

SEGUNDO.- INFRACCIÓN DEL ARTÍCULO 51.1. DE LA LJCA EN CONCRETO LOS APARTADOS C) Y D)

En primer lugar queremos dejar clara de nuevo la cronología de las aprobaciones, notificaciones y publicaciones que afectan a este caso:

- Acuerdo de la Comisión Territorial de urbanismo por el que se aprueba de forma condicionada la homologación y Plan Parcial del sector el Tossal de la Pobla del Duc..... **...15 de mayo de 2007.**
- Notificación a la CHJ del acuerdo de la Comisión Territorial de urbanismo por el que se aprueba de forma condicionada la homologación y Plan Parcial del sector el Tossal de la Pobla del Duc..... **...7 de noviembre de 2007.**
- Resolución de la Directora General de Ordenación del Territorio por la que se dan por subsanados los condicionantes del acuerdo de la CTU y por tanto se aprueba definitivamente la homologación y Plan Parcial del sector el Tossal de la Pobla del Duc..... **.. 7 de marzo de 2008.**
- Notificación a la CHJ de la resolución de la de la Directora General de Ordenación del Territorio por la que se dan por subsanados los condicionantes del acuerdo de la CTU..... **.25 de abril de 2008.**
- Publicación en el BOP de la Resolución de la Directora General de Ordenación del Territorio por la que se dan por subsanados los condicionantes del acuerdo de la Comisión Territorial de Urbanismo, junto con las normas urbanísticas aprobadas **.11 de octubre de 2008.**
- Publicación de la reseña del acuerdo de la Comisión territorial de Urbanismo Acuerdo de la Comisión Territorial de urbanismo por el que se declara definitivamente aprobada la homologación y Plan Parcial del sector el Tossal de la Pobla del Duc **...3 de febrero de 2009.**
- Interposición del recurso contencioso administrativo por el Abogado del Estado.....**1 de abril de 2009.**

Como dijimos en la interposición del presente recurso, la Sentencia que recurrimos señala que:

SEGUNDO: En primer lugar procede pronunciarse acerca de la incongruencia entre el recurso antepuesto y la demanda e inadmisibilidad formulada por el Ayuntamiento codemandado.

El acto impugnado inicialmente con la interposición del recurso es la publicación en el DOGV de fecha 3 de febrero del 2009 de la reseña del Acuerdo de la Comisión Territorial de Urbanismo de 15 de mayo del 2007 por la que se declara definitivamente aprobada la Homologación del Plan parcial sector el Tossal de la Pobla del Duc junto con las Normas Urbanísticas aprobadas según Resolución de 7.3.2008 de la Directora General de Ordenación del territorio por la que ese subsana las deficiencias a que se refiere el Acuerdo de la Comisión territorial de Urbanismo de 15 de mayo de 2007 y se declara definitivamente aprobada la homologación y Plan Parcial Sector el Tossal de la Pobla del Duc

A la vista de ello esta parte considera que se han vulnerado el artículo 51.1. de la LJCA en concreto los apartados c) y d), por los siguientes motivos:

1º En cuanto a la reseña publicada en el DOCV de fecha 3 de febrero de 2009 dicho acto no es susceptible de recurso (artículo 51.1.c) LJCA), ya que:

1.A. En primer lugar el acto que se recurre es a través de la publicación de una simple “reseña” que no atribuye eficacia al acto, ni le da las consecuencias jurídicas de la publicación que establece el artículo 70.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de Bases de Régimen Local, ni concede pie de recurso. De modo que no es susceptible de impugnación alguna. **La Resolución de la Directora General de Ordenación del Territorio de 7 de marzo de 2008 no se publicó en el DOCV, se publicó en el BOP de fecha 11 de octubre de 2008, y a partir de dicho momento entró en vigor. Lo que obra en el DOCV de 3 de febrero es una simple reseña dando cuenta del Acuerdo de la Comisión Territorial de Urbanismo de 15 de mayo de 2007 publicado junto con las normas urbanísticas aprobadas en el Boletín Oficial de la Provincia de Valencia número 243 de fecha 11 de octubre de 2008”.**

El artículo 104.2 de la Ley 16/2005, de 30 de diciembre, Urbanística Valenciana, modificado por el Decreto-ley 2/2010, de 28 de mayo, del Consell, de medidas urgentes para agilizar el desarrollo de actividades productivas y la creación de empleo dispone:

“1. El órgano que hubiera otorgado la aprobación definitiva del Plan ordenará la publicación de ésta para posibilitar su entrada en vigor.

2. Los planes urbanísticos, sean de aprobación definitiva autonómica o municipal, se publicarán en el Boletín Oficial de la Provincia. La publicación comprenderá, además del acuerdo o resolución de aprobación definitiva, el contenido de las normas urbanísticas objeto de aprobación.”

Con anterioridad a la modificación el artículo disponía:

“La publicación del acuerdo de aprobación definitiva de los Planes, el contenido de las Normas Urbanísticas y demás documentos con eficacia normativa que estos contengan ha de efectuarse:

- a. *En el Boletín Oficial de la Provincia, cuando se trate de planes, Proyectos de Urbanización aprobados por el Ayuntamiento o que contengan normas urbanísticas.*
- b. **En el Diari Oficial de La Generalitat 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 Diari Oficial de La Generalitat Valenciana.”**

Por tanto, en la actualidad se ha decidido prescindir de la publicación de la reseña, en cuanto era un mero trámite que nada aportaba a la eficacia de la norma publicada.

Ello nos lleva a deducir que la reseña publicada en el DOCV de fecha 3 de febrero de 2009 no era susceptible de recurso, cuando lo que anuncia es la existencia del Acuerdo de la Comisión Territorial de Urbanismo de 15 de mayo de 2007 publicado junto con las normas urbanísticas aprobadas en el Boletín Oficial de la Provincia de Valencia número 243 de fecha 11 de octubre de 2008, es decir un acuerdo aprobado 2 años antes y que entró en vigor 4 meses antes, como a continuación explicaremos.

1.B En segundo lugar el planeamiento, que a través de dicha reseña se pretende recurrir, entró en vigor con la publicación en el BOP de fecha 11 de octubre de 2008 donde se publicaba la Resolución de 7 de marzo de 2008 de la Directora General de Ordenación del Territorio por la que se subsanaban las deficiencias a que se refiere el Acuerdo de la Comisión Territorial de

Urbanismo de 15 de mayo de 2007 y se declaraba definitivamente aprobada la Homologación y Plan Parcial Sector el Tossal.

De conformidad con el artículo 70.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local:

*“Los acuerdos que adopten las corporaciones locales se publican o notifican en la forma prevista por la Ley. Las ordenanzas, **incluidos el articulado de las normas de los planes urbanísticos, así como los acuerdos correspondientes a éstos cuya aprobación definitiva sea competencia de los entes locales, se publicarán en el Boletín Oficial de la Provincia y no entrarán en vigor hasta que se haya publicado completamente su texto y haya transcurrido el plazo previsto en el artículo 65.2** salvo los presupuestos y las ordenanzas fiscales que se publican y entran en vigor en los términos establecidos en la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales. Las Administraciones públicas con competencias urbanísticas deberán tener, a disposición de los ciudadanos que lo soliciten, copias completas del planeamiento vigente en su ámbito territorial.”*

El artículo 57 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común dispone:

“1. Los actos de las Administraciones Públicas sujetos al Derecho Administrativo se presumirán válidos y producirán efectos desde la fecha en que se dicten, salvo que en ellos se disponga otra cosa.

*2. **La eficacia quedará demorada cuando así lo exija el contenido del acto o esté supeditada a su notificación, publicación o aprobación superior.**”*

Por su parte, la LUV en su artículo 107 dispone:

*1. **Los planes entran en vigor, y son inmediatamente ejecutivos a todos los efectos, a los quince días de la publicación de la resolución aprobatoria con transcripción de sus normas urbanísticas y restantes documentos con eficacia normativa.***

Por ello, entendemos que el Planeamiento entró en vigor a los quince días de la publicación en el Boletín Oficial de la Provincia.

1.C Recordamos en este punto que la competencia de procedimiento administrativo es exclusiva del Estado, y en garantía a la igualdad de todos los ciudadanos del territorio español, no puede existir diferencia entre las distintas Comunidades Autónomas.

Así se estableció en la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997 de la que destacamos lo siguiente:

“Otro tanto ha de decirse en relación con los diversos títulos competenciales invocados por la Disposición final única del T.R.L.S., y señaladamente el que se ampara en el art. 149.1.18. C.E. en cuanto atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, el procedimiento administrativo común, la legislación sobre expropiación forzosa y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones Públicas. (...)

En definitiva, y para recapitular, el art. 149.1.1. C.E. no debe ser entendido como una prohibición de divergencia autonómica, ni tampoco como un título residual, aunque la normación del derecho por virtud de esta competencia sea limitada, no ya sólo porque no se inscriba en la dinámica de las bases-desarrollo, en la que siempre ha de restar un espacio normativo para las Comunidades Autónomas, sino, más exactamente, como ha quedado razonado, porque las condiciones básicas que garanticen la igualdad, por definición, no pueden consistir en un régimen jurídico acabado y completo de los derechos y deberes constitucionales afectados. La regulación de esas condiciones básicas sí corresponde por entero y en exclusiva al Estado, pero con tal normación, como es evidente, no se determina ni se agota su entero régimen jurídico. En tal contexto, no debe olvidarse que la «igualdad de todos los españoles» representa el elemento teleológico o finalista del título competencial que aquí se considera, el único que justifica y ampara el ejercicio de la competencia estatal. En el ámbito urbanístico, es la intervención del legislador estatal ex art. 149.1.1. C.E. la que garantiza esa igualdad, máxime si se tiene en cuenta la inexcusable remisión al planeamiento y la disparidad de usos y contenidos susceptibles de apropiación que de ahí resulta.”

Por tanto, la competencia sobre la forma de publicación de los instrumentos de planeamiento y el momento de su entrada en vigor es estatal y no autonómica, la legislación autonómica puede ampliar la estatal pero no contradecirla, por lo que entendemos que, si la ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local en su artículo 70.2 dispone que el los planes urbanísticos, así como los acuerdos correspondientes a éstos se publicarán en el Boletín Oficial de la Provincia y no entrarán en vigor hasta que se haya publicado completamente su texto, el que la legislación autonómica añada un extra de que además se publique en otro medio no implica que no haya entrado ya en vigor por haberse cumplido los requisitos para ello.

Así pues, la reseña en el Diario Oficial de la Comunidad Valenciana no puede entenderse requisito para entender aprobado el planeamiento, dado que la legislación estatal tan solo exige una publicación, como es en este caso la del Boletín Oficial de la Provincia (Por facilidad probatoria para su señoría le hemos adjuntado como **documento numero 4** publicación del BOP de fecha 11 de octubre de 2008).

En el presente supuesto, el recurso se interpone el día 1 de abril de 2009 por lo que, además de que el Plan ya había entrado en vigor y era ejecutivo, habían transcurrido sobradamente el plazo de 2 meses que establece el artículo 46 de la Ley 29/1998, de la jurisdicción contencioso administrativa.

1.D En todo caso, merece la pena mencionar lo dispuesto por la reciente jurisprudencia de este Tribunal respecto a la publicación de las disposiciones, distinguiendo:

- **EN CUANTO A LA EFICACIA DE LOS ACTOS**, destacamos la sentencia del Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 5ª, de 15 Oct. 2010, rec. 4629/2009:

*“Dicho de otro modo, el mismo acto de aprobación no puede tener la consideración de acto de trámite antes de publicación y definitivo tras ella. De modo que carece de relevancia en dicha diferenciación, en los términos que hemos expuesto en el fundamento quinto, que se haya o no publicado el plan. **La publicación, en definitiva, es condición de eficacia pero no de validez del plan, como viene declarando esta Sala, de modo uniforme y con tal profusión que nos exime de cita expresa.***

***Se trata, por tanto, de categorías jurídicas muy diferentes, porque el acuerdo de aprobación puede ser válido pero puede no ser todavía eficaz si le falta la publicación, y la falta de ésta no comporta su invalidez, sino la imposibilidad de su ejecución, que es un efecto bien distinto.** La falta de publicación del plan, por tanto, impide que la Administración imponga sus determinaciones mediante actos de ejecución a los ciudadanos, que podrán impugnar el acto de aplicación basándose precisamente en la falta de publicación del plan, pero no acarrea su invalidez, pues el juicio sobre esta tiene lugar por las causas previstas en el artículo 62 y 63 de la Ley 30/1992 .*

La falta de publicación de la aprobación del plan o de sus determinaciones no convierte, en definitiva, a un acto definitivo en un acto de trámite, sino que supone que estamos ante un acto o disposición válida pero ineficaz, como se

deduce de los artículos 52.1, respecto de las disposiciones general, y 57.2, en el caso de los actos, de la Ley 30/1992 .

- **EN CUANTO A LOS PLAZOS DE RECURSO**, caben dos interpretaciones:

· **La primera posibilidad**, al hilo de la afirmación de la mencionada sentencia de 15 de octubre de 2010, podemos entender que los plazos para la interposición de recursos no comienzan desde la fecha de publicación sino desde la notificación del acto, esto es, desde el 7 de noviembre de 2007, momento en que se notifica a la CHJ el acuerdo de la Comisión Territorial de urbanismo por el que se aprueba de forma condicionada la homologación y Plan Parcial del sector el Tossal de la Pobla del Duc, o bien desde el 25 de abril de 2008, momento en que se notifica a la CHJ la resolución de la de la Directora General de Ordenación del Territorio por la que se dan por subsanados los condicionantes del acuerdo de la CTU.

La sentencia del Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 5ª, de 22 Sep. 2010, rec. 4450/2009, dispone:

*“en las aludidas sentencias esta Sala Tercera del Tribunal Supremo ha declarado que **la falta de publicación de un planteamiento urbanístico no convierte el acto definitivo de aprobación del mismo en acto de trámite sino que estaríamos ante un acto o una disposición válidos pero ineficaces**, como se deduce de lo establecido en los artículos 52.1 y 57.2 de la Ley 30/1992, sobre régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común”. Sobre la base del art. 65.2 LRBRL y 215.2 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (ROF), aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, podemos entender que el dies a quo para el cómputo del plazo para formular el requerimiento de anulación, debe contarse desde la fecha de la recepción de la comunicación, es decir desde que el mismo tiene entrada en Registro del órgano autonómico o estatal competente. Sin que pueda admitirse la invocación de que el cómputo de los plazos tiene como dies a quo el de la publicación del acuerdo en los Boletines Oficiales.”*

Postura avalada por la jurisprudencia del Tribunal Supremo en sentencias de 15 de enero de 2002 (LA LEY JURIS: 3987/2002), de 4 diciembre de 2000 (LA LEY JURIS. 2837/2001), de 13 de marzo de 1999 (EC 3745/2000), de 5 de diciembre de 1997 (LA

LEY JURIS: 812/1998), de 12 de noviembre de 1997 (EC 71/1999), de 10 de noviembre de 1997 (EC 252/1999), de 20 de mayo de 1994 (LA LEY JURIS: 6706/1994) y de 9 de diciembre de 1992 (EC 2736/1994).

· **La segunda posibilidad** es contar los plazos desde que se publica el acto con trascipción de las normas urbanísticas, destacamos aquí la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 1ª, de 25 Mar. 2009, rec. 622/2007, que hace referencia a la jurisprudencia de este Tribunal:

“En la actualidad podríamos añadir el art. 107 de la Ley 16/2005, Urbanística Valenciana.

Una segunda línea argumental de la sentencia se plantea la cuestión de si el acuerdo de aprobación definitiva de los instrumentos de planeamiento urbanístico ha de ser notificado personalmente a quienes han comparecido en el expediente de elaboración y han formulado alegaciones como partes especialmente interesadas, o si basta la publicación de ese acuerdo en los periódicos oficiales, como prevé con carácter general el artículo 44 de la Ley del Suelo 1976.

El propio Tribunal Supremo manifiesta en la sentencia estudiada que se han seguido dos líneas jurisprudenciales:

-Sentencias como la de 21 de enero de 1992, 14 de marzo de 1988, 9 de mayo de 1985, 16 de mayo de 2000 y 13 y 20 de febrero de 2003 esta Sala ha exigido la notificación personal del acuerdo de aprobación definitiva de los planes de urbanismo, como especialmente interesados, a los administrados que hubieran intervenido en el expediente de elaboración de aquéllos.

*-Pero en otras, como en las de 19 de diciembre y 25 de febrero de 1995 y 17 de octubre de 1990, **ha declarado que basta la publicación de ese acuerdo en los periódicos oficiales, como prevé con carácter general el artículo 44 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 9 de abril de 1976 (LS), y esta es la línea jurisprudencial mantenida en las recientes sentencias de 16 de diciembre de 1999 y 17 y 18 de enero del 2005.***

-Concluye en la sentencia de 5.10.2005 y se inclina por la tesis citada en segundo lugar, en el sentido que basta la mera publicación para que comience a correr el plazo de dos meses a efectos de inadmisibilidad:

*“...A la vista de todo lo anterior, y de conformidad con lo que dispone la Ley 29/1998 en sus artículos 69 e) -que contempla como causa de inadmisibilidad del recurso contencioso- administrativo la consistente en la presentación del escrito inicial fuera del plazo establecido- y 46.1 -que fija este plazo en el de dos meses a contar desde el día siguiente al de la publicación de la disposición impugnada-, **deviene obligado acoger esa causa de inadmisión, pues el recurso contencioso-administrativo se interpuso el día 5 de enero de 1999, mientras que**-según transcribe la propia parte*

*actora, ahora en el escrito de interposición del recurso de casación- **el acuerdo de aprobación definitiva del PGOU de fue publicado con las normas urbanísticas aprobadas en el Boletín Oficial de la Provincia de Alicante número 110, de 18 de mayo de 1998, publicándose la reseña) en el D.O.G.V. núm. 3291, de fecha 22 de julio de 1998.. "...***

Es decir, el Tribunal Supremo deja muy claro, concretamente a esta Sala que nos encontramos ante una disposición de carácter general y, en cuanto tal, su plazo para la interposición del correspondiente recurso comienza en el momento de la publicación sin necesidad de notificaciones adicional de ningún tipo."

Así pues, según la alegada jurisprudencia, podemos entender que los plazos para interponer recursos comienzan bien con la notificación expresa de la aprobación del acto, esto es 7 de noviembre de 2007, momento en que se notifica a la CHJ el acuerdo de la Comisión Territorial de urbanismo por el que se aprueba de forma condicionada la homologación y Plan Parcial del sector el Tossal de la Pobla del Duc, o 25 de abril de 2008, momento en que se notifica a la CHJ la resolución de la de la Directora General de Ordenación del Territorio por la que se dan por subsanados los condicionantes del acuerdo de la CTU, o bien desde la publicación de la aprobación del acto con transcripción de las normas urbanísticas en el BOP, esto es desde el 11 de octubre de 2008, por tanto en el momento de interposición del recurso, en fecha 1 de abril de 2009, ya habían transcurrido los 2 meses preceptivos.

2º Para el supuesto de que se considere por la Sala que el acto impugnado por el Abogado del Estado es el Acuerdo de 15 de mayo de 2007 de la Comisión Territorial de Urbanismo, como acredita el escrito de interposición de recurso contencioso administrativo, hay que señalar que:

2.A Dicho acto no es susceptible de recurso, por cuanto se trata de una aprobación supeditada, que carece de eficacia si no se aprueba definitivamente

Concurriría pues, la causa de inadmisibilidad del artículo 51.1.c) de la LJCA que dispone:

1. **El Juzgado o Sala**, previa reclamación y examen del expediente administrativo, si lo considera necesario, **declarará no haber lugar a la admisión del recurso cuando constare de modo inequívoco y manifiesto:**

c) Haberse interpuesto el recurso contra actividad no susceptible de impugnación.

Destacamos en este supuesto lo dispuesto por este Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 5ª, en Sentencia de 12 Mayo. 2006, rec. 8459/2003:

*“Es jurisprudencia reiterada la que afirma, con el carácter de regla general, que **los actos de aprobación provisional de los instrumentos de planeamiento no son susceptibles de recurso contencioso-administrativo, pues se trata de actos de mero trámite cuya eficacia está supeditada a la aprobación definitiva; siendo en este momento ulterior en el que pueden ser impugnados todos aquellos extremos y determinaciones contenidas en el planeamiento aprobado, incluso aquéllas que dependiesen exclusivamente de la autonomía municipal.** Dicha jurisprudencia puede verse, por todas, en la reciente sentencia de esta Sala de fecha 1 de febrero de 2005 (dictada en el recurso de casación número 250 de 2002), así como en la de 19 de octubre de 1993 (dictada en el recurso de apelación número 544 de 1991), de oportuna cita pues en ella se concretan cuales son las excepciones a esa regla general de la no impugnabilidad de aquellos actos. Descansa esa jurisprudencia y la regla general que consagra en la lógica apreciación de que mientras no recaiga la aprobación definitiva se ignora en realidad el contenido y alcance de las determinaciones urbanísticas y, también, si han quedado subsanados, o no, posibles defectos formales invalidantes; por lo que resulta lógico que, hasta entonces, no puedan impugnarse; sin que ello produzca indefensión alguna a la recurrente, ya que ésta está legitimada para ejercer, una vez aprobados definitivamente aquellos instrumentos, cualesquiera acciones de que se crea asistida.”*

2.B Subsidiariamente, para el supuesto de que se considere que dicho acto es susceptible de recurso contencioso-administrativo, no cabría la admisión de recurso contencioso-administrativo contra el mismo por haber caducado el plazo de interposición del recurso al haber transcurrido el plazo de dos meses desde la notificación al representante del Estado en fecha 7 de noviembre de 2007, del acuerdo de la Comisión Territorial de urbanismo por el que se aprueba de forma

condicionada la homologación y Plan Parcial del sector el Tossal de la Pobla del Duc, volvemos a recordar que el recurso se interpone el 1 de abril de 2009.

Ello de conformidad con el alegado artículo 51.1 de la LJCA. Esta vez en su apartado d):

1. ***El Juzgado o Sala, previa reclamación y examen del expediente administrativo, si lo considera necesario, declarará no haber lugar a la admisión del recurso cuando constare de modo inequívoco y manifiesto:***
 - d) *Haber caducado el plazo de interposición del recurso.*

3º Para el supuesto de que se considere que el acto impugnado es la Resolución de la Directora General de Ordenación del Territorio de 7 de marzo 2008 por la que se aprueba el Plan Parcial tampoco cabría la admisión del recurso contencioso-administrativo interpuesto al haber transcurrido el plazo de dos meses desde que CONFEDERACIÓN HIDROGRÁFICA TUVO CONOCIMIENTO DE LA APROBACIÓN DE DICHA RESOLUCIÓN EN FECHA 25 DE ABRIL DE 2008 (artículo 51.1.d) LJCA) o en todo caso al haber transcurrido el plazo de dos meses desde la publicación en el BOP en fecha 11 de octubre de 2008 de la Resolución de 7 de marzo de 2008 de la Directora General de Ordenación del Territorio por la que se subsanan las deficiencias a que se refiere el Acuerdo de la Comisión Territorial de Urbanismo de 15 de mayo de 2007 y se declara definitivamente aprobada la Homologación y Plan Parcial Sector el Tossal, entrando en vigor dicho planeamiento de conformidad con el artículo 70.2 de la Ley 7/1985 Reguladora de Bases de Régimen Local y 107 de la LUV en relación con el artículo 57 de la ley 30/1992.

Asimismo, debemos destacar, que la sala del Tribunal Supremo al que nos dirigimos ha venido admitiendo los recursos formulados contra las inadmisiones del Tribunal Superior de Justicia de Valencia interpuestas contra la aprobación “condicionada” en

supuestos similares a este, y ello al considerar que el acto no requiere de una aprobación posterior, sino solo de la supervisión de que el condicionante se cumple, destacamos la sentencia del Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 5ª, de 15 Oct. 2010, rec. 4629/2009:

“En el caso examinado se impugnaba, como recogimos en el antecedente primero y ahora reiteramos, el Acuerdo de la Comisión Territorial de Urbanismo de Valencia de 15 de mayo de 2007 que aprueba la Homologación modificativa y el Plan Parcial del Sector industrial “El Corcot” en el término municipal de Canals (Valencia), supeditando o condicionando la aprobación definitiva a que se justifique, por lo que hace al caso, la suficiencia de recursos hídricos y la implantación de infraestructuras necesarias de canalización mediante un informe de la empresa gestora.

El contenido del acuerdo impugnado revela, a juicio de esta Sala, que estamos ante la aprobación definitiva de un plan general. Y ello es así por las siguientes razones.

A) El acuerdo ha sido aprobado definitivamente aunque sujeto a un “condicionado”, es decir, se “supedita la aprobación definitiva”, según declara el acuerdo recurrido en la instancia a unas circunstancias. Entre ellas, que se justifique la suficiencia de recursos hídricos (...) mediante un nuevo informe de la empresa gestora. Si bien, se alude a que tal informe se remita a la Confederación para que la misma se pronuncie en un plazo concreto y se determinen las consecuencias de la falta de informe del organismo de cuenca. Pues bien, el cumplimiento de esta exigencia no priva a la aprobación de su carácter definitivo en la medida que puede cuestionarse en el recurso contencioso administrativo si se han, o no, observado las formalidades precisas para su aprobación o si se han seguido, o no, los trámites exigidos en su sustanciación, concretamente el cumplimiento del artículo 25.4 de la Ley de Aguas.

B) El plan no vuelve a ser sometido a otra aprobación posterior. En efecto, la aprobación impugnada en la instancia se ha realizado al amparo del artículo 41 de la Ley valenciana 6/1994, que diferencia entre aprobación parcial y supeditada. En el caso de la segunda, por lo que hace al caso, establece que para los reparos de “alcance limitado”, puede procederse a la subsanación mediante una “corrección técnica específica” a la que se supedita la eficacia de la aprobación, que puede hacerse por un órgano subordinado, incluso unipersonal, mediante la comprobación de la corrección acordada. De manera que, sin entrar en la cuestión de fondo sobre la interpretación y aplicación del artículo 41 citado, se puede efectivamente impugnar en sede jurisdiccional tanto si puede aprobarse un plan general, sin, o en contra, del informe del artículo 25.4 del TR de la Ley de Aguas de 2001, cómo si el supuesto concreto examinado es un caso que encaja o no en el indicado artículo 41.

C) Es cierto que venimos diferenciado entre el acto aprobatorio de un plan de urbanismo y el contenido dicha disposición general, para señalar que en el primer

caso estamos ante la impugnación de un acto administrativo y en el segundo de una disposición general, porque se cuestiona la legalidad de sus determinaciones concretas. Sobre esta diferencia, que hemos realizado esencialmente a propósito de la aplicación del artículo 107.3 de la Ley 30/1992, podemos citar la sentencia de 11 de diciembre de 2009 (LA LEY 247693/2009) (recurso de casación nº 5100/2005). Pues bien, ahora estamos ante un supuesto que no coincide con estos casos porque si bien no se impugnan las concretas previsiones materiales del plan, tampoco se cuestionan los requisitos de orden formal en el acto de aprobación. Lo que en realidad se cuestiona en el recurso contencioso administrativo es si podría, o no, aprobarse un plan en las condiciones que se hace en este caso, a tenor del contenido del artículo 25.4 del TR de la Ley de Aguas de 2001 , respecto de la disponibilidad de recursos hídricos que satisfagan las demandas de agua que comporta el nuevo plan, lo que se conecta con el propio procedimiento de elaboración del plan y la naturaleza de los informes que se exigen en el curso del mismo.

SEXTO.- No estamos, por el contrario, y hacemos ahora una delimitación negativa, ante un acto de aprobación inicial o provisional del plan general respecto de los cuales efectivamente hemos declarado su carácter de acto de trámite, aunque con alguna matización que merece la pena constatar. Así, venimos declarando, por todas Sentencia de 26 de junio de 2008, dictada en el recurso de casación nº 1662/207 que « este Tribunal Supremo tiene dicho que los actos de trámite son impugnables cuando se alegan causas de nulidad de pleno derecho, y, en concreto, lo ha dicho a propósito de las aprobaciones iniciales y provisionales de los planes urbanísticos. (..)Sin embargo, hemos declarado (v.g. sentencia de 16 de Diciembre de 1999 (LA LEY 2824/2000), casación nº 3343/1994) que ello es así cuando se alegan "vicios de forma independientes del resultado final del procedimiento ", es decir, precisamos ahora, causas de nulidad que no se refieran al fondo de lo debatido sino a requisitos de forma para cuyo enjuiciamiento no es necesario entrar en el estudio de la regularidad material del acto, pues de otra manera se haría posible enjuiciar anticipadamente lo que ni siquiera se sabe si va a ser decidido en el acto final. Por el contrario, los vicios de forma que acarrear la nulidad del acto de trámite (v.g. incompetencia del órgano, defectuosa composición de éste, falta total y absoluta de los trámites legalmente establecidos, etc) son causas de nulidad ya producidas y para cuyo examen no es necesario estudiar el contenido sustantivo del acto, más allá de lo necesario para averiguar su naturaleza y su caracterización ».

Por tanto, entendemos que si la Sala admite los recursos contra las aprobaciones supeditadas al interpretarlas definitivas, no puede admitirse posteriormente un nuevo recurso , como es en este caso contra la Resolución de la Directora General de Ordenación del Territorio de 25 de abril de 2008 por la que se aprueba el Plan Parcial.

Además de lo anterior, y tal y como se defendió en el escrito de contestación a la demanda, **no existe adecuación o identidad entre la interposición del recurso y la demanda posterior**, por cuanto en el primero únicamente se recurre el **Acuerdo de la Comisión Territorial de Urbanismo de Valencia, de la Conselleria de Territori i Habitatge, de 15 de mayo de 2007**, al disponerlo así expresamente, y en la demanda posterior el Abogado del Estado señala como objeto de la misma no sólo el Acuerdo de 15 de mayo de 2007 sino también la Resolución de la Directora General de Ordenación del Territorio, de 7 de marzo de 2008.

Como consecuencia de dicha falta de correlación, exige la jurisprudencia que **HABRÁ DE ESTARSE AL ESCRITO DE INTERPOSICIÓN PARA DELIMITAR EL OBJETO LITIGIOSO** (sentencia de 4 de febrero de 1983). **De modo que cumpliendo con ello únicamente debe considerarse impugnado el Acuerdo de 15 de mayo de 2007**, y no la Resolución de la Directora General de Ordenación del Territorio, de 7 de marzo de 2008

Así, destacamos la sentencia del Tribunal Supremo Sala 3ª, sec. 5ª, de 22 de septiembre de 2011, rec. 4312/2007, Pte: Rodríguez-Zapata Pérez, Jorge:

*“Razona la Sala que **procede desestimar el recurso, más que inadmitirlo, precisamente por las razones de fondo que expone. Considera que la representación de las entidades mercantiles actoras incurrió en una desviación procesal evidente, al dirigir su recurso en el escrito de interposición contra un acto administrativo (el citado de 19 de mayo de 2005) e impugnar posteriormente, en el suplico de su escrito de demanda, un acto netamente distinto (acuerdo de subsanación referente a licencia de 15 de septiembre de 2005) frente al que, además, había pedido a la Sala de instancia una primera ampliación del recurso que le había sido denegada por la misma en un Auto (de 16 de noviembre de 2005) de denegación de la ampliación que la demandante no había, siquiera, recurrido en súplica.***

*... **La contradicción entre el escrito de interposición y el suplico de la demanda fue valorada en la sentencia. Considera la Sala de instancia, por ello, que existe desviación procesal y que el acto municipal impugnado en forma desviada en la demanda, pese a que, como ya hemos dicho, fue excluido expresa e inequívocamente del proceso “a quo” por una resolución interlocutoria firme, no puede considerarse instrumento idóneo para impugnar en forma indirecta ni la aprobación provisional (Acuerdo de 28 de diciembre 2001) ni la definitiva por la Comisión Territorial de Urbanismo (Acuerdo de 3 de octubre de 2002) de la modificación puntual número 1 del Plan General de***

Ordenación Urbana del municipio, que también se intentaba. Trae la Sala a colación, al respecto, una sentencia de este Tribunal -que, correctamente citada, es la de 17 de octubre 2002 (Casación en interés de ley 3485/2001)- en la que se aclara que en un recurso indirecto contra una norma no se esgrime una pretensión autónoma contra la misma, sino contra su acto de aplicación con base en la ilegalidad de aquélla, para concluir que la impugnación indirecta es un motivo de impugnación del acto de que se trate en cada caso, por lo que al no existir impugnación directa del acto de 15 de septiembre de 2005 que sea admisible no cabe una impugnación indirecta de la norma, ya que solo se puede esgrimir ésta como motivo de impugnación del acto: en la impugnación indirecta -concluye- el objeto procesal es el acto y no la disposición.

...

SEGUNDO.- Explicada de esta forma la complicada impugnación es de recordar que una **jurisprudencia constante de esta Sala exige una concordancia obligada entre los escritos de interposición y el de demanda. Así en las sentencias de 30 de junio de 2011 (Casación 3388/2007), de 23 de septiembre de 2000 (Casación 5017/1995) y de 4 de abril de 2000 (Casación 7480/1994),** precisamos que el escrito de interposición del recurso contencioso-administrativo **concreta los actos administrativos sobre los que puede proyectarse la acción revisora** de este orden de jurisdicción, **delimitando así el contenido sustancial del proceso. No puede éste alterarse posteriormente en la demanda** salvo supuestos de ampliación que -como hemos dicho- habían sido excluidos de plano en este caso. Si se alteran los actos impugnados en el momento procesal ulterior de la demanda se incurre en el vicio de desviación procesal, que acarrea inexorablemente la inadmisibilidad del recurso frente a ellos (Sentencias de 13 de marzo (Casación 1189/1993) y 9 de junio de 1.999 (Casación 3596/1993).

La sentencia recurrida en este caso ha venido a aplicar aquí lo que nuestra jurisprudencia ha venido señalando como desviación procesal. Cuando ésta se produce procede declarar la inadmisibilidad de las pretensiones formuladas contra los actos que no han sido objeto del escrito de interposición, lo que -al no existir impugnación directa del acto de 15 de septiembre de 2005- alcanzaba correctamente en el caso a las impugnaciones indirectas de las aprobaciones provisional y definitiva del planeamiento, conforme a la Sentencia de esta Sala, ya citada, de 17 de octubre de 2002, cuya doctrina reitera la Sentencia de 22 de septiembre de 2010 (Casación 1985/2009).

En conclusión, procedía la inadmisión del recurso porque:

- El Acuerdo de 15 de mayo de 2007 de la Comisión Territorial de Urbanismo, era una aprobación provisional sobre la que no cabía interposición de recurso, y aun en el supuesto de entenderlo definitivo, como la interpretación que realiza esta Sala, en el momento en que se interpone el recurso, **1 de abril de 2009**, ya había caducado la acción, de conformidad con el artículo 51.1.d) de la LJCA.

- La Resolución de la Directora General de Ordenación del Territorio de 7 de marzo de 2008, fue notificada a la Confederación Hidrográfica el 25 de abril de 2008, por lo que en el momento de la interposición del recurso ya habían transcurrido el plazo de dos meses (artículo 51.1.d) LJCA).

- Con la publicación en el BOP en fecha 11 de octubre de 2008 de la Resolución de 7 de marzo de 2008 de la Directora General de Ordenación del Territorio por la que se subsanan las deficiencias a que se refiere el Acuerdo de la Comisión Territorial de Urbanismo de 15 de mayo de 2007 y se declara definitivamente aprobada la Homologación y Plan Parcial Sector el Tossal, entró en vigor dicho planeamiento de conformidad con el artículo 70.2 de la Ley 7/1985 Reguladora de Bases de Régimen Local y 107 de la LUV en relación con el artículo 57 de la ley 30/1992. Así, en el momento de la interposición del recurso ya había transcurrido el plazo de 2 meses del artículo 51.1.d de la LJCA

- Una reseña publicada, en un supuesto como el que nos ocupa donde el planeamiento ya ha entrado en vigor y es firme el acto administrativo no puede entenderse susceptible de recurso, existiendo jurisprudencia de esta sala que defiende que la publicación, en definitiva, es condición de eficacia pero no de validez del plan.

- Una reseña no concede pie de recurso, ni su naturaleza jurídica es de acto que otorgue la publicidad, es un requisito "extra" que imponía la Comunidad Autónoma en el artículo 104.2 de la Ley 16/2005, que además ha sido modificado por el Decreto-ley 2/2010 y actualmente no se requiere.

- Existe incongruencia entre lo impugnado en el escrito de interposición del recurso contencioso administrativo y lo solicitado en el escrito de demanda.

Lo que no puede entenderse porque vulneraría el principio de seguridad jurídica establecido en el artículo 9.3 de la Constitución Española es que pueda impugnarse un acto hasta en 4 ocasiones:

- Aprobación condicionada
- Resolución de la Conseller de subsanación de la condición y aprobación definitiva
- Publicación en el BOP de la aprobación definitiva
- Publicación en el DOCV de una simple la reseña que solo se exigía en una Comunidad Autónoma.