

BASE DE DATOS DE Norma DEF.-

Referencia: NCJ062874

TRIBUNAL SUPREMO

Sentencia 1738/2017, de 15 de noviembre de 2017

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

Rec. n.º 3028/2016

SUMARIO:**Urbanismo. Planeamiento. Aprobación de Plan Parcial condicionada a la subsanación de defectos y a la emisión de informes preceptivos favorables. El «derecho al trámite» en el ámbito urbanístico.**

El denominado «derecho al trámite», en el ámbito del planeamiento urbanístico, asiste a los particulares para presentar ante la Administración proyectos de planeamiento de desarrollo, de cuya cualidad participan los Planes Parciales, y que éstos se sometan a la tramitación prevista en las normas: 1. Los particulares tienen derecho a la tramitación de los Planes que se deban a su iniciativa y que, en consecuencia, la Administración no debe cercenar a *limine* y sin mayores argumentaciones esa tramitación. En otras palabras, no cabe reconocer discrecionalidad alguna que permita omitir los fundamentos de una denegación que, sin ellos, legitimaría en la práctica la arbitrariedad o la discriminación al tiempo de hacer o no posible la iniciación del expediente. 2. El acto de aprobación inicial es un acto de trámite del procedimiento cuya resolución vendrá determinada por la aprobación definitiva del plan. No constituye un acto automático y debido, sino que implica una toma de posición, siquiera del carácter inicial, respecto de una determinada realidad urbanística y su normativa, o lo que es lo mismo, supone una primera valoración de esa realidad proyectada en el plan o proyecto de que se trate, que como tal puede resultar positiva, dando paso así a los siguientes trámites del procedimiento, pero que muy bien puede resultar negativa, por considerar jurídicamente inadecuada la iniciativa de planificación urbanística cuya tramitación se pretende, en cuyo caso procederá denegar la aprobación inicial, y ello tanto cuando tal iniciativa provenga de la propia administración como de los particulares, claro está que dicha denegación sólo se justificará jurídicamente, cuando las deficiencias o defectos observados no puedan subsanarse o suplirse durante la sustanciación del procedimiento. 3. Deben distinguirse dos tipos de defectos, los que resulten terminantemente insubsanables y que deben provocar la denegación de la aprobación inicial por claras razones de economía procesal ya que sería absurdo tramitar un largo procedimiento sabiendo de antemano que resultaba imposible la obtención de la aprobación definitiva y, por otra parte, las deficiencias que pueden ser corregidas a lo largo del procedimiento y que no deben impedir la aprobación inicial dado que esta no es una resolución sino un acto de trámite que prepara la resolución final. En materia urbanística todo el itinerario que conduce a aquella ha sido dibujado, en lo que ahora importa, como un conjunto de oportunidades para la modificación -y por tanto subsanación de deficiencias- del instrumento proyectado. 4. El derecho a la tramitación de los Planes quiebra en los casos en que el Plan proyectado viole de forma clara, palmaria y manifiesta el ordenamiento urbanístico vigente, pues en tal caso razones de economía y de lógica imponen el inicial rechazo del proyecto al ser inviable o inútil la prosecución del trámite. Por contra, cuando los impedimentos para denegar la aprobación inicial son discutibles y por tanto no amparables en principio alguno de economía procesal, debe prevalecer el derecho al trámite y proseguirse la tramitación del expediente en el cual se pueden introducir las modificaciones, condicionamientos o plazos que la Ley permite. 5. En el acto de aprobación inicial es suficiente ponderar esa potencialidad de subsanación de deficiencias o de introducción de modificaciones, condicionamientos o plazos, desde luego sin devaluar la trascendencia de la tramitación ulterior para terceros y para el ejercicio de las competencias de planificación urbanísticas en sede de aprobación provisional y definitiva, ya que es en la fase de otorgar o denegar esas aprobaciones donde procede pronunciarse sobre el fondo, debiendo ser examinado y decidido todo lo que corresponda, sin perjuicio y a salvo el control jurisdiccional que pudiera instarse sobre esas materias. Pues bien, un Plan Parcial como el de autos, «que prácticamente está por hacer», en el que no se conocen las determinaciones esenciales y substanciales del mismo, y en el que los informes imprescindibles no se han emitido, ni el trámite de audiencia pública se ha producido, en modo alguno puede considerarse aprobado de conformidad con lo establecido en el Ordenamiento jurídico, por más que pretenda justificarse tal actuación sometiéndolo a condición, pues, realmente, a lo que se somete no es a condición alguna complementaria o accidental, sino a la propia determinación del propio contenido del mismo del Plan Parcial y a la realización de los



más elementales trámites. La subsanación o complemento de las actuaciones administrativas cuenta con apoyo legal, pero dentro de un ámbito de lógica y racionalidad que, aquí, se ve claramente sobrepasado.

PRECEPTOS:

Ley 7/1985 (LRBRL), art. 70.2.
Ley 30/1992 (LRJPAC), arts. 52.1 y 71.
Ley 29/1998 (LJCA), arts. 25, 26, 46 y 88.
RDLeg. 2/2008 (TRLS08), arts. 11.2 y 50.2.

PONENTE:

Don Rafael Fernández Valverde.

SENTENCIA

En Madrid, a 15 de noviembre de 2017

Esta Sala ha visto el Recurso de Casación 3028/2016 interpuesto por D^a. Herminia , representada por la procuradora D^a. Rosa María García González y asistida de letrado, promovido contra la sentencia dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, en fecha 10 de junio de 2016, en el Recurso Contencioso-administrativo 63 y 65/2014 , sobre aprobación de Programa para el Desarrollo de la Acción Integrada (PAI). Han sido partes recurridas la entidad Agrupación de Interés Urbanístico PP-24 Paradis Nord, representada por la procuradora D^a. Rocío Sampere Meneses y asistida de letrado, y el Ayuntamiento de Villajoyosa, representado por la procuradora D^a. Nuria Munar Serrano y asistido de letrado.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Rafael Fernandez Valverde

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero.

Ante la Sección primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana se ha seguido Recurso contencioso- administrativo 63/2014 , promovido por la Comunidad de Propietarios del EDIFICIO000 " y D^a. Herminia , en el que han sido partes demandadas el Ayuntamiento de Villajoyosa y la Agrupación de Interés Urbanístico (AIU) PP-24 "Paradis Nord", contra el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Villajoyosa, adoptado en su sesión de fecha 21 de noviembre de 2013, por el que aprueba el Programa para el Desarrollo de la Acción Integrada (PAI) de la Unidad de Ejecución Única del Sector PP-24 "Paradis Nord" del Plan General de Ordenación Urbana (PGOU) de Villajoyosa y adjudica la condición de agente urbanizador para su gestión indirecta.

Segundo.

Dicho Tribunal dictó sentencia con fecha 10 de junio de 2016 , cuyo fallo es del tenor literal siguiente:

"Que en el recurso Contencioso-Administrativo nº 63 y 65/14 promovido por el Procuradora D Alicia Garrido Gamez, en nombre y representación de la comunidad de propietarios del EDIFICIO000 " y Herminia , contra acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Villajoyosa de fecha 27 de enero de 2014; debemos hacer los siguientes pronunciamientos:



a).- Declarar inadmisibile el recurso planteado contra la aprobaci3n condicionada del PP del Sector 24, integrado en el punto segundo del acuerdo que se recurre.

b).- Estimar el recurso y anular el resto del acto, por ser contrario a derecho en todos sus t3rminos, tanto referidos al PAI y sus consecuencias, (adjudicaci3n, plazos, garant3as y contratos); como al Proyecto de Urbanizaci3n; y al coeficiente de canje.

c).- Imponer las costas al ayuntamiento que fijamos en los t3rminos indicados".

El 20 de julio de 2016 la Sala de instancia dicta un auto, resolviendo la solicitud de complemento de sentencia planteada por D^a. Herminia , acordando que no se debe rectificar ni completar la sentencia dictada.

Tercero.

Notificada la sentencia a las partes, y el posterior auto de aclaraci3n, la representaci3n procesal de D^a. Herminia present3 escrito preparando el recurso de casaci3n, que fue tenido por preparado mediante diligencia de ordenaci3n de fecha 7 de octubre de 2016, al tiempo que orden3 remitir las actuaciones al Tribunal Supremo, previo emplazamiento de los litigantes.

Cuarto.

Emplazadas las partes, la representaci3n procesal de D^a. Herminia compareci3 en tiempo y forma ante este Tribunal Supremo, al tiempo que formul3 en fecha 21 de noviembre de 2016 el escrito de interposici3n del recurso de casaci3n, en el cual, tras exponer los argumentos que consider3 oportunos, solicit3 a la Sala dicte sentencia que case la recurrida, y declare la procedencia de la demanda articulada por esta representaci3n.

Quinto.

El recurso de casaci3n fue admitido por providencia de fecha 31 de enero de 2017, orden3ndose por diligencia de ordenaci3n de fecha 13 de febrero de 2017 entregar copia del escrito de interposici3n del recurso a las partes comparecidas como recurridas a fin de que en el plazo de treinta d3as pudieran oponerse, lo que llevaron a cabo la representaciones de la entidad AIU PP-24 Paradis Nord y del Ayuntamiento de Villajoyosa mediante sendos escritos presentados en fecha 28 de marzo de 2017.

Sexto.

Por providencia de 29 de junio de 2017 se se1al3 para votaci3n y fallo el d3a 31 de octubre de 2017, fecha en la que, efectivamente, tuvo lugar.

S3ptimo.

En la sustanciaci3n del juicio no se han infringido las formalidades legales esenciales.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero.

Se impugna en el presente Recurso de Casaci3n 3028/2016 interpuesto por D^a. Herminia contra la sentencia dictada por la Secci3n Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, en fecha 10 de junio de 2016, en el Recurso Contencioso- administrativo 63 y 65/2014 , promovido por la Comunidad de Propietarios del EDIFICIO000 " y D^a. Herminia , contra el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Villajoyosa, adoptado en su sesi3n de fecha 21 de noviembre de 2013, por el que aprueba el Programa para el Desarrollo de la Acci3n Integrada (PAI) de la Unidad de Ejecuci3n 3nica del Sector PP-24 "Paradis Nord" del Plan General de Ordenaci3n Urbana (PGOU) de Villajoyosa y adjudica la condici3n de agente urbanizador para su gesti3n indirecta.



La sentencia inadmitió el Recurso Contencioso-administrativo en relación con la aprobación condicionada del Plan Parcial del sector 24 del PGOU de Villajoyosa y estimó el Recurso ---anulando el acto--- en relación con el PAI y sus consecuencias, el Proyecto de Urbanización y el Coeficiente de canje.

Segundo.

Como decimos, la Sala de instancia inadmitió en parte, y estimó en parte, el Recurso contencioso administrativo formulado por la Comunidad de Propietarios del EDIFICIO000 " y D^a. Herminia , y, se fundamentó para ello, en síntesis, y, por lo que en el recurso de casación interesa, en las siguientes consideraciones, dadas en respuesta al escrito de demanda de los recurrentes:

A) En el Fundamento Jurídico Primero la Sala de instancia concreta (1) el Acuerdo objeto del recurso seguido en la instancia, (2) realiza una serie de precisiones en relación con el mismo, y (3) extrae una consecuencia:

1. "El objeto del recurso es el acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Villajoyosa de fecha 27 de enero de 2014, por el que, entre otras cosas, se aprueba el Plan Parcial del Sector PP-24 "Paradis Nord" y se adjudica la condición de Agente Urbanizador, para su gestión Indirecta".

2. "Para mejor determinar los diversos temas sometidos a debate procede hacer las siguientes precisiones, en relación con el acto de aprobación que acuerda lo siguiente:

A).- Aprobar el programa para el desarrollo de la acción integrada de la Unidad de Ejecución única, del sector PP-Paradis Nord.

B).- Aprobar el Plan Parcial del Sector de forma condicionada a la subsanación de los aspectos que se relacionan a continuación, y en concreto:

1).- Levantamiento topográfico que deberá incorporarse como documento del Plan e integrarse en todos los planos del mismo.

2).- Especificación en el plano de ordenación viaria de la disposición de las aceras, carriles y secciones.

3).- Plano de afecciones que incorpore las acequias existentes.

4).- Deberá incorporarse el Plano de la red de reservas de suelo dotacional público.

5).- Deberá definirse la parcela mínima.

6).- La edificabilidad neta de cada tipología se indicará como aproximada y se especificará que su valor definitivo se determinará en el proyecto de reparcelación.

7).- Se establecerán los coeficientes de ponderación que diferencien las tipologías residenciales que se citan.

8).- Se desarrollará una normativa completa para las manzanas que establezca las condiciones de edificabilidad consolidada y la permitida en el futuro así como las obras que pueden realizarse.

9).- Se adoptarán medidas de integración paisajística.

10).- Se deberán justificar los estándares mínimos de aparcamiento.

11).- El documento del Plan Parcial subsanado, deberá incorporar los informe que deben ser emitidos por las diferentes administraciones públicas.

En concreto y en este sentido, el plan aprobado carece de los siguientes informes: Confederación Hidrográfica, Costas, Consellería de Cultura, Vías pecuarias, Educación y Sanidad, Fomento a efectos de telecomunicaciones y el informe sobre sostenibilidad económica.

12).- Establecer como Unidad de Actuación única, de la que se excluirán determinados viales y rotondas y se incluirán otros: como el suelo dotacional estructural (Bulevar Comarcal) en los ámbitos urbanos ARE-4 y ARE-5; así como los suelos dotacionales externos y los terrenos que indica "edificaciones Calpe SA".

C).- Se aprueba el proyecto de urbanización pero se incorporan cargas, costes y gastos variables.

D).- Se propone como coeficiente de canje el 42,24 €, y en caso de que se opte por el pago en metálico se establece la compensación económica.

E).- Establecimiento de plazos de ejecución.

F).- Establecimiento de garantías y firma del contrato".

3. "Se trata en consecuencia, de un Plan Parcial, que, prácticamente está por hacer, de manera que hay elementos del mismo que deben concretarse adecuadamente; además, se precisa la intervención de todas las administraciones sectoriales afectadas y parece que se modifica el Plan General en lo que se refiere a la entidad territorial del Sector".

B) En el Fundamento Jurídico Segundo la Sala responde a la cuestión relativa a la inadmisión del recurso, formulada por los codemandados, por constituir la impugnada una resolución no susceptible de impugnación, ya que no consiste en una aprobación definitiva, sino en una aprobación condicionada, señalando al respecto:

"Tanto el Ayuntamiento como el urbanizador afirman que el Plan Parcial no ha sido aprobado, ni podía serlo con las carencias que tenía, por ser un Plan Parcial de iniciativa particular y que el carácter no definitivo de la aprobación, se confirma por su falta de publicación.

La Sala, aparte de la cuestión jurídica referida a la aprobación condicionada, también lo entiende así, entre otras cosas porque, no había empezado a correr el plazo para la impugnación de una disposición general, que como se desprende del artº 46 1º de la Ley de la Jurisdicción, comienza a contar desde el día siguiente a la Publicación de la disposición impugnada; de manera que si no existe publicación, la resolución carece de efectos y el recurso contencioso no es posible, ya que no ha comenzado a correr el plazo que, determina la posibilidad de ejercitar la acción contenciosa contra el mismo".

C) En los Fundamentos Jurídicos Tercero y Cuarto la Sala, por último, concreta el ámbito de la inadmisión y se pronuncia ---en forma estimatoria--- respecto de la legalidad del ámbito del Acuerdo admitido, anulándolo en relación con el PAI y sus consecuencias (adjudicación, plazos, garantías y contratos), Proyecto de Urbanización y al coeficiente de canje:

"Fácilmente se comprende, que esta causa de inadmisión afecta al proyecto de Plan Parcial, que se según dice en el acto que se recurre, se aprueba condicionadamente.

Pero esta causa de inadmisión, no afecta a los otros elementos del acto que TAMBIÉN se aprueban; en este caso de manera definitiva, como son el Programa de Actuación y al Proyecto de Urbanización, que no están sometidos a publicación.

Estos dos elementos, no necesitan su publicación para ser eficaces, por consiguiente, estos elementos no están afectados por la causa de inadmisibilidad alegada y el recurso articulado contra los mismos es perfectamente viable y tempestivo.

Ahora bien, ambos elementos son elementos de ejecución del Plan Parcial, de manera que inexorablemente necesitan un Plan Parcial para subsistir, pero como hemos visto, el Plan Parcial no ha sido publicado, (considerando anterior), luego al menos, no es eficaz; por otra parte y según se nos dice por los codemandados, el PP no existe.

En estas condiciones, nos encontramos ante dos instrumentos carentes de la cobertura necesaria y descausalizados, de forma que, su aprobación definitiva, es contraria a derecho. El PAI no puede ser aprobado definitivamente sin no existe un Plan de ordenación que le de cobertura, plenamente eficaz; de la misma manera que, un Proyecto de Urbanización, no puede aprobarse si, no está aprobada la ordenación pormenorizada del Sector. Se trata de dos instrumentos de gestión, que no pueden ser definitivamente aprobados sin la ordenación que deben desarrollar.

(...) A raíz de todo lo anterior debemos hacer las siguientes precisiones, en relación con el acto recurrido:

a).- Declarar inadmisibile el recurso planteado contra la aprobación condicionada del PP del Sector 24, integrado en el punto segundo del acuerdo que se recurre.

b).- Estimar el recurso y anular el resto del acto, por ser contrario a derecho en todos sus términos, tanto referidos al PAI y sus consecuencias, (adjudicación, plazos, garantías y contratos); como al Proyecto de Urbanización; y al coeficiente de canje ".

Tercero.

Contra esa sentencia ha interpuesto la parte recurrente recurso de casación, en el cual esgrime tres motivos de impugnación al amparo del apartado d) del artículo 88 de la Ley 29/1998, de 13 julio, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LRJCA), por infracción de las normas del ordenamiento jurídico o de la jurisprudencia que fueran aplicables para resolver las cuestiones objeto de debate:

En el primer motivo se considera infringido el artículo 25 de la LRJCA , el artículo 52.1 de la Ley 30/1992, de 26 noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPA), el artículo 70.2 de la Ley 7/1985, de 2 abril , de Bases del Régimen Local (LBRL) y los artículos 11.2 y 50.2 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 junio , por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo (TRLS08), así como de la doctrina jurisprudencial de esa Sala, en el sentido de considerar que la aprobación de un Plan urbanístico es definitiva aunque se supedite al cumplimiento de determinadas condiciones lo cual no priva a la aprobación de su carácter definitivo, de manera que el planeamiento no debe ser sometido a posterior aprobación una vez constatado el cumplimiento de las condiciones señaladas.

En el segundo motivo se entiende infringido el mismo artículo 25 de la LRJCA en relación con el 46.1 de la misma Ley , así como la doctrina jurisprudencial de la Sala, en el sentido que el dies a quo del plazo de dos meses para la impugnación directa de un plan parcial es la fecha de publicación del acuerdo, pero no cuando se trata de planes redactados a instancia de particulares o en que los propietarios hubieran comparecido en el expediente presentando alegaciones, en los que sí es precisa la notificación personal.

En el tercer motivo la infracción que se predica es del artículo 26 de la misma LRJCA , del artículo 15.4 del TRLS08, así como de la doctrina jurisprudencial de esa Sala, en el sentido de considerar inviable la impugnación indirecta del PGOU por inexistencia de Estudio Económico Financiero (EEF) o similar, con motivo de la impugnación directa de los actos de aplicación de aquel.

Cuarto.

El objeto del presente motivo se contrae a la declaración de inadmisibilidad contenida en la sentencia de instancia, que se limita, como hemos expresado ---dentro de la impugnación del Programa para el Desarrollo de la Acción Integrada (PAI) de la Unidad de Ejecución Única del Sector PP-24 ("Paradis Nord") del PGOU de Villajoyosa--- a la concreta impugnación de la aprobación del Plan Parcial del Sector 24, el cual es aprobado "de forma condicionada a la subsanación de determinados aspectos que se relacionan y a la emisión con carácter favorable de los informes que procedan, debiendo el urbanizador aportar el documento refundido".

La sentencia impugnada ha precisado en su Fundamento Jurídico Segundo, que antes hemos reproducido, los determinados aspectos del citado Acuerdo plenario, y se ha referido, en concreto, al PAI (A), Plan Parcial (B), Proyecto de Urbanización (C), Coeficiente de canje (D), Plazos de ejecución (E) y Garantías y firma del contrato (F).

Pues bien, en relación con el Plan Parcial, en el apartado B) del Fundamento Jurídico Primero, la sentencia señala:

- a) Que el Plan Parcial ha sido aprobado.
- b) Que la aprobación ha sido condicionada: Y,
- c) Que la condición es la subsanación de los diferentes aspectos que se relacionan a continuación.

Y, tras ello, en el último párrafo del Fundamento Jurídico, la Sala emite su juicio sobre el citado Plan Parcial, condicionadamente aprobado por el Acuerdo municipal impugnado:

"Se trata en consecuencia, de un Plan Parcial, que, prácticamente está por hacer, de manera que hay elementos del mismo que deben concretarse adecuadamente; además, se precisa la intervención de todas las administraciones sectoriales afectadas y parece que se modifica el Plan General en lo que se refiere a la entidad territorial del Sector".

Con tal precedente, la Sala afronta el planteamiento de inadmisibilidad del recurso ---en relación, exclusivamente, con la parte del Acuerdo relacionada con la aprobación tal Plan Parcial---, que plantearan los codemandados, en los siguientes términos:

- a) Los codemandados apoyaron la inadmisibilidad en que se trataba de una resolución no susceptible de impugnación, al no haberse producido una aprobación definitiva, sino sólo una aprobación condicionada.
- b) Por el contrario, Ayuntamiento y Agente urbanizador mantenían que el Plan Parcial no había sido aprobado, por las carencias con las que contaba, (que impedían la aprobación), por ser un Plan Parcial de iniciativa particular, y por el carácter no definitivo de la aprobación, debido a su falta de publicación.



La decisión de la Sala también la conocemos, aunque la reiteramos:

"La Sala, aparte de la cuestión jurídica referida a la aprobación condicionada, también lo entiende así, entre otras cosas porque, no había empezado a correr el plazo para la impugnación de una disposición general, que como se desprende del artº 46 1º de la Ley de la Jurisdicción , comienza a contar desde el día siguiente a la Publicación de la disposición impugnada; de manera que si no existe publicación, la resolución carece de efectos y el recurso contencioso no es posible, ya que no ha comenzado a correr el plazo que, determina la posibilidad de ejercitar la acción contenciosa contra el mismo".

Quinto.

Pues bien, según podemos deducir, para la Sala de instancia, el Plan Parcial había sido definitivamente aprobado ---dejando "aparte ... la cuestión jurídica referida a la aprobación condicionada"--- pero no había sido publicado, y, por tanto, no había podido comenzar a computarse el plazo de los dos meses previsto para la impugnación de la disposición general, de conformidad con lo previsto en el artículo 46.1 de la LRJCA . Incluso la Sala llega a decir: "si no existe publicación, la resolución carece de efectos". Esto es, que el Plan Parcial había sido aprobado, pero que, como no había sido publicado, era ineficaz, y su plazo de impugnación no había comenzado a correr.

No podemos aceptar el planteamiento de la Sala de instancia, porque el recurso debió admitirse a trámite si se consideraba aprobado, al margen de las características de la aprobación producida, y al margen de que fuera o no eficaz, pues, lo que en las demandas se planteaba, era la cuestión relativa a la aprobación del mismo, en la forma en la que lo había sido; esto es, la cuestión de fondo realmente suscitada es sí, un Plan Parcial, puede aprobarse con los condicionamientos que en el Acuerdo de aprobación se establecían; es decir, como dice la propia Sala de instancia, si podía aprobarse un Plan Parcial, "que, prácticamente está por hacer".

La Sala de instancia debió, pues, enfrentarse con el juicio de legalidad que se planteaba y decidir sobre los términos en los que el Plan Parcial era aprobado; lo que no resulta posible, desde la perspectiva de la tutela judicial efectiva, es dejar imprejuzgada una disposición de carácter general, que la propia Sala entiende que ---prácticamente--- es inexistente, y cuyo contenido ---desconocido pero condicionante de su validez--- no podrá ser enjuiciado hasta el momento de la eficacia del Plan Parcial por la vía de su publicación. Lo cierto, sin embargo, es que, con independencia de tal futuro y condicionante contenido, en la actualidad se nos presenta un Plan Parcial que podemos considerar inexistente, vacío de contenido alguno ---cual si de una norma en blanco se tratara---, carente de publicidad y de participación pública, y sujeta su "subsanción" al control de un mero informe por parte de los Servicios técnicos municipales.

La recurribilidad jurisdiccional de una actuación como la expresada debió posibilitarse sin declarar la inadmisibilidad que revisamos, pues lo que se suscitaba era el control jurisdiccional ---su validez jurídica--- de la "aprobación definitiva y condicionada" del Plan Parcial contenida en el acuerdo municipal, con independencia de su eficacia jurídica, pues, en realidad, se está impugnando un Plan Parcial, definitivamente aprobado, pero, en la práctica, inexistente, condicionando, sólo su eficacia ---que no su validez--- a un futuro y desconocido contenido; por ello, debe rechazarse la argumentación de una de las recurridas en el sentido de que se estaba en presencia de un acto de trámite porque se trataba de una mera aprobación provisional.

No es así, la recurribilidad del Acuerdo ---sin distinción alguna en cuanto a su contenido--- fue puesta de manifiesto por el propio pie de recursos del Acuerdo impugnado, que posibilitaba tanto la vía administrativa (reposición) como jurisdiccional (Recurso Contencioso administrativo) "en el plazo de dos meses contados ... desde el día siguiente a la recepción de esta notificación". Incluso, la entidad ahora recurrida (AIU PP-24 Paradis Nord) interpuso recurso de reposición contra el Acuerdo municipal, que, además, le fue parcialmente estimado. Y ello fue así porque, si bien se observa, se trataba de un Plan Parcial de iniciativa particular con la obligación de notificación personal exigida.

Debemos, pues, rechazar la declaración de inadmisibilidad de la sentencia, acoger el motivo correspondiente, y casar, en el particular expresado, la sentencia de instancia. En tal situación, de conformidad con lo establecido en el artículo 95.2.d), debemos proceder a resolver el Recurso Contencioso-administrativo dentro de los términos en los que aparece planteado el debate en la instancia.



Sexto.

En ambas demandas los recurrentes pusieron de manifiesto una serie de defectos procedimentales y de fondo a los que el Acuerdo condicionaba la aprobación del Plan Parcial:

a) Inexistencia de informes sectoriales preceptivos y vinculantes (Confederación Hidrográfica del Júcar, Demarcación de Costas, Consejería de Cultura, Consejería competente en materia de Vías Pecuarias, Ministerio de Fomento en materia de telecomunicaciones, Sostenibilidad económica, etc.).

b) Inconcreción de las determinaciones básicas del Plan Parcial (levantamiento topográfico, especificación de ordenación viaria, afección de acequias, red de reservas de suelo dotacional público, parcela mínima, coeficientes de ponderación para las tipologías residenciales, integración paisajística, estándares mínimos de aparcamientos, información pública, reserva de vivienda protegida, etc).

Todo ello, llevó a la Sala de instancia a calificar el Plan Parcial definitivamente aprobado, aunque de forma condicional, como un Plan Parcial "que, prácticamente está por hacer, de manera que hay elementos del mismo que deben concretarse adecuadamente".

Obvio que las solicitudes de iniciación de los procedimientos son susceptibles de subsanación, tal y como se desprende del artículo 71 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPA), evitando así la inadmisibilidad de los mismos; precepto que, incluso, en su apartado 3, se extiende a la posibilidad de recabar del solicitante una modificación o mejora voluntaria de los términos en que se formula la solicitud de inicio de un procedimiento; pero tal ámbito de subsanabilidad, en modo alguno, puede extenderse a supuestos como el de autos en el que el proyecto presentado está "prácticamente está por hacer", a pesar de lo cual se aprueba definitivamente en los términos que hemos expuesto.

Supuestos como el de autos, en el que se produce una aprobación formal sin contenido, condicionándolo, no a algún requisito o trámite concreto, sino a la determinación de la propia esencia del Plan, rebasa, con creces, el que pudiéramos considerar test de subsanabilidad. En estos supuestos, el rechazo a límine se imponía. Esta situación conecta con el que viene siendo denominado "derecho al trámite", en el ámbito del planeamiento urbanístico, sobre el que nos venimos pronunciando con reiteración. Así, como pronunciamiento más reciente debemos citar la STS de 18 de octubre de 2012 , y las que en la misma se citan:

"En cuanto al derecho al trámite que asiste a los particulares para presentar ante la Administración proyectos de planeamiento de desarrollo, de cuya cualidad participan los Planes Parciales, y que éstos se sometan a la tramitación prevista en las normas, es jurisprudencia de esta Sala, recogida entre otras en las STS de 17 de marzo de 2009 (al igual que habíamos hecho en dos anteriores y similares de 12 de marzo de 2009) y en las más recientes de 10 de noviembre de 2010 y 26 de octubre de 2011 que:

"1.- Los particulares tienen derecho a la tramitación de los Planes que se deban a su iniciativa y que, en consecuencia, la Administración no debe cercenar "a límine" y sin mayores argumentaciones esa tramitación. Dicho en otras palabras, no cabe reconocer discrecionalidad alguna que permita omitir los fundamentos de una denegación que, sin ellos, legitimaría en la práctica la arbitrariedad o la discriminación al tiempo de hacer o no posible la iniciación del expediente.

2.- El acto de aprobación inicial es un acto de trámite del procedimiento cuya resolución vendrá determinada por la aprobación definitiva del plan. No constituye un acto automático y debido, sino que implica una toma de posición, siquiera del carácter inicial, respecto de una determinada realidad urbanística y su normativa, o lo que es lo mismo, supone una primera valoración de esa realidad proyectada en el plan o proyecto de que se trate, que como tal puede resultar positiva, dando paso así a los siguientes trámites del procedimiento, pero que muy bien puede resultar negativa, por considerar jurídicamente inadecuada la iniciativa de planificación urbanística cuya tramitación se pretende, en cuyo caso procederá denegar la aprobación inicial, y ello tanto cuando tal iniciativa provenga de la propia administración como de los particulares, claro está que dicha denegación sólo se justificará jurídicamente, cuando las deficiencias o defectos observados no puedan subsanarse o suplirse durante la sustanciación del procedimiento.

3.- Efectivamente deben distinguirse dos tipos de defectos:



Primero.

Los que resulten terminantemente insubsanables y que deben provocar la denegación de la aprobación inicial por claras razones de economía procesal ya que sería absurdo tramitar un largo procedimiento sabiendo de antemano que resultaba imposible la obtención de la aprobación definitiva.

Segundo.

Las deficiencias que pueden ser corregidas a lo largo del procedimiento y que no deben impedir la aprobación inicial dado que ésta no es una resolución sino un acto de trámite que prepara la resolución final. En materia urbanística todo el itinerario que conduce a aquélla ha sido dibujado, en lo que ahora importa, como un conjunto de oportunidades para la modificación ---y por tanto subsanación de deficiencias--- del instrumento proyectado.

4.- El derecho a la tramitación de los Planes quiebra en los casos en que el Plan proyectado viole de forma clara, palmaria y manifiesta el ordenamiento urbanístico vigente ---así los planes de superior jerarquía o las normas legales de aplicación directa---, pues en tal caso razones de economía y de lógica imponen el inicial rechazo del proyecto al ser inviable o inútil la prosecución del trámite. Por contra, cuando los impedimentos para denegar la aprobación inicial son discutibles y por tanto no amparables en principio alguno de economía procesal, debe prevalecer el derecho al trámite y proseguirse la tramitación del expediente en el cual se pueden introducir las modificaciones, condicionamientos o plazos que la Ley permite.

5.- Es más, en el acto de aprobación inicial es suficiente ponderar esa potencialidad o susceptibilidad de subsanación de deficiencias o de introducción de modificaciones, condicionamientos o plazos, desde luego sin devaluar la trascendencia de la tramitación ulterior para terceros y para el ejercicio de las competencias de planificación urbanísticas en sede de aprobación provisional y definitiva, ya que no cabe olvidar que es en la fase de otorgar o denegar esas aprobaciones donde procede pronunciarse sobre el fondo de la/s cuestión/ones suscitada/s, debiendo ser examinado y decidido todo lo que corresponda, sin perjuicio y a salvo el control jurisdiccional que pudiera instarse sobre esas materias de fondo" .

Pues bien, la aprobación de un Plan Parcial como el de autos, "que prácticamente está por hacer", en el que no se conocen las determinaciones esenciales y substanciales del mismo, y en el que los informes imprescindibles no se han emitido, ni el trámite de audiencia pública se ha producido, en modo alguno, puede considerarse aprobado de conformidad con lo establecido en el Ordenamiento jurídico, por más que pretenda justificarse tal actuación sometiéndolo a condición, pues, realmente, a lo que se somete no es a condición alguna complementaria o accidental, sino a la propia determinación del propio contenido del mismo del Plan Parcial y a la realización de los más elementales trámites. La subsanación o complemento de las actuaciones administrativas cuenta con apoyo legal, pero dentro de un ámbito de lógica y racionalidad que, en supuestos como el de autos, se ven claramente sobrepasados.

Por otra parte, los mismos razonamientos contenidos en la sentencia de instancia para la anulación del resto del Acuerdo municipal de 27 de enero de 2014 ---esto es, la ausencia de Plan Parcial--- nos sirve para ratificar la nulidad de tal Acuerdo, en su integridad.

Séptimo.

La declaración de haber lugar al recurso de casación interpuesto conlleva que no formulemos expresa condena al pago de las costas causadas en el mismo, de conformidad con lo establecido en el artículo 139.2 de la LRJCA , sin que, por otra parte, existan méritos para imponer las de la instancia a cualquiera de las partes, conforme a lo dispuesto en los artículos 68.2 , 95.3 y 139.1 de la misma Ley .



FALLO

Por todo lo expuesto,

EN NOMBRE DEL REY

y por la autoridad que le confiere la Constitución,

esta Sala ha decidido

1º.- Que debemos declarar y declaramos haber lugar al Recurso de Casación 3028/2016 interpuesto por Dª. Herminia , contra la sentencia dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, en fecha 10 de junio de 2016, en el Recurso Contencioso-administrativo 63 y 65/2014 , sobre aprobación de Programa para el Desarrollo de la Acción Integrada (PAI); sentencia que inadmitió el Recurso Contencioso-administrativo en relación con la aprobación condicionada del Plan Parcial del sector 24 del PGOU de Villajoyosa y estimó el Recurso ---anulando el acto--- en relación con el PAI y sus consecuencias, el Proyecto de Urbanización y el Coeficiente de canje.

2º.- Que debemos anular, y anulamos y casamos, la citada sentencia.

3º.- Que debemos estimar y estimamos el Recurso Contencioso-administrativo 63 y 65/2014 promovido por la Comunidad de Propietarios del EDIFICIO000 " y Dª. Herminia , contra el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Villajoyosa, adoptado en su sesión de fecha 21 de noviembre de 2013, por el que aprueba el Programa para el Desarrollo de la Acción Integrada (PAI) de la Unidad de Ejecución Única del Sector PP-24 "Paradis Nord" del Plan General de Ordenación Urbana (PGOU) de Villajoyosa y adjudica la condición de agente urbanizador para su gestión indirecta.

4º.- Que declaramos dicho Acuerdo contrario al Ordenamiento jurídico, y, en consecuencia, lo anulamos en su integridad.

5º.- Que no hacemos expresa imposición de las costas causadas en la instancia y en casación.

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

Así se acuerda y firma.

PUBLICACIÓN.- Leída y publicada fue la anterior sentencia por el Magistrado Ponente, Excmo. Sr. Don Rafael Fernandez Valverde, estando constituida la Sala en Audiencia Pública, de lo que como Letrada de la Administración de Justicia, 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.