

Roj: STS 5776/1999
Id Cendoj: 28079130051999100791
Órgano: Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso
Sede: Madrid
Sección: 5
Nº de Recurso: 2023/1996
Nº de Resolución:
Procedimiento: RECURSO CASACIÓN
Ponente: JORGE RODRIGUEZ-ZAPATA PEREZ
Tipo de Resolución: Sentencia

SENTENCIA

En la Villa de Madrid, a veinticuatro de Septiembre de mil novecientos noventa y nueve.

En los recursos extraordinarios de casación preparados contra la sentencia dictada el 24 de Noviembre de 1995 por la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, con sede en Valladolid, en autos de recurso contencioso-administrativo contra Orden de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Junta de Castilla y León de 30 de septiembre de 1989, por la que se aprueba definitivamente una modificación puntual del Plan General de Ordenación Urbana de Soria para ampliación de suelo industrial; recursos de casación que han sido interpuestos ante esta Sala Tercera del Tribunal Supremo por el Procurador de los Tribunales Don Alejandro González Salinas, en nombre y representación del Ayuntamiento de Soria, por el Procurador Don Francisco Álvarez del Valle García, en representación de la entidad Gestión Urbanística de Soria, S.A., y por la Procuradora Doña Nuria Munar Serrano, en representación de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, siendo parte recurrida Don Ignacio y otros, representados por el Procurador de los Tribunales Don Isacio Calleja García; resultando los siguientes:

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- La Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, con sede en Valladolid, ha conocido del recurso número 1237/91, promovido por la representación de Don Ignacio y trece personas más, cuyos nombres se transcriben, junto con el fallo de la sentencia recurrida, en el antecedente de hecho segundo de esta sentencia, y en el que ha sido parte demandada el Ayuntamiento de Soria, codemandada la Comunidad Autónoma de Castilla y León y coadyuvante la entidad Gestión Urbanística de Soria, S.A., sobre Orden de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Junta de Castilla y León de 30 de septiembre de 1989, por la que se aprueba definitivamente una modificación puntual del Plan General de Ordenación Urbana de Soria para ampliación de suelo industrial.

SEGUNDO.- Dicho Tribunal dictó sentencia con fecha 24 de Noviembre de 1995, con la siguiente parte dispositiva:

"FALLAMOS: Que estimando en parte el presente recurso contencioso administrativo num. 1237/91, interpuesto por la representación de DON Ignacio , DON Alexander , DON Guillermo , DON Valentín , DON Juan Manuel , DON Cesar , DON Javier , D^a Estela , DON Jose Daniel , DON Abelardo , DON Federico , D^a María Dolores , DON Luis Carlos , DON Armando , contra la Orden de la Consejería de Medio Ambiente y ordenación del Territorio de la Junta de Castilla y León de 30 de noviembre de 1989 (BOCYL de 23 de enero de 1990) por la que se aprobó la modificación puntual del Plan General de Ordenación Urbana de Soria, para ampliación de suelo industrial, DEBEMOS: 1) Declarar y declaramos que la Orden impugnada es contraria al ordenamiento jurídico por lo que la debemos anular y anulamos. 2) Desestimar las demás pretensiones formuladas por la parte demandante. 3) No hacer una especial condena en costas".

TERCERO.- Contra la referida sentencia las partes demandada, codemandada y coadyuvante prepararon recursos de casación ante la Sala sentenciadora que fueron tenidos por preparados, remitiéndose los autos originales a esta Superioridad y emplazándose a las partes para su comparecencia ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo para hacer uso de su derecho, por término de treinta días.

CUARTO.- Dentro del término del emplazamiento comparecieron ante la Sala los Procuradores Don Francisco Álvarez del Valle García, Don Alejandro González Salinas y Doña Nuria Munar Serrano, en nombre de los expresados recurrentes Gestión Urbanística de Soria S.A., Ayuntamiento de Soria y la Junta de Castilla y León, respectivamente, presentando los correspondientes escritos de interposición de los recursos de casación, que fueron admitidos a trámite por providencia de 17 de Diciembre de 1997, formalizando escrito de oposición la parte recurrida.

QUINTO.- Concluida la discusión escrita se acordó señalar para la votación y fallo el día 23 de Septiembre de 1999, en cuya fecha ha tenido lugar

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- La sentencia recurrida anula la Orden de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Junta de Castilla y León de 30 de noviembre de 1989, por la que se aprobó una modificación puntual del Plan General de Ordenación Urbana de Soria de 1961, no adaptado a la Ley del Suelo de 2 de mayo de 1975 ni al Texto Refundido de 1976, con la finalidad de ampliación de suelo industrial.

SEGUNDO.- Frente a dicha sentencia han formulado recursos de casación el Ayuntamiento de Soria, la Comunidad Autónoma de Castilla y León y la Entidad Gestión Urbanística de Soria, S.A. Los tres recursos se articulan en dos motivos coincidentes, por lo que procede su consideración conjunta en esta sentencia. Es obligado anteponer además, en un obligado orden procesal, el examen del motivo de casación referente al vicio de procedimiento, que acoge la sentencia recurrida. Este Tribunal no podrá dar lugar al mismo, lo que determinará la confirmación de la anulación de la modificación puntual del Plan, así como la improcedencia del examen de las consideraciones de fondo en que se centra el segundo de los motivos articulados en los tres recursos. Y ello porque estas últimas consideraciones son sólo, a juicio de esta Sala - tras un adecuado análisis de la sentencia que se impugna y de la pertinente deliberación sobre tal extremo - razonamientos "obiter", que no alcanzan a la razón de decidir. Es constante la jurisprudencia de esta Sala que afirma que sólo contra el fallo, y la razón de decidir que a él lleva, se puede dirigir propiamente un recurso de casación.

TERCERO.- Delimitado así el ámbito de esta casación, procede entrar en el examen del primero de los motivos, en el que se entiende improcedente el pronunciamiento que declara nula la revisión puntual del Plan. Consideran los tres recurrentes que la sentencia de la Sala de Valladolid infringe el artículo 128 del Reglamento de Planeamiento urbanístico, en relación con los artículos 40 y 41 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 9 de abril de 1976.

La infracción procedimental acogida en la instancia radica en no haberse incorporado al expediente de modificación puntual del Plan General, que fue remitido a informe de la Diputación Provincial de Soria y de la Comisión Provincial de Urbanismo, las alegaciones formuladas por la parte hoy recurrida en el trámite de información pública subsiguiente a la aprobación inicial del expresado artículo 128 del Reglamento de Planeamiento. Dichas alegaciones tampoco fueron remitidas - y, en consecuencia, no pudieron ser tenidas en cuenta - al resolver la aprobación definitiva. La sentencia razona ampliamente que las alegaciones expresadas fueron formuladas dentro de plazo y que eran importantes ya que, examinado su contenido, denunciaban - entre otros extremos - la falta de determinación de aprovechamiento medio, que la Sala considera esencial conforme a la jurisprudencia de este Tribunal Supremo, dado que la legislación del suelo vigente en el momento en que se realiza la expresada modificación del PGOU de 1961 era el Texto Refundido de 1976. Considera la sentencia recurrida que no puede deducirse que el acto definitivo de aprobación de la modificación del Plan hubiera sido el mismo en caso de no haberse cometido la infracción, por lo que aprecia la procedencia de declarar la nulidad del acto de aprobación de la modificación puntual del PGOU por vicio esencial del procedimiento.

CUARTO.- Los recurrentes, y en especial el Ayuntamiento de Soria, denuncian como infringido, en este primer motivo que se examina, el apartado 2 del artículo 128 del Reglamento de Planeamiento. Se aduce que es práctica usual entre las Corporaciones locales la de computar el plazo de un mes para alegaciones, que establece el repetido artículo 128.3 del Reglamento de Planeamiento, únicamente desde la fecha de inserción del anuncio en el Boletín Oficial del Estado (que se produjo en este caso el día 30 de mayo de 1989) y no desde la inserción en el Boletín Oficial de la Provincia (verificada aquí el día 14 de junio siguiente). Al resultar que las alegaciones de la parte hoy recurrida tuvieron entrada en el Ayuntamiento el día 12 de julio de 1989, las mismas habrían sido extemporáneas, en la argumentación de los recurrentes lo que justificaría que no hayan sido unidas al expediente de modificación del PGOU.

QUINTO.- La naturaleza y finalidad institucional del acto de publicación que se contempla impide aceptar la interpretación que proponen de los recurrentes.

El ordenamiento urbanístico dispone, en el citado artículo 128.2 del Reglamento de Planeamiento de 23 de junio de 1978, un supuesto de los denominados "publicación-noticia". La inserción formal del anuncio tanto en el Boletín Oficial del Estado como en el de la provincia tienen un designio de simple publicidad, para mayor difusión de la información pública que anuncian. Por eso deben considerarse relevantes, y dentro de plazo, las alegaciones presentadas dentro del mes desde la última inserción de los anuncios en los diarios oficiales contemplados por la norma.

No existen razones que permitan otorgar en este caso mayor relieve a la inserción del anuncio de información pública en el Boletín Oficial del Estado, ya que no estamos en un supuesto en el que la publicación venga exigida por la norma que la establece como condición de vigencia del acto que se publica, con las necesidades consiguientes de una sola fecha para la certeza en la aplicación, cita oficial o "vacatio legis" del acto publicado, sino, como se acaba de decir, ante una simple publicación-noticia, que trata de conseguir la máxima difusión del acto que constituye su objeto. Por esta misma razón, el plazo de un mes no es un plazo fijo y cerrado; el propio artículo 128.3 del Reglamento de Planeamiento dispone que es "mínimo" por lo que puede la Administración ampliar los plazos de información pública hasta los límites convenientes o necesarios para su más eficaz desarrollo funcional en la recogida de datos, observaciones, sugerencias etc., atendiendo a la trascendencia de los proyectos, de las modificaciones, de los períodos en que se acuerda o de otras circunstancias análogas.

SEXTO.- La Comunidad Autónoma de Castilla y León y la Entidad Gestión Urbanística de Soria, S.A. subrayan además, también en este primer motivo, que la sentencia recurrida vulnera la interpretación espiritualista que corrige la trascendencia de la omisión de vicios de forma que no afectan al fondo de la decisión adoptada, ya que la Diputación de Soria tuvo ocasión de conocer las alegaciones de los recurrentes con ocasión de su recurso de reposición y que no ha existido indefensión para los alegantes. Hay que entender, sin embargo, que como bien razona la sentencia recurrida, que la exigencia de publicidad no se conecta aquí únicamente a la defensa o indefensa de los interesados, sino a la procedencia de que el acto reúna los requisitos indispensables para alcanzar su fin (artículo 48.2 LPA). Las exigencias de publicidad y de participación pública son esenciales a la elaboración del planeamiento, ya que el mismo nace con vocación de ser cumplido, por lo que debe acomodarse al máximo a la realidad, para asegurar que el suelo y los servicios previstos para el futuro existirán y, a ser posible, se encontrarán en los sitios adecuados para ello. Tal exigencia institucional justifica dar el máximo relieve a la información pública y, en consecuencia, a considerar como vicio de procedimiento esencial la infracción clara y ostensible cometida en el presente caso. Debe decaer así el primero de los motivos.

SÉPTIMO.- La nulidad que subsigue a la confirmación de este vicio esencial de procedimiento lleva ya, conforme a lo razonado anteriormente, a no dar lugar a ninguno de los recursos planteados, con la consiguiente imposición de las costas devengadas como consecuencia de ellos a los tres recurrentes, por imperativo del artículo 102.3 de la LJCA.

En virtud de lo expuesto,

FALLAMOS

Que debemos declarar y declaramos no haber lugar a los recursos de casación interpuestos por el Procurador Don Alejandro González Salinas, en nombre y representación del Ayuntamiento de Soria, por el Procurador Don Francisco Álvarez del Valle García, en representación de la entidad mercantil Gestión Urbanística de Soria, S.A., y por la Procuradora Doña Nuria Munar Serrano, en representación de la Comunidad Autónoma de Castilla y León contra la sentencia dictada el 24 de Noviembre de 1995 por la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, con sede en Burgos. E imponemos expresamente a los tres recurrentes expresados las costas del recurso.

Así por esta nuestra sentencia, definitivamente juzgando, lo pronunciamos, mandamos y firmamos
PUBLICACIÓN.- Leída fue la anterior Sentencia por el Excmo.Sr. Don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, Magistrado Ponente en estos Autos, lo que como Secretaria certifico.- Fdo.: Doña María Fernández Martínez.