



www.civil-mercantil.com

TRIBUNAL SUPREMO

Sentencia de 6 de mayo de 2015

Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 5.ª)

Rec. n.º 1043/2013

SUMARIO:

Urbanismo. Planeamiento. Principio de publicidad de las normas. Publicación de los instrumentos de planeamiento. Falta de exigencia de una doble publicación en boletines provincial y autonómico. La recta interpretación del artículo 70.2 de la Ley de Bases de Régimen Local, en obligada concordancia con los artículos 9.3 de la Constitución, 52.1 de la Ley 30/1992 y 2.1 del Código Civil, conduce a concluir que lo esencial de cara a la observancia del principio de publicidad de las normas es que el contenido normativo de los planes urbanísticos sea objeto de una publicación formal. Admite, sin embargo, soluciones distintas, en función del tipo de instrumento de planeamiento de que se trate y de lo que disponga al respecto la legislación autonómica aplicable, la determinación del concreto Boletín oficial -de la Provincia o de la Comunidad Autónoma- en el que deba materializarse esa publicación del texto íntegro; sin descartar que pueda producirse la publicación del acuerdo de aprobación definitiva del plan en uno de esos boletines y la del texto normativo íntegro en el otro. La publicación del acuerdo de aprobación definitiva del plan y de sus normas es el momento que determina su entrada en vigor y el perfeccionamiento de su eficacia en cuanto norma o disposición, iniciándose entonces tanto el plazo para interponer el recurso contencioso-administrativo. En el caso, la inexistencia de norma autonómica específica que pudiera eventualmente desplazar la regla establecida por el mencionado artículo 70.2, unida a la afirmación jurisprudencial de la inexigibilidad, en el marco de la legislación básica estatal, de la obligación de que los planes urbanísticos se publiquen dos veces o que se publiquen en los Diarios Oficiales de las Comunidades Autónomas, conduce, forzosamente, a concluir que, en el momento de la aprobación de las Normas Subsidiarias de Planeamiento, la única publicación oficial exigible era la que incumbía realizar al Ayuntamiento recurrente en el Boletín Oficial de la Provincia, al ser esa publicación la que se acomodaba al régimen establecido en el repetido artículo 70.2.

PRECEPTOS:

Constitución Española, art. 9.1 y .3.

Código Civil, art. 2.1.

Ley 7/1985 (LRBRL), art. 70.2.

Ley 30/1992 (LRJPAC), art. 52.

PONENTE:

Don Cesar Tolosa Tribiño.

SENTENCIA

En la Villa de Madrid, a seis de Mayo de dos mil quince.



www.civil-mercantil.com

Visto por la Sala Tercera (Sección Quinta) del Tribunal Supremo el Recurso de Casación 1043/2013 interpuesto por el AYUNTAMIENTO DE LA VIÑUELA representado por la Procuradora D^a Andrea de la Dorromochoea Guiot promovido contra la sentencia dictada el 31 de enero de 2013 por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Málaga, en el Recurso Contencioso-Administrativo 124/2010 , sobre aprobación definitiva de Normas Subsidiarias del Planeamiento.

Ha sido parte recurrida la JUNTA DE ANDALUCÍA , representada por el Letrado de sus servicios jurídicos.

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero.

Ante la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Málaga, se ha seguido el Recurso Contencioso-Administrativo 124/2010 promovido por el AYUNTAMIENTO DE LA VIÑUELA, contra la inactividad de la Consejería de Vivienda y Ordenación del Territorio de la Junta de Andalucía ante la petición formulada por el Ayuntamiento recurrente el día 21 de abril de 2.009 y reiterada el 15 de diciembre de 2.009 instando a dicha Consejería, a través de su Delegación Provincial de Málaga, a que en ejecución de la obligación que le impone la Ley Urbanística procediera a la publicación del texto íntegro de las Normas Subsidiarias del Planeamiento de La Viñuela, aprobadas definitivamente por la Comisión Provincial de Ordenación del Territorio y Urbanismo el día 9 de octubre de 1.996.

Segundo.

Dicho Tribunal dictó sentencia con fecha 31 de enero de 2013 , cuyo fallo es del siguiente tenor literal:

"Desestimar el recurso contencioso -administrativo interpuesto por el Procurador Sr. Torres Beltrán, en nombre y representación del AYUNTAMIENTO DE LA VIÑUELA (Málaga) contra la CONSEJERÍA DE VIVIENDA Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA, declarando que no ha incurrido en la inactividad alegada y descrita en el antecedente de hecho primero de esta resolución y sin que proceda hacer pronunciamiento alguno en cuanto a las costas."

Tercero.

- Notificada dicha sentencia a las partes, la representación procesal del AYUNTAMIENTO DE LA VIÑUELA presentó escrito preparando recurso de casación, que fue tenido por preparado en Diligencia de Ordenación de la Sala de instancia de 15 de febrero de 2012, al tiempo que ordenó remitir las actuaciones al Tribunal Supremo, previo emplazamiento de los litigantes.



www.civil-mercantil.com

Cuarto.

Emplazadas las partes, la representación procesal del AYUNTAMIENTO DE LA VIÑUELA, compareció en tiempo y forma ante este Tribunal Supremo, al tiempo que formuló en fecha 7 de mayo de 2013 el escrito de interposición del recurso de casación, en el cual, tras exponer los argumentos que consideró procedentes, solicitó se dictara sentencia que estime el recurso, casando y anulando la sentencia recurrida para en su lugar resolver desestimando el recurso interpuesto.

Quinto.

Por Providencia de 3 de junio de 2013 se acordó la admisión a trámite del recurso de casación, así como la remisión de las actuaciones a la Sección Quinta, de conformidad con las reglas de reparto, para su sustanciación; y por Diligencia de Ordenación de fecha 12 de junio de 2013 se ordenó entregar copia del escrito de formalización del recurso a la parte comparecida como recurrida a fin de que en el plazo de treinta días pudieran oponerse al recurso, lo que hizo la representación procesal de la JUNTA DE ANDALUCÍA en escrito presentado el 8 de marzo de 2012 en que solicita sentencia por la que se desestime el recurso de casación, con imposición de las costas a la parte recurrente por ser preceptivo.

Sexto.

Por Providencia de diecisiete de abril de dos mil quince, se señaló para votación y fallo de este recurso de casación el día cinco de mayo de dos mil quince, fecha en la que, efectivamente, tuvo lugar.

Séptimo.

En la sustanciación del juicio no se han infringido las formalidades legales esenciales.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. Cesar Tolosa Tribiño, Magistrado de la Sala

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero.

Se impugna en este Recurso de Casación 1043/2013 la sentencia que la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Málaga, dictó el 31 de enero de 2013, en el Recurso contencioso-administrativo 124/2010, que estimó el formulado por la representación procesal del AYUNTAMIENTO DE LA VIÑUELA, contra la inactividad de la Consejería de Vivienda y Ordenación del Territorio de la Junta de Andalucía ante la petición formulada por el Ayuntamiento recurrente el día 21 de abril de 2.009 y reiterada el 15 de diciembre de 2.009 instando a dicha Consejería, a través de su Delegación Provincial de Málaga, a que en ejecución de la obligación que le impone la Ley Urbanística procediera a la publicación del texto íntegro de las Normas Subsidiarias del Planeamiento de La Viñuela, aprobadas



definitivamente por la Comisión Provincial de Ordenación del Territorio y Urbanismo el día 9 de octubre de 1.996.

Segundo.

Como decimos, la Sala de instancia estimó el recurso y se fundamentó para ello, en síntesis, en la siguiente argumentación que expone en los Fundamentos Jurídicos Segundo y Tercero:

"SEGUNDO.- Se hace constar en el escrito de interposición del recurso contencioso-administrativo que este se formula "contra la inactividad manifiesta"... "a que en ejecución de la obligación que le impone la Ley Urbanística"... "procediera a la publicación del texto íntegro de las Normas Subsidiarias del Planeamiento de La Viñuela...". El artículo 29.1 de la LJCA viene a establecer que "Cuando la Administración, en virtud de una disposición general que no precise actos de aplicación o en virtud de un acto, contrato o convenio administrativo, esté obligada a realizar una prestación concreta a favor de una o varias personas determinadas, quienes tuvieran derecho a ella pueden reclamar de la Administración el cumplimiento de dicha obligación". Luego es presupuesto esencial para que conforme a este precepto se pueda concluir en inactividad de la Administración que exista una disposición general que contenga la obligación que ha de cumplir la Administración. Resulta meridianamente claro que el artículo 29.1 mencionado lo limitó el legislador estrictamente a los supuestos en que existiera una disposición general que no precisara actos de aplicación. Sin embargo, el Ayuntamiento recurrente, tanto en los requerimientos previos en vía administrativa como en la demanda entiende que existe una inactividad judicialmente controlable, a la que según dicho Ayuntamiento venía obligada la Comunidad Autónoma en virtud de la legislación urbanística vigente en Andalucía en el momento de la aprobación definitiva de las NNSS, sin señalar precepto alguno de dicha legislación urbanística y determinando en la demanda la jurisprudencia que indica esa obligación. Si es cierto, y ya configura un tema jurídico exento de discusión que es exigencia legal y constitucional la publicación de las normas urbanísticas, sin embargo en ninguno de los preceptos que invoca el recurrente y que estaban vigentes en el momento de la aprobación definitiva de las NNSS, se determina el órgano encargado de la publicación y el periódico oficial en el que se debe llevar a cabo, es decir, en el caso concreto de la publicación del Texto íntegro de las NNSS de Planeamiento de un Municipio no está prefigurado tal aspecto de la actividad administrativa.

TERCERO.

No determinándose pues cual es la disposición normativa, en vigor al tiempo de los hechos, que contiene la obligación exigida a la Consejería en cuestión para que pueda exigirse sin mayores condicionantes el cumplimiento de la misma so pena de incurrir en inactividad, esto sería suficiente para desestimar en este caso el presente recurso contencioso-administrativo, pues como dijimos anteriormente ello es presupuesto esencial para la aplicación del artículo 29.1 de la LJCA . Si bien y a mayor abundamiento no ha de resultar ocioso al ser un tema en sí tratado jurisprudencialmente con distintas repuesta, hacer referencia a la sentencia del Tribunal Supremo, Sala 3ª, sec. 5ª, de fecha 19 de julio de 2.012, recaída en el recurso nº 365/2011 . En ella, estudiando un caso similar al presente y con cita de anterior jurisprudencia afirma lo siguiente que puede ser base para igualmente desestimar la pretensión actora de manera similar a la contenida en los argumentos utilizados en el contestación a la

The logo consists of the letters 'CEF.-' in a bold, white, sans-serif font, set against a dark red rectangular background.

**Revista práctica del
Derecho CEFLegal.-**



www.civil-mercantil.com

demanda por la representación de la Junta de Andalucía: ... "Se declaró en la sentencia de 21 de marzo de 2011 que la exigencia de publicación del contenido normativo de los planes urbanísticos (sentencia de 11 de abril de 2011 (Casación 2088/2007) ha sido una constante jurisprudencial y su exigencia hoy en el artículo 70.2 de la Ley 7/1985, de Bases de Régimen Local , ha sido entendida como concreción del principio de publicidad de las normas recogido en los artículos 9.3 de la Constitución , 52.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre y 2.1 del Código Civil . El hecho de que en la formulación y aprobación de los instrumentos de planeamiento urbanístico puedan tener intervención dos Administraciones urbanísticas de distinto ámbito territorial -municipal y autonómica - ha propiciado, no obstante, que se susciten dudas acerca de en qué Boletín debe publicarse el texto definitivamente aprobado. Y la doctrina de esta Sala y Sección declaró que la respuesta no consiste en exigir una doble publicación." ... "Por tanto, la recta interpretación del artículo 70.2 de la Ley de Bases de Régimen Local , en obligada concordancia con los ya citados artículos 9.3 de la Constitución , 52.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre y 2.1 del Código Civil , conduce a concluir que lo esencial de cara a la observancia del principio de publicidad de las normas es que el contenido normativo de los planes urbanísticos sea objeto de publicación. Admite, sin embargo, soluciones distintas, en función del tipo de instrumento de planeamiento de que se trate y de lo que disponga al respecto la legislación autonómica aplicable, la determinación del concreto boletín oficial -de la Provincia o de la Comunidad Autónoma- en el que deba materializarse esa publicación del texto íntegro; sin descartar, como se desprende de lo resuelto en sentencias de 6 de noviembre de 2009 (casación 5591/05) y 14 de diciembre de 2009 (casación 6788/05), que pueda producirse la publicación del acuerdo de aprobación definitiva en uno de esos boletines y la del texto normativo íntegro en el otro." Teniendo en cuenta que en la Comunidad Autónoma no existía legislación autonómica de desarrollo propio más que la transposición de la Ley del Suelo estatal cuando se aprueba el Texto Refundido de las NNSS del Ayuntamiento de La Viñuela habrá que acudir al artículo 70.2 de la Ley 7/1985 y entender que la entrada en vigor y su eficacia jurídica se subordinan específicamente a la publicación del acuerdo de aprobación y normas urbanísticas, en este caso, en el Boletín Oficial de la Provincia, que es la que se acomoda al régimen establecido en el artículo 70.2 de la Ley de Bases de Régimen Local y que evidentemente obliga a los Ayuntamientos y no a la Comunidad Autónoma, pues siguiendo la sentencia del TS de 22 de marzo de 2012 , también citada en la anterior sentencia mencionada en este mismo fundamento: no existe en la legislación básica estatal a la que nos hemos referido ninguna norma que exija que los planes urbanísticos se publiquen dos veces o que se publiquen en los Diarios Oficiales de las Comunidades Autónomas. Lo anteriormente expuesto en este y en los anteriores fundamentos de derecho conlleva la desestimación del presente recurso contencioso-administrativo."

Tercero.

Contra esa sentencia ha interpuesto el AYUNTAMIENTO DE LA VIÑUELA recurso de casación, en el que esgrime un único motivo de impugnación al amparo del artículo 88.1.d) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (LRJCA) -esto es, por infracción de las normas del ordenamiento jurídico o de la jurisprudencia que fueren aplicables para resolver las cuestiones objeto de debate- por infracción de los artículos 9.1 de la Constitución , 2.1 del Código Civil , 52 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y 70.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de



Régimen Local ; así como de la jurisprudencia que cita (STS de 17 de diciembre de 2001, RC 8659/1997) .

Cuarto.

En el único motivo que sustenta esta casación el AYUNTAMIENTO DE LA VIÑUELA; alega, al amparo de lo preceptuado en el nº 1, letra d) del artículo 88 de la Ley Jurisdiccional , que la Sala de instancia se habría apartado injustificadamente del precedente constituido por la sentencia del Tribunal Supremo de 17 de diciembre de 2001, casación 8659/1997 , que, según se afirma, contiene la doctrina jurisprudencial acerca de en qué Boletín debe publicarse el texto definitivamente aprobado de los instrumentos de planeamiento en los supuestos en los que en la elaboración y aprobación de los mismos intervengan dos Administraciones urbanísticas de distinto ámbito territorial -municipal y autonómico- concluyendo que la proyección al caso enjuiciado del citado precedente determina, en contra de lo sostenido por la Sala de instancia, la obligación de que los planes urbanísticos se publiquen en los Diarios Oficiales de las Comunidades Autónomas en los supuestos en los que, como ocurren en el caso de autos, ha sido la Administración autonómica la responsable de la aprobación definitiva del instrumento de planeamiento que debe ser objeto de publicación en cumplimiento de la obligación dimanante del artículo 70.2 de la Ley de Bases de Régimen Local .

El motivo expuesto no puede ser acogido porque se opone a ello, como recuerda nuestra sentencia de 13 de febrero de 2013 (RC 5530/2009) la doctrina establecida por esta Sala en las SSTs de 9 de febrero de 2012 (RC 2079/2008), 22 de marzo de 2012 (RC 1868/2011) y 19 de julio de 2012 (RC 365/2011). Los principios de igualdad, seguridad jurídica y unidad de doctrina nos obligan a ello.

Así, en la STS de 9 de febrero de 2012 (RC 2079/2008) señalamos:

"La conclusión que expone en la sentencia puede resumirse en los siguientes términos: aun cuando el acuerdo de aprobación del Plan General, con transcripción de sus normas urbanísticas, fue publicado en la forma legalmente prevista en el Boletín Oficial de la Provincia, la posterior publicación en el Diario Oficial de la Generalitat Valenciana de la reseña a la que se refiere el art. 59.4 B) de la Ley 6/1994 , reguladora de la actividad urbanística, permite computar el plazo para interponer el recurso desde la fecha de esta última publicación. Y en apoyo de esa conclusión la Sala de instancia ofrece el siguiente argumento: "...de no ser así, carecería de sentido propio la publicación adicional de que se trata y más cuando la aprobación del Plan contiene normas urbanísticas, por tanto, dados los términos del citado art. 59.4 ("La publicación a la que se refieren los números anteriores ha de efectuarse:") que, en su apartado 2, se remite a la Ley 7/1985 de 2 de abril , el plazo hábil para recurrir contra el acuerdo aprobatorio del Plan debe computarse desde el día de la última publicación y, por ello, el recurso de alzada interpuesto por la actora no fue extemporáneo.

Pues bien, no podemos compartir el razonamiento contenido en la sentencia recurrida.

De entrada, en el plano de los hechos o circunstancias fácticas, debe notarse que la publicación del Plan General impugnado, comprensiva del acuerdo de aprobación y de sus normas urbanísticas, tuvo lugar mediante su inserción en el Boletín Oficial de la Provincia el 24 de diciembre de 2003, y el recurso de alzada fue interpuesto el 24 de junio de 2004, es decir, cuando ya había sido ampliamente superado el plazo de 2 meses previsto en el artículo 114 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre . Por otro lado, la reseña publicada en el Diario Oficial de la Generalitat Valenciana de 25 de mayo de 2004 no incorpora el acuerdo de aprobación, ni las normas urbanísticas, ni hace indicación de recursos.



www.civil-mercantil.com

Desde el punto de vista normativo, la publicación de la reseña a que se refiere el artículo 59.4.B) de la Ley 6/1994 , reguladora de la actividad urbanística de la Comunidad Valenciana, viene establecida en dicho precepto del modo siguiente:

"4. La publicación a la que se refieren los números anteriores ha de efectuarse:

A) En el «Boletín Oficial» de la provincia cuando se trate de Planes o Programas aprobados por el Ayuntamiento o que contengan normas urbanísticas.

B) En el «Diario Oficial de la Generalidad Valenciana», cuando se trate de instrumentos aprobados por los órganos de ésta, salvo que contengan normas urbanísticas, en cuyo caso se procederá conforme al apartado precedente, aunque adicionalmente se publicará una reseña del acuerdo aprobatorio en dicho «Diario Oficial». [...].

Pero el artículo 59.2 de la propia Ley valenciana regula la entrada en vigor de los planes en los siguientes términos:

"Los planes entran plenamente en vigor, a los quince días de la publicación de la resolución aprobatoria con transcripción de sus normas urbanísticas, conforme a la Ley estatal 7/1985, de 2 de abril, de la que será responsable el órgano editor del «Boletín Oficial» de la provincia tan pronto reciba el documento de la Administración que lo apruebe definitivamente. La publicación de la aprobación definitiva excusa su notificación individualizada.

Así las cosas, la interpretación llevada a cabo por la Sala no se cohonestaba con la regulación contenida en el artículo 46.1 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa ni con el artículo 70 de la Ley de Bases de Régimen Local , porque el artículo 46.1 primeramente citado establece como dies a quo para computar el plazo para la interposición del recurso contencioso-administrativo el día siguiente a la publicación de la disposición impugnada, que en este caso es la exigida por el artículo 70 de la Ley de Bases de Régimen Local ; y sucede que la "reseña" no contiene publicación alguna del acuerdo de aprobación definitiva ni de las normas urbanísticas del Plan aprobado y, por tanto, no determina su entrada en vigor ni su eficacia jurídica que, por el contrario, se subordinan específicamente a la publicación de ambos elementos -acuerdo de aprobación y normas urbanísticas-, en este caso, en el Boletín Oficial de la Provincia, que es la que se acomoda al régimen establecido en el artículo 70.2 de la Ley de Bases de Régimen Local .

Por lo tanto, la publicación de esa "reseña", que no contiene ilustración de recurso, tiene un carácter puramente informativo y no puede determinar la apertura de los plazos para recurrir, sobre todo teniendo en cuenta que se trata de una disposición general que, insistimos, no es susceptible de recurso en vía administrativa más que respecto del acto de aprobación, no así en cuanto al contenido normativo del instrumento que se aprueba. La justificación de la reseña -que no es propiamente publicación del acuerdo de aprobación, ni de su contenido normativo- habría de buscarse más bien en la consideración de que una resolución autonómica aprobatoria de una disposición general no debe quedar sin mención en el diario oficial de la Administración autora del acuerdo y, tal vez, como entiende el Ayuntamiento de Liria, en la voluntad de dar a la aprobación del instrumento un plus de publicidad a la norma.

No resulta aquí aplicable la jurisprudencia que señala que cuando después de la publicación existe una notificación personal con instrucción de los recursos el plazo para impugnar se computa desde la notificación individual. Y ello porque, así como hemos visto que la inserción de "reseña" no es una publicación, tampoco puede identificarse con la notificación al no reunir ninguno de sus elementos.



www.civil-mercantil.com

En definitiva, la publicación del acuerdo de aprobación definitiva del Plan y de sus normas es el momento que determina su entrada en vigor y el perfeccionamiento de su eficacia en cuanto norma o disposición, iniciándose entonces tanto el plazo para interponer el recurso contencioso-administrativo (artículo 46.1 ya citado de la Ley reguladora de esta Jurisdicción), como, en su caso, y con el limitado alcance al que ya nos hemos referido, el plazo para interponer el recurso administrativo.

Por lo demás, no es ocioso advertir que la interpretación que acabamos de exponer es análoga a la establecida por el Tribunal Constitucional en los casos de recursos de inconstitucionalidad contra las leyes autonómicas que han sido publicadas en el Diario Oficial de la respectiva Comunidad Autónoma y luego en el Boletín Oficial del Estado, cuando los Estatutos atribuyen el valor constitutivo a la publicación en el Boletín de la Comunidad (pueden verse en este sentido ATC 579/1989 , confirmado por el ATC 620/1989 , y Auto del Pleno del Tribunal Constitucional 168/1994, de 10 de mayo, dictado en recurso nº 1218/19).

Todo lo que llevamos expuesto conduciría a la estimación del motivo de casación. Sin embargo, no cabe por ello concluir que el recurso contencioso- administrativo fuese inadmisibile por estar dirigido contra un acto firme, como pretendía el Ayuntamiento de Liria, ya que el ofrecimiento de recursos contenido en la publicación del acuerdo de aprobación definitiva y de las normas del Plan General no era ajustado a derecho, al indicar equivocadamente que para agotar la vía administrativa había de interponerse recurso de alzada que, como hemos visto, no era procedente por tratarse de una disposición de carácter general. Siendo por ello una publicación defectuosa, habrá de estarse a lo previsto para las notificaciones defectuosas en el artículo 58.3 en relación con el 60.2, ambos de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre , en cuya virtud surtirán efecto a partir de la fecha en que el interesado realice actuaciones que supongan el conocimiento del contenido y alcance de la resolución o acto objeto de la notificación o resolución, o interponga cualquier recurso que proceda".

Por su parte, en la STS de 22 de marzo de 2012 (RC 1868/2011), añadimos:

El Abogado del Estado formula un motivo único de casación contra los Autos del Tribunal Superior de Justicia de que se ha hecho mérito en el extracto de antecedentes.

Lo articula al amparo del supuesto d) del artículo 88.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio , reguladora de este orden contencioso- administrativo (en adelante LRJCA) por infracción de los artículos 9 y 24 CE ; 46 y 69 e) de la LRJCA y de la doctrina jurisprudencial recaída en aplicación de los mismos.

Sostiene el Abogado del Estado que el Auto de inadmisión considera que la publicación de la norma urbanística en el Boletín Oficial de la provincia determina el momento a partir del cual deben computarse los dos meses previstos en el artículo 46.1 de la LRJCA para la interposición del recurso contencioso-administrativo, no pudiéndose entender que se computa dicho plazo a partir de la publicación de la reseña en el Diario Oficial de la Generalitat Valenciana ya que en dicha reseña no se contienen las normas urbanísticas ni adquieren eficacia los planes, conforme al artículo 59 de la Ley autonómica 6/1994.

No está conforme el recurrente con dicha interpretación y alega que el plazo de dos meses del artículo 46.1 LRJCA se debe computar desde el día siguiente a la publicación de la reseña en el Diario Oficial de la Generalitat Valenciana, que tuvo lugar el 23 de febrero de 2010 por lo que, habiendo presentado el recurso el 29 de marzo de 2010, no había transcurrido el plazo de dos meses.

Y todo ello porque, sostiene, lo que recurre no es el Plan como norma jurídica, cuya vigencia se conecta a su publicación íntegra y oficial en el Boletín Oficial de la provincia de



www.civil-mercantil.com

Valencia sino el acuerdo de aprobación como acto, por vicio de nulidad de pleno Derecho por infracción del artículo 25 de la Ley de Aguas . Subraya que la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha admitido la posibilidad de impugnar el acuerdo de aprobación de un Plan por vicios de legalidad imputables al mismo como resultaría, dice, de las sentencia de esta Sala de 15 de octubre de 2010 (Casación 4629/2009) y las que en ella se citan. La publicación de la reseña no es facultativa; no se trata de un trámite informativo y la Sala debió acoger un principio pro actione, por lo que pide que se casen los autos recurridos.

Segundo.

Tanto la Generalitat Valenciana como el Ayuntamiento de Massalfassar oponen la inadmisibilidad del recurso. Sostienen que se trataría de la interpretación de una norma autonómica que no puede ser traída a casación, como lo es el artículo 59.4 de la Ley autonómica 6/1994, reguladora de la actividad urbanística (LRAU).

Sostiene la Generalitat valenciana que el Abogado del Estado trata de obviar esta dificultad invocando la infracción del artículo 46 de la LRJCA pero que lo relevante en el motivo de casación no son los dos meses de plazo para interponer el recurso previsto en el artículo 46 de la LRJCA sino si el cómputo se ha realizado de acuerdo con lo establecido en la norma autonómica, esto es el artículo 59 de la LRAU. La cita de los preceptos estatales infringidos es meramente instrumental y pretende encubrir en realidad la invocación de la infracción del Derecho autonómico.

El óbice de inadmisión opuesto carece de consistencia y no puede prosperar.

Aparte de que se impugnan autos de inadmisión y no sentencias [Sentencia de 15 de octubre de 2010 (Casación 4629/2009) y las que cita] resulta que, en contra de lo que aduce la Generalidad valenciana, la exigencia de publicación formal de los planes de urbanismo como condición necesaria de su eficacia erga omnes y la necesidad de que se publiquen formalmente también las normas y ordenanzas de los planes constituyen aspectos básicos de la regulación del procedimiento de aprobación del planeamiento urbanístico que, en ese aspecto general, resulta de competencia exclusiva del Estado. Esos aspectos son, sin duda, los que se discuten en este proceso. Se ciñe éste a los efectos de una supuesta exigencia autonómica de doble publicación de los planes de urbanismo y a los efectos de la regulación autonómica de desarrollo de la legislación básica estatal respecto del cómputo del plazo de impugnación directa de dichos planes en vía contencioso-administrativa, lo que también es competencia del Estado (artículo 149.1. 6ª CE), por tratarse de legislación procesal.

El Tribunal Constitucional ha declarado que la publicación es, como hemos dicho, una decisión básica que se incardina en la competencia exclusiva atribuida al Estado por el art. 149.1.18ª CE , en materia de bases de las Administraciones Públicas. La publicación formal y necesaria de los actos jurídicos emanados de las Corporaciones Locales, en cuanto condicio iuris de su eficacia erga omnes, aparece estrechamente vinculada al principio de seguridad jurídica garantizado por el art. 9.3 de la Constitución y exige, en consecuencia, un tratamiento común y uniforme en todo el territorio del Estado que sólo puede garantizar el legislador estatal. Además, la publicación de anuncios y acuerdos de las Entidades Locales en el " Boletín Oficial " de la Provincia resulta plenamente acorde con la dimensión constitucional que a ésta atribuye el art. 141 C.E , en su doble condición de agrupación de municipios y división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado, entre las que hay que incluir las de las propias Corporaciones Locales en que se organiza territorialmente este último (art. 137 C.E .) [Así, sentencia del Tribunal Constitucional -en adelante STC- 233/1999, de 16 de diciembre (FJ 8)].



www.civil-mercantil.com

En el mismo sentido la STC 61/1997, de 20 de marzo , FJ 25 d), conectó también a las competencias exclusivas del Estado ex artículo 149.1.18 CE , lo que atañe a la publicación de las normas urbanísticas y ordenanzas que han de incorporar tales instrumentos urbanísticos, remitiendo en cuanto a la publicación necesaria de las mismas al régimen de la legislación aplicable, que al menos en parte se halla en la actualidad constituido por la regulación efectuada por el art. 70.2 de la Ley 7/1985, de Bases del Régimen local (LRBRL), en la redacción dada al precepto por Ley 39/1994, de 30 de diciembre, inspirada en un propósito de incrementar las garantías de los ciudadanos en orden al más completo y efectivo conocimiento de los instrumentos de planeamiento. Conecta esta regulación también, concluye la STC 61/1997 , con el título competencial del art. 149.1.18º C.E . y, por consiguiente, su carácter básico respeta el bloque de la constitucionalidad.

Por las razones expuestas, la causa de inadmisión de las partes recurridas no puede prosperar.

Tercero.

- Ya en cuanto al fondo, el recurso de casación del Abogado del Estado no puede ser atendido. Invoca la sentencia de 17 de diciembre de 2001 (casación 8659/1997) pero su doctrina, en la cuestión que nos ocupa, constituye un precedente aislado que no alcanza valor jurisprudencial al no haber sido consolidado por la Sala. La doctrina de la sentencia de 17 de diciembre de 2001 ha sido perfilada en la sentencia reciente de esta Sala de 21 de marzo de 2011 (Casación 3708/2006), que aquí debemos confirmar. Esta última sentencia fija con claridad nuestra doctrina jurisprudencial sobre las exigencias de publicación formal de los planes de urbanismo, explicando lo declarado en las sentencias de 28 de mayo de 1997 (apelación 12567/91) y de 17 de diciembre 2001 , por las razones que expone y a las que remitimos.

Se declaró en la sentencia de 21 de marzo de 2011 que la exigencia de publicación del contenido normativo de los planes urbanísticos [sentencia de 11 de abril de 2011 (Casación 2088/2007)] ha sido una constante jurisprudencial y su exigencia hoy en el artículo 70.2 de la Ley 7/1985, de Bases de Régimen Local , ya citada anteriormente, ha sido entendida como concreción del principio de publicidad de las normas recogido en los artículos 9.3 de la Constitución 52.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre y 2.1 del Código Civil . El hecho de que en la formulación y aprobación de los instrumentos de planeamiento urbanístico puedan tener intervención dos Administraciones urbanísticas de distinto ámbito territorial -municipal y autonómica- ha propiciado, no obstante, que se susciten dudas acerca de en qué Boletín debe publicarse el texto definitivamente aprobado. Y la doctrina de esta Sala y Sección declaró que la respuesta no consiste en exigir una doble publicación (Sentencia citada de 21 de marzo de 2011).

Por tanto, la recta interpretación del artículo 70.2 de la Ley de Bases de Régimen Local , en obligada concordancia con los ya citados artículos 9.3 de la Constitución , 52.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre y 2.1 del Código Civil , conduce a concluir que lo esencial de cara a la observancia del principio de publicidad de las normas es que el contenido normativo de los planes urbanísticos sea objeto de una publicación formal. Admite, sin embargo, soluciones distintas, en función del tipo de instrumento de planeamiento de que se trate y de lo que disponga al respecto la legislación autonómica aplicable, la determinación del concreto Boletín oficial -de la Provincia o de la Comunidad Autónoma- en el que deba materializarse esa publicación del texto íntegro; sin descartar, como se desprende de lo resuelto en sentencias de 6 de noviembre de 2009 (casación 5591/05) y 14 de diciembre de 2009 (casación 6788/05),



www.civil-mercantil.com

que pueda producirse la publicación del acuerdo de aprobación definitiva del plan en uno de esos boletines y la del texto normativo íntegro en el otro.

Por otra parte, en la sentencia de 9 de febrero de 2012 (Casación 2079/2008) se precisó esta doctrina en términos que resultan decisivos para la resolución de esta casación.

En el presente caso la publicación del Plan General impugnado, comprensiva del acuerdo de aprobación y de sus normas urbanísticas, tuvo lugar mediante su inserción formal en el Boletín Oficial de la Provincia de Valencia de 15 de abril de 2009 y en el mismo BOP de 23 de junio de 2009 se publicó la corrección de errores siendo reseñadas ambas publicaciones en el Diario Oficial de la Comunidad Valenciana de 23 de febrero de 2010. La reseña publicada en el Diario Oficial de la Generalitat Valenciana de 23 de febrero de 2010 no incorpora el acuerdo de aprobación, ni las normas urbanísticas, ni hace indicación de recursos, siendo una mera noticia a efectos de publicidad material.

La doctrina que invoca en su apoyo el Abogado del Estado (sentencia de 15 de octubre de 2010 (Casación 4629/2009) contempla un supuesto distinto al que se enjuicia ahora y no sirve de soporte a sus tesis. Tampoco contemplan la extemporaneidad del recurso por la causa que aquí se examina las sentencias de 25 de junio de 2010 (Casación 4513/2009) 30 de junio de 2010 (4614/2009) y 22 de septiembre de 2010 (Casación 4450/2009) que, como la primera de las citadas, se refieren a una confusión entre acto definitivo y acto de trámite, al considerar erróneamente como tal un acto de aprobación de un plan supeditado al cumplimiento de condiciones. La distinción que pretende establecer el Abogado del Estado entre la impugnación del plan como norma y como acuerdo de aprobación carece de consistencia cuando, en el escrito de demanda en instancia, se alega que la omisión de informe que se denunciaba "es relevante no sólo desde un punto de vista formal, sino también como veremos desde un punto de vista sustantivo en tanto que no hay disponibilidad de aguas para satisfacer el incremento de uso derivado del desarrollo poblacional que supone el PAI que desarrolla el Plan aprobado ", lo que luego se desarrolla ampliamente. Aprobado el Plan General de Massalfassar, publicado formalmente y en vigor, conforme a lo dispuesto en el artículo 70.2 de la Ley 7/1985 y la legislación autonómica de desarrollo, la distinción que pretende el Abogado del Estado es hábil pero artificiosa ya que en una impugnación directa de una disposición reglamentaria cabe esgrimir motivos sustantivos y motivos formales y para ambos rige el plazo que establece el artículo 46 de la LRJCA .

Cuarto.

Se debe repetir aquí, en consecuencia, la doctrina de la citada sentencia de 9 de febrero de 2012 , acomodándola a las circunstancias de este caso, lo que nos conduce ya a desestimar el recurso de casación. « Desde el punto de vista normativo, la publicación de la reseña a que se refiere el artículo 59.4.B) de la Ley 6/1994 , reguladora de la actividad urbanística de la Comunidad Valenciana, viene establecida en dicho precepto del modo siguiente:

"4. La publicación a la que se refieren los números anteriores ha de efectuarse:

A) En el «Boletín Oficial» de la provincia cuando se trate de Planes o Programas aprobados por el Ayuntamiento o que contengan normas urbanísticas.

B) En el «Diario Oficial de la Generalidad Valenciana», cuando se trate de instrumentos aprobados por los órganos de ésta, salvo que contengan normas urbanísticas, en



www.civil-mercantil.com

cuyo caso se procederá conforme al apartado precedente, aunque adicionalmente se publicará una reseña del acuerdo aprobatorio en dicho «Diario Oficial». [...].

Pero el artículo 59.2 de la propia Ley valenciana regula la entrada en vigor de los planes en los siguientes términos:

"Los planes entran plenamente en vigor, a los quince días de la publicación de la resolución aprobatoria con transcripción de sus normas urbanísticas, conforme a la Ley estatal 7/1985, de 2 de abril, de la que será responsable el órgano editor del «Boletín Oficial» de la provincia tan pronto reciba el documento de la Administración que lo apruebe definitivamente. La publicación de la aprobación definitiva excusa su notificación individualizada".

Así las cosas" [...] es necesario poner en relación la normativa autonómica citada "con la regulación contenida en el artículo 46.1 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativo" y "con el artículo 70 de la Ley de Bases de Régimen Local , porque el artículo 46.1 primeramente citado establece como "dies a quo" para computar el plazo para la interposición del recurso contencioso-administrativo el día siguiente a la publicación de la disposición impugnada, que en este caso es la exigida por el artículo 70 de la Ley de Bases de Régimen Local ; y sucede que la "reseña" no contiene publicación alguna del acuerdo de aprobación definitiva ni de las normas urbanísticas del Plan aprobado y, por tanto, no determina su entrada en vigor ni su eficacia jurídica que, por el contrario, se subordinan específicamente a la publicación de ambos elementos -acuerdo de aprobación y normas urbanísticas-, en este caso, en el Boletín Oficial de la Provincia, que es la que se acomoda al régimen establecido en el artículo 70.2 de la Ley de Bases de Régimen Local .

Por lo tanto, la publicación de esa "reseña", que no contiene ilustración de recurso, tiene un carácter puramente informativo y no puede determinar la apertura de los plazos para recurrir, sobre todo teniendo en cuenta que se trata de una disposición general [...] La justificación de la reseña -que no es propiamente publicación del acuerdo de aprobación, ni de su contenido normativo- habría de buscarse más bien en la consideración de que una resolución autonómica aprobatoria de una disposición general no debe quedar sin mención en el diario oficial de la Administración autora del acuerdo y, tal vez, como entiende el Ayuntamiento [...], en la voluntad de dar a la aprobación del instrumento un plus de publicidad a la norma.

No resulta aquí aplicable la jurisprudencia que señala que cuando después de la publicación existe una notificación personal con instrucción de los recursos el plazo para impugnar se computa desde la notificación individual. Y ello porque, así como hemos visto que la inserción de "reseña" no es una publicación, tampoco puede identificarse con la notificación al no reunir ninguno de sus elementos. [Cfr., sentencia de 31 de enero de 2012 (Casación 878/2008), para el caso de que la notificación personal sea anterior] .

En definitiva, la publicación del acuerdo de aprobación definitiva del Plan y de sus normas es el momento que determina su entrada en vigor y el perfeccionamiento de su eficacia en cuanto norma o disposición, iniciándose entonces tanto el plazo para interponer el recurso contencioso-administrativo (artículo 46.1 ya citado de la Ley reguladora de esta Jurisdicción), como, en su caso, y con el limitado alcance al que ya nos hemos referido, el plazo para interponer el recurso administrativo.

Por lo demás, no es ocioso advertir que la interpretación que acabamos de exponer es análoga a la establecida por el Tribunal Constitucional en los casos de recursos de inconstitucionalidad contra las leyes autonómicas que han sido publicadas en el Diario Oficial



www.civil-mercantil.com

de la respectiva Comunidad Autónoma y luego en el Boletín Oficial del Estado, cuando los Estatutos atribuyen el valor constitutivo a la publicación en el Boletín de la Comunidad (pueden verse en este sentido ATC 579/1989 , confirmado por el ATC 620/1989 , y Auto del Pleno del Tribunal Constitucional 168/1994, de 10 de mayo, dictado en recurso nº 1218/19)».

Será de recordar, en fin, que no existe en la legislación básica estatal a la que nos hemos referido ninguna norma que exija que los planes urbanísticos se publiquen dos veces o que se publiquen en los Diarios Oficiales de las Comunidades Autónomas y que la publicación de la referida reseña ha sido suprimida de la legislación valenciana mediante la Ley autonómica 12/2010, de 21 de julio, que ha modificado el artículo 104.2 de la Ley 16/2005 urbanística valenciana".

La STS de 19 de julio de 2012 (RC 365/2011), a su vez, recoge y refunde la doctrina de los dos anteriores.

La proyección de la anterior doctrina jurisprudencial al caso concretamente enjuiciado determina que, como acierta a precisar la Sala de instancia, la inexistencia de norma autonómica específica que pudiera eventualmente desplazar la regla establecida por el artículo 70.2 de la Ley de Bases de Régimen Local , unida a la afirmación jurisprudencial de la inexigibilidad, en el marco de la legislación básica estatal, de la obligación de que los planes urbanísticos se publiquen dos veces o que se publiquen en los Diarios Oficiales de las Comunidades Autónomas, conduce, forzosamente, a concluir que -en el momento de la aprobación de las Normas Subsidiarias de Planeamiento de La Viñuela, el día 9 de octubre de 1.996, la única publicación oficial exigible era la que incumbía realizar al Ayuntamiento recurrente en el Boletín Oficial de la Provincia, al ser esa publicación la que se acomodaba al régimen establecido en el artículo 70.2 de la Ley de Bases de Régimen Local .

Quinto.

Por lo expuesto, procede desestimar el recurso de casación e imponer las costas a la parte recurrente de conformidad con lo dispuesto en el artículo 139.2 de la LRJCA , si bien, como permite el apartado 3 del mismo precepto, dada la índole del asunto y la actividad desplegada por la parte recurrida, procede limitar la cuantía de la condena en costas, por todos los conceptos que las integran, a la cantidad máxima de 2.500,00 euros.

VISTOS los preceptos y jurisprudencia citados, así como los de pertinente aplicación.

Por todo ello, en nombre de SM el Rey y en el ejercicio de la potestad que, emanada del pueblo español, nos concede la Constitución,

FALLAMOS

1º. No haber lugar y, por tanto, desestimar el recurso de casación 4073/2012 , interpuesto por el AYUNTAMIENTO DE LA VIÑUELA contra la sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del Andalucía, sede de Málaga, Sección Primera, de fecha 31 de enero de 2013, en su Recurso Contencioso-administrativo 124/2010 .

2º. Condenar a la parte recurrente en las costas del presente recurso de casación, en los términos expresados.

CEF.-

**Revista práctica del
Derecho CEFLegal.-**



www.civil-mercantil.com

Así por esta nuestra sentencia, que deberá insertarse en la colección legislativa del Consejo General del Poder Judicial, lo pronunciamos, mandamos y firmamos Rafael Fernandez Valverde Jose Juan Suay Rincon César Tolosa Tribiño. Francisco Jose Navarro Sanchis. Jesus Ernesto Peces Morate. Mariano de Oro-Pulido y Lopez

PUBLICACIÓN.- Leída y publicada fue la anterior sentencia por el Excmo. Sr. Magistrado Ponente, D. César Tolosa Tribiño , estando la Sala reunida en audiencia pública, lo que certifico.

El contenido de la presente resolución respeta fielmente el suministrado de forma oficial por el Centro de Documentación Judicial (CENDOJ). La Editorial CEF, respetando lo anterior, introduce sus propios marcadores, traza vínculos a otros documentos y hace agregaciones análogas percibiéndose con claridad que estos elementos no forman parte de la información original remitida por el CENDOJ.