carezca de objeto, es que el que carece de objeto es el propio Proyecto de Actuación “que se acompaña como anexo al presente acuerdo” (publicación del Anexo que realmente tuvo lugar a través de una corrección de errores posterior). Examinado el citado anexo podemos comprobar

que el mismo lo que hace es trasladar con el carácter de Proyecto de Actuación la ordenación urbanística contenida en el Plan Especial de Interés Supramunicipal del Área de Actividades Logísticas, Empresariales, Tecnológicas, Ambientales y de Servicios de la Bahía de Cádiz "Las Aletas", por cierto recientemente anulado por esta misma Sala y Sección en dos sentencias (autos 300 y 302/08) de 9 y 16 de Noviembre de 2012. Así, en efecto, en el BOJA de 9 de Enero de 2009 se corrige el error de no incorporar el anexo en la publicación del acuerdo del Consejo de Gobierno (verificada en el BOJA de 4 de Diciembre de 2008), Anexo que textualmente dice: "Anexo": "Normativa Plan Especial de Interés Supramunicipal del Área de actividades logísticas, empresariales, ambientales y de servicios de la Bahía de Cádiz, Las Aletas": "Capítulo 7. Normativa urbanística 7.1. Título primero. Disposiciones de carácter general Art. 1.1. Objeto.

El presente Plan Especial tiene por objeto la ordenación del Área de Actividades Logísticas, Empresariales, Tecnológicas, Ambientales y de Servicios de la Bahía de Cádiz, «Las Aletas» (término municipal de Puerto Real) como un Sistema General de Interés Supramunicipal en base a la Orden del 23 de julio por la que se acuerda su formulación.

Art. 1.2. Alcance y ámbito territorial de la aplicación de la Normativa.

- La presente Normativa se aplica al ámbito del PE en desarrollo de la Zona de Especial Reserva para la localización de actividades, denominada «Las Aletas-Río San Pedro (ZERPLA 3)» contenida en el Plan de Ordenación del Territorio de la Bahía de Cádiz (POTBC), aprobado por Consejo de Gobierno de fecha de 27 de julio de 2004 y publicado en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía núm. 198, de 8 de octubre de 2004.

- La Normativa Urbanística responde al artículo 19.1.b) de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA) siendo vinculantes y de aplicación directa, pudiendo incorporar también directrices o recomendaciones de

carácter indicativo.

- La superficie total del ámbito del Plan Especial de Interés Supramunicipal del Área de Actividades Logísticas, Empresariales, Tecnológicas, Ambientales y de Servicios de la Bahía de Cádiz, «Las Aletas» (término municipal de Puerto Real) es de 527,0 hectáreas.

- La ordenación del suelo viene definida en el Título Segundo de esta Normativa y en los Planos de Ordenación O.1 Ordenación General y Usos y O.2.1 Ordenación Estructural y Pormenorizada.

- La asignación de usos permitidos y las cautelas que correspondan en cada caso vienen detallados en el Título Tercero de la presente normativa del PE.

- Además deberán tenerse en cuenta las determinaciones de la Declaración de Impacto Ambiental contenida en el Título 4 de la Normativa y las medidas correctoras del Estudio de Impacto Ambiental, recogida como Anexo al Plan Especial”.

En el acuerdo ahora combatido, en su apartado primero, leemos que “se aprueba el Proyecto de Actuación que se acompaña como Anexo” y ese Anexo no es otra cosa, como se ha expuesto, que el Plan Especial de Interés Supramunicipal, como se puede comprobar a través de la lectura de los BOJA de 19 de Febrero de 2008 (publicación de la aprobación del Plan Especial) y 9 de Enero de 2009 (publicación vía corrección de errores del Anexo al acuerdo de aprobación del Proyecto de Actuación). Ello lo justifica y fundamenta el acuerdo ahora recurrido en que “...en desarrollo y ejecución de lo dispuesto en dicha norma (la DA Quinta de la Ley de Puertos de Andalucía) el Plan Especial iniciado se formula y tramita en su doble condición de instrumento urbanístico de los previstos en el art 14 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, y como proyecto de actuación a los efectos establecidos en el art 39 de la Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, al disponer el art 39.2 de esta norma que podrá tener la consideración de proyecto de actuación cualquier documento

previsto, con análogo alcance, en la legislación sectorial aplicable". Sin que sean necesarios comentarios al respecto, es claro que el Plan Especial y, en consecuencia, el Proyecto de Actuación, que es fiel trasunto del mismo, disponen la ordenación urbanística integral de las 527 hectáreas que constituían la superficie total que había sido delimitada mediante el Plan Especial para la Delimitación del Área de Reserva de Terrenos en la Zona de Las Aletas (apartado "B" del Fundamento de Derecho Segundo), de las cuales 287 hectáreas eran dominio público marítimo terrestre objeto de reserva (apartado "C" del mismo Fundamento), 120 patrimoniales de la Junta de Andalucía y otras 120 de dominio público marítimo terrestre, según se decía y a lo expuesto anteriormente (Convenio) nos remitimos. Y como corresponde a ese objetivo de ordenación urbanística integral, cuando se establece el régimen urbanístico del suelo (Título Segundo) se indica que "la ordenación y calificación del suelo queda definida en el Plano de Ordenación O.1, Ordenación General y Usos. En dicho plano se definen:

- La estructura del ámbito del PE, con el Sistema Viario del mismo.
- La delimitación del ámbito en 4 Áreas Funcionales y de los Parques de Actividad o Zonas, en las que se van a desarrollar los usos y actividades específicas del PE de "Las Aletas", estructuradas por el Sistema Viario Estructurante y el Sistema Viario de Articulación Interior.
- Los Parques de Actividad que se desarrollan en cada Área Funcional.
- Las actividades y usos admisibles en cada Área Funcional, conforme a lo definido en el Título Tercero de las presentes normas urbanísticas del PE.
- La localización de las Dotaciones y Equipamientos y de los Espacios Libres.
- La estructura de canales de drenaje existentes a coordinar con la red de Espacios Libres".

Y a continuación se establece en el PE un cuadro detallado

de las superficies resultantes de la ordenación del suelo. No creemos que sea necesario ser exhaustivos pero sí hemos de dejar constancia de que para "parques de actividad-usos" se destinan 359'25 hectáreas (68'17% de la superficie), para "sistemas generales" 5'43 has (1'03%), para "sistema viario" 51'62 has (9'80%), y para "sistema de espacios libres" 110'70 has (21'01%). Se alcanzan así las 527 has, el 100% de la superficie. Luego se fija la tabla de superficies general por áreas funcionales, de tal manera que al área funcional AF-1 (logística-intermodal) corresponden 158'90 has, al área funcional AF-2 (empresarial, servicios, dotaciones y equipamientos) 136'05 has, al área funcional AF-3 (parque científico-tecnológico) 112'05 has y al área funcional AF-4 (área funcional medioambiental) 120 has. En total, pues, las 527 has.

Y así consta, repetimos, en el Anexo que se publicó en el BOJA de 9 de Enero de 2009 que constituye el Proyecto de Actuación combatido (apartado primero del acuerdo del Consejo de Gobierno de 11 de Noviembre de 2008).

**Sexto.**- El contenido de la Disposición Adicional Quinta de la Ley 21/07, que declaró "de interés autonómico" el proyecto Aletas, atribuyéndole la consideración de sistema general de interés supramunicipal, no desvirtúa las anteriores consideraciones. Conforme al art 38.3 de la Ley de Ordenación del Territorio de Andalucía, "la aprobación por la Administración de la Junta de Andalucía de los estudios, proyectos y planes relativos a las actuaciones objeto de la declaración de Interés Autonómico, tendrá, de acuerdo con su alcance concreto, los siguientes efectos, además de los que pudiera prever la legislación sectorial de aplicación: a) Llevará implícita la declaración de la utilidad pública y la necesidad de urgente ocupación a los efectos de la expropiación forzosa de los bienes y derechos necesarios para su ejecución; b) Legitimará inmediatamente su ejecución siendo sus determinaciones directamente aplicables; c) Sus determinaciones

vincularán directamente al planeamiento del municipio o municipios afectados que, sin perjuicio de lo dispuesto en la letra b) anterior, deberán incorporar dichas determinaciones con ocasión de la siguiente innovación urbanística; d) Dado el excepcional interés público que conlleva la declaración de Interés Autonómico, su construcción y puesta en funcionamiento no estarán sujetas a licencias ni, en general, a actos de control preventivo municipal, y ello sin perjuicio del procedimiento de armonización a que hace referencia el apartado 3 del art 170 de la Ley 7/2002, de Ordenación Urbanística de Andalucía o el que prevea la legislación sectorial aplicable". Ningún efecto, pues, sobre la "ordenación urbanística" de los terrenos delimitados que, así se decía expresamente, era el objeto del Plan Especial de Interés Supramunicipal que se copia en el Anexo del acuerdo de 11 de Noviembre de 2008 con el carácter de Proyecto de Actuación.

Así pues, hemos de declarar que el citado Proyecto de Actuación ha perdido su objeto dada la incidencia de las sentencias a que nos hemos referido ampliamente pues si los instrumentos anteriores que le servían de premisa fueron anulados por sentencias firmes, mal puede subsistir un Proyecto de Actuación que forzosamente ha de partir de la conformidad a derecho de sus antecedentes, lo que en este caso, evidentemente, no se produce.

Siendo firme la anulación del Plan por el que se procedía a la delimitación de la reserva de terrenos y teniendo en cuenta, además, que de las 527 has que constituían el ámbito territorial o superficie sobre la que se habían de desarrollar las actividades a que se refiere el Proyecto de Actuación, 287 has fueron suprimidas de la delimitación a raíz de la STS de 19 de Octubre de 2009, creemos que la solución no puede ser otra que la anticipada. El Proyecto de Actuación combatido ha quedado reducido a la nada. Recordemos que lo que se aprueba (apartado primero del acuerdo) es "el Proyecto de Actuación que se acompaña como Anexo" y el Anexo es copia del Plan Especial de

Interés Supramunicipal y en tales circunstancias nada hay que se pueda ordenar urbanísticamente. Sus previsiones son ahora absolutamente inviables, irreales, ya no cabe hablar de estructura del ámbito del PE, con el Sistema Viario del mismo, ni es factible la delimitación del ámbito (urbanísticamente inexistente) en cuatro Áreas Funcionales y de los Parques de Actividad o Zonas en las que se habían de desarrollar los usos y actividades específicas, estructuradas por el Sistema Viario Estructurante y el Sistema Viario de Articulación Interior, con la limitación resultante, además, de la STS de 19 de Octubre de 2009 en lo que respecta a la ubicación de las actividades e instalaciones en el dominio público marítimo terrestre, cuya superficie constituía más de la mitad de la que abarcaba el Plan y hemos de recordar a este respecto que, según el Convenio de 30 de Abril de 2007, no sólo eran de dominio público marítimo terrestre esas 287 has que fueron excluidas por el TS de la reserva, sino otras 120 has más ("éste ámbito está compuesto por unas 287 hectáreas de suelo de dominio público marítimo terrestre afectos a la reserva acordada por el Consejo de Ministros de fecha 27 de Abril de 2007, por unas 120 hectáreas de suelos patrimoniales de la Junta de Andalucía y por unas 120 hectáreas de dominio público marítimo terrestre no afectadas por la reserva"). Todo ello, en consecuencia, hace innecesario entrar en el examen de las alegaciones impugnatorias de fondo y de forma que se vierten por la parte actora en su escrito de demanda.

**Séptimo**.- No se aprecia mala fe ni temeridad que conllevarían la condena en costas.

Vistos los preceptos citados y los demás de general aplicación

### **FALLAMOS**

Que debemos estimar y estimamos el presente recurso

deducido contra el acuerdo de 11 de Noviembre de 2008, del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, por el que se aprueba el Proyecto de Actuación del Área de Actividades Logísticas, Empresariales, Tecnológicas, Ambientales y de Servicios de la Bahía de Cádiz «Las Aletas», en el término municipal de Puerto Real (Cádiz), y se declara de interés autonómico, al haber quedado ese Proyecto y, por ende, este recurso, sin objeto. Sin condena en costas.

Firme la presente sentencia, devuélvase el expediente, junto a una copia de la misma a los efectos oportunos.

Notifíquese a las partes, haciéndoles saber los recursos en su caso procedentes.

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