

**TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE LA  
COMUNIDAD VALENCIANA  
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO  
SECCION 1**

**Procedimiento Ordinario nº: 1 /000129/2008- MG**

**I.I.G: 46250-33-3-2008-0003618**

**Ponente: D/Dª EDILBERTO JOSÉ NARBÓN LAÍNEZ**

**Demandante/Recurrente: DELEGACION DEL GOBIERNO EN LA COMUNIDAD VALENCIANA**

**Procurador/Letrado: /ABOGADO DEL ESTADO**

**Demandado/Recurrido: COMISION TERRITORIAL Y VIVIENDA DE VALENCIA**

**Procurador/Letrado: /LETRADO DE LA GENERALIDAD VALENCIANA**

**Codemandado: AYUNTAMIENTO DE MONCADA**

**Procurador/Letrado: /LUIS GRANELL MARQUES**

**A U T O N.º. 279**

Atentos, Sres.:

**Presidente:**

/Dª. EDILBERTO JOSE NARBON LAINEZ

**Magistrados:**

/Dª. DESAMPARADOS IRUELA JIMENEZ

/Dª. JOSE LUIS PIQUER TORROME

En VALENCIA, ocho de mayo de dos mil nueve.

Dada cuenta; el anterior escrito, únase, y

**H E C H O S**

**PRIMERO.-** En fecha 14/03/2008 se interpuso ante esta Sala el presente recurso contencioso - administrativo nº 000129/2008 promovido por DELEGACION DEL GOBIERNO EN LA COMUNIDAD VALENCIANA contra ACUERDO ADOPTADO POR LA COMISIÓN TERRITORIAL DE URBANISMO DE LA Cª DE TERRITORIO Y HABITAJE EN FECHA 5-12-2007 POR LA QUE SE APRUEBA LA HOMOLOGACIÓN DEL PLAN DE REFORMA INTERIOR "MEJORA DE MASIAS" EN MONCADA (Vcia.) sobre Urbanismo y Ordenación del Territorio.

**SEGUNDO.-** En las presentes actuaciones se acordó oír acerca de la posible

**UNICO.-** Se plantea en proceso la "inadmisibilidad" del presente recurso vía art. 69 c) de la Ley 29/1998, de 13 de Julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, "...Que tuviera por objeto disposiciones, actos o actuaciones no susceptibles de impugnación...", con lo cual nos está remitiendo al art. 25.1 de la misma Ley que establece en cuanto a la actividad impugnabile:

"...El recurso contencioso-administrativo es admisible en relación con las disposiciones de carácter general y con los actos expresos y presuntos de la Administración pública que pongan fin a la vía administrativa, ya sean definitivos o de trámite, si estos últimos deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento, producen indefensión o perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos...".

Este artículo distingue dos situaciones:

- 1.- Disposiciones de carácter general.
- 2.- Actos Administrativos.

En cuanto a las disposiciones de carácter general, hemos de decir que el Planeamiento Urbanístico tiene naturaleza de disposición de carácter general, por más que, en muchas ocasiones se le quiera asimilar a un acto de administrativo incluso a la tesis del reglamento-acto, es decir, sin negarle el carácter de disposición de carácter general se pretende que en la tramitación e impugnación del mismo seguir la vía de los actos administrativos. Esta situación ha sido planteada a la Sala en numerosas ocasiones, entre ellas el recurso 478/2007 que terminó por sentencia de la esta Sala y Sección Primera de 2.02.2009 donde se limita a reproducir la doctrina del Tribunal Supremo:

"...Nuestra legislación autonómica establece la posibilidad e incluso necesidad de interponer recursos administrativos y agotar la vía administrativa. El art. 13 del Decreto 201/2003, de 3 de octubre, del Consell de la Generalitat, por el que se aprueba el Reglamento de los Órganos Urbanísticos de la Generalitat recoge un sistema de recursos administrativos contra el planeamiento, así:

"...Los acuerdos adoptados por la Comisión Territorial de Urbanismo y los adoptados por el/la director/a general de Planificación y Ordenación Territorial serán susceptibles de recurso de alzada ante el/la secretario/a autonómico/a de Territorio y Medio Ambiente. Los acuerdos adoptados por otros órganos de la Dirección General de Planificación y Ordenación Territorial serán susceptibles de recurso de alzada ante el/la director/a General.

Los acuerdos adoptados por el/la secretario/a Autonómico/a de Territorio y Medio Ambiente que no pongan fin a la vía administrativa serán susceptibles de recurso de alzada ante el/la conseller/a de Territorio y Vivienda.

Los acuerdos adoptados por el/la conseller/a de Territorio y Vivienda serán susceptibles de recurso potestativo de reposición.

El recurso extraordinario de revisión procederá ante el mismo órgano que dictó el acto recurrido en los casos previstos en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común...".

Pues bien, este sistema claramente pugna con la naturaleza reglamentaria del planeamiento y contra el art. 107.3 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (tras reforma por Ley 4/1999), que establece: "...Contra las disposiciones administrativas de carácter general no cabrá recurso en vía administrativa...", sin embargo, el subconsciente del "reglamento-acto" no sólo ha calado en la mente del legislador valenciano sino también en los tribunales de justicia, en concreto la sentencia de 17.07.2002 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del T.S.J. de la Comunidad Valenciana seguida entre otras como 5.11.2003, inadmitió un recurso contra un Plan General por no haber agotado el interesado la vía administrativa. El Tribunal Supremo con buen criterio recuerda a la Sala la naturaleza del Planeamiento y en una sentencia Sala 3ª, sec. 5ª, de 5-10-2005, rec. 5117/2002 revoca nuestra sentencia de 7.07.2002, se argumentaba que tanto el artículo 59.2 de la Ley Autonómica 6/1994, de 15 de noviembre, Reguladora de la Actividad Urbanística de la Comunidad Valenciana, como el artículo 179.2 del Reglamento de Planeamiento de dicha Comunidad, aprobado por Decreto 101/1998, de 15 de diciembre, disponen que la publicación de la aprobación definitiva excusa su notificación individualizada y la sentencia del Alto Tribunal declara sin ambages:

"...La Sala de Instancia, en la sentencia aquí recurrida, analiza tan sólo la segunda de esas causas de inadmisión; y la acoge sin más argumento que el consistente en la constatación de que dicho recurso ordinario no se interpuso y en la afirmación de que el mismo era preceptivo conforme a los artículos 114, 115, 116 de la Ley 30/1992 y 14 del Decreto 77/1996; siendo contra tal decisión contra la que se alza el primero de los motivos de casación, en el que se denuncia la infracción del artículo 107.3 de la citada Ley 30/1992. El motivo debe ser acogido, pues la jurisprudencia de este Tribunal Supremo ha venido conociendo sin vacilaciones, ya desde una antigua sentencia de su entonces Sala Cuarta de fecha 8 de mayo de 1968, seguida por las de 7 de febrero de 1987, 22 de enero de 1988, 9 de mayo de 1989, 16 de octubre de 1990, 19 de febrero de 1991, 16 de septiembre de 1992, 30 de marzo de 1993, etc., etc., el carácter normativo de los instrumentos de ordenación urbana. Estos, no obstante su contenido heterogéneo, son, o no dejan de ser también y en todo caso, normas jurídicas con rango formal reglamentario. Consecuencia de ello es, entre otras (como, por ejemplo, la posibilidad de su impugnación indirecta), que el régimen de impugnación de dichos instrumentos de ordenación urbana quede regido prioritariamente por lo dispuesto en aquel artículo 107.3 de la Ley 30/1992, a cuyo tenor: Contra las disposiciones administrativas de carácter general no cabrá recurso en vía administrativa".

En la misma sentencia del Tribunal Supremo se analizó una segunda cuestión no examinada por la Sala de Valencia y era la necesidad de notificar personalmente a los sujetos que han hecho alegaciones. El Tribunal Supremo con la misma línea argumental



disposiciones generales en contraposición a los actos administrativos que exigen notificación art. 58.1 salvo el caso del art. 59.5.

-El art. 124.1 del Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio EDL 1992/15748 , por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (artículo, el citado, no derogado por la Ley 6/1998, de 13 de abril, ni afectado por la STC 61/1997 en relación con el artículo 44 del Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana aprobado por el Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril.

-El artículo 70.2 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, entendido en el modo que la Jurisprudencia de este Tribunal Supremo lo ha interpretado en el aspecto relativo al alcance de la obligación de publicar las normas de los planes urbanísticos.

- El artículo 59 de la Ley 6/1994, de 15 de noviembre, sobre Regulación de la Actividad Urbanística de la Comunidad Valenciana, que concluye lo dispuesto en el primer párrafo de su número 2 con la previsión, ciertamente, de que "la publicación de la aprobación definitiva excusa su notificación individualizada".

-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.

En nuestro caso, no es que recurre la aprobación de un instrumento de planeamiento definitivamente aprobado y sin publicar, sino que a juicio de la Sala ni siquiera existe aprobación definitiva. Una aprobación "supeditada" en términos jurídicos podríamos asimilarla guardando las distancias a una obligación con condición suspensiva donde la adquisición de derechos según el art. 1114 del Código Civil se produce cuando se cumpla la condición, en nuestro caso cuando cumplida la condición o condiciones de la "supeditación" está el instrumento de planeamiento en condiciones de afirmarse que está aprobado, hasta ese momento no existe aprobación definitiva.

Esta tesis no merma las posibilidades ni debilita los derechos del Estado a la hora de defender su posición o competencias, porque caso de no cumplirse el condicionado de la "supeditación" el instrumento de planeamiento nunca verá la luz, con lo cual, las competencias del Estado quedan incólumes, de cumplirse la condición porque de una u otra forma el instrumento de planeamiento debe publicarse y, a partir de ese momento, podrá impugnarlo la Delegación del Gobierno.

Desde el punto de vista de la realidad de las decenas de procesos que penden ante



Hidrográfica la perspectiva del proceso que nos ocupa de no haberlo solicitado con anterioridad es totalmente diferentes para todos los contendientes.

Desde el punto de vista de la protección del recurso hídrico que mueve a la Delegación del Gobierno, no corre peligro de ningún tipo:

a) Hasta que no se publica un instrumento de planeamiento no adquiere eficacia, así el art. 52.1 de la Ley 30/1992, Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, nos dice con toda claridad: "...Para que produzcan efectos jurídicos las disposiciones administrativas habrán de publicarse en el diario oficial que corresponda...".

b) En el hipotético supuesto de que a Delegación del Gobierno no impugnase el instrumento de planeamiento una vez publicado, el art. 2 en relación con el art. 59.1 del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas es muy claro:

- 1) Todas las aguas son "dominio público".
- 2) -Estan sometidas a concesión administrativa que otorga a Confederación Hidrográfica.

En conclusión, desde el prisma que estamos examinando el recurso sería inadmisibile, pues no existe aprobación definitiva, de esta forma una vez se subsanen las deficiencias observadas deberá volver al órgano competente convocar a los integrantes de la comisión para su aprobación definitiva, pues éstos no han podido pronunciarse sobre la aprobación definitiva del plan al carecer de la información resultante de los informes, que se estiman imprescindibles, en cuanto el Plan pudiera verse afectado por las limitaciones de la legislación sectorial, para el debido debate sobre la aprobación definitiva del Plan, se forma que de aprobarse definitivamente se ordenará su publicación de conformidad con la normativa urbanística reguladora. Siendo una cuestión distinta la impugnación del acta como acto administrativo distinto del instrumento de ordenación urbana, en cuanto disposición general de valor normativo, lo que no ha sido así planteado por la Abogacía del Estado.

*Procede recordar en la Sentencia de la Sala Tercera Sección 5ª del Tribunal Supremo en sentencia 1.2.2005 cuando afirma:*



*jurídica aún no publicada, sencillamente, es una norma que no ha nacido a la vida jurídica en su condición de tal norma; y siendo así resulta indudable que el recurso contra una norma jurídica aún no publicada debe considerarse prematuro.*

*En suma, la publicación de las normas es un requisito ad solemnitatem, necesario no sólo para la eficacia y vigencia de la norma sino asimismo para que la misma como tal nazca a la vida jurídica. Si bien obviamente es viable exigir la publicación de una norma ya aprobada, como se deduce ahora de los arts. 104 y 107 LUV en relación con el art. 29 LJCA, esto no significa que la norma aún no publicada se inserte en el ordenamiento; sólo lo hará precisamente en el momento en que se produzca su publicación. No de otra forma debe entenderse la expresión "producción de efectos jurídicos" que utiliza el art. 52-1 de la ley 30/92; lo que quiere decir el precepto es que no se producen los efectos jurídicos propios de la norma como tal norma precisamente porque la misma, hasta su publicación, no es tal, no se inserta en el ordenamiento. Y así por ejemplo la STS de 14 de octubre de 2008, entre otras muchas, deduce que nos encontrábamos en ese concreto caso ante una circular interna y no ante una norma jurídica precisamente porque no había existido más publicidad que en una web de un colegio profesional.*

*El principio constitucional de publicidad de las normas exige precisamente considerar que dicha publicidad es requisito, no ya de la eficacia de la norma, sino de su mismo nacimiento a la vida jurídica como elemento integrante del Ordenamiento. Sin publicidad no hay norma aunque haya acto aprobatorio; pero tampoco es adecuado considerar impugnabile el acto aprobatorio cuando la norma aún no ha sido publicada porque estaríamos ante un acto aprobatorio en el vacío.*

*Y es que el asunto no es baladí, dado que resulta harto frecuente la aprobación condicionada de instrumentos de planeamiento que, finalmente, acaba sin ver nunca la luz."*

Nos hallamos, por tanto, ante una actividad administrativa no susceptible de impugnación conforme al art. 25 de la Ley Jurisdiccional; por lo que, de conformidad con el art. 69 de la Ley Jurisdiccional, se ha de declarar la inadmisión del recurso.

Vistos los artículos citados y demás aplicables,

**LA SALA ACUERDA: DECLARAR la inadmisibilidad** del recurso contencioso-administrativo interpuesto por **DELEGACION DEL GOBIERNO EN LA COMUNIDAD VALENCIANA** por ser actividad administrativa no susceptible de recurso y ordenar el archivo de las presentes actuaciones. Sin hacer expresa imposición de costas.

Esta resolución no es firme y frente a la misma cabe recurso de súplica ante la propia Sala, que ha de interponerse en el plazo de **CINCO** días.