



www.civil-mercantil.com

TRIBUNAL SUPREMO

Sentencia de 17 de marzo de 2015

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

Rec. n.º 4412/2012

SUMARIO:

Administración Local. Impugnación por la Administración autonómica de un acuerdo municipal. Plazo. Cómputo. *Dies a quo*. Recepción de la comunicación. Aprobación definitiva de un estudio de detalle. Conforme al artículo 65 de la LBRL la Administración General del Estado o de la Comunidad Autónoma considere que un acto o acuerdo municipal infringe el ordenamiento jurídico podrá requerir al Ayuntamiento para que anule el acto en el plazo de un mes. Este requerimiento se formulará en el plazo de quince días contados a partir de la recepción de la comunicación del acuerdo. Es decir, no sólo se establece el plazo administrativo de quince días, sino que también regula el día inicial del mismo, que se concreta en el momento de la recepción de la comunicación realizada previamente en cumplimiento del artículo 56 de la LBRL. En los mismos términos se regula el indicado requerimiento en el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales. La Administración que no cumple con un deber legal -la remisión de los actos y acuerdos municipales-genera con tal comportamiento un desconocimiento de las demás Administraciones receptoras de tal comunicación que demora y bloquea el ejercicio de las acciones que prevé el artículo 65 de la LBRL. Pero todavía más grave que retrasar o bloquear temporalmente el ejercicio de acciones, es impedir tal ejercicio por conferir validez a la incorporación de un acuerdo local por un tercero en cualquier procedimiento administrativo. Esta convalidación del deber de remisión por la conducta de un tercero, o por otros medios, al cumplimiento de tal deber, resulta singularmente perturbadora para la seguridad jurídica, pues siembra de incertidumbres el cómputo de un plazo cuyo día inicial ha sido fijado la propia ley. La interpretación contraria, además de pulverizar los principios básicos sobre los que se asientan las relaciones interadministrativas, en lo relativo al deber de información, genera un peligroso grado de indeterminación en sus relaciones, y, en fin, hace recaer sobre el destinatario de la información, la Administración General del Estado o de la Comunidad Autónoma, los perjuicios derivados del incumplimiento de un deber impuesto a la Entidad local. En este sentido, la Administración que no cumple con el expresado deber de remisión resulta beneficiada por dicha conducta transgresora y evita que sobre la misma recaiga ninguna consecuencia adversa. Se propiciaría, con la interpretación contraria a la vinculación entre el deber del artículo 56 y el plazo del artículo 65, una confusa situación sobre cuándo se tuvo conocimiento de un acuerdo local que podría conducir a la expiración del efímero plazo administrativo del requerimiento. La duración del plazo, solo quince días, se encuentra en relación, precisamente, con la formalidad de la remisión.

PRECEPTOS:

Ley 7/1985 (LRBRL), arts. 55, 56 y 65.

Ley 30/1992 (LRJPAC), arts. 4 y 9.

Ley 29/1998 (LJCA), art. 46.

RD 2568/1986 (Rgto. de Organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Corporaciones Locales), arts. 196 y 215.



www.civil-mercantil.com

PONENTE:

Don Mariano de Oro-Pulido López.

SENTENCIA

En la Villa de Madrid, a diecisiete de Marzo de dos mil quince.

Visto por la Sala Tercera (Sección Quinta) del Tribunal Supremo el Recurso de Casación nº 4412/2012 interpuesto por la JUNTA DE ANDALUCÍA, representada y defendida por el Letrado de los Servicios Jurídicos, promovido contra la sentencia dictada por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, sede en Granada, en fecha 23 de julio de 2012, en el Recurso Contencioso-Administrativo 475/2007 , sobre Estudio de Detalle.

Ha comparecido en concepto de parte recurrida, la entidad mercantil GROSLIPE S.L. , representada por la Procuradora D^a Pilar Cortés Galán.

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero.

Ante la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, sede de Granada, se ha seguido el Recurso Contencioso-administrativo 475/2007 , promovido por la Junta de Andalucía, contra el acuerdo del Excmo. Ayuntamiento de Gualchos-Castell de Ferro de 30 de Diciembre de 2003 por el que se aprobó definitivamente el Estudio de Detalle y volúmenes en la Unidad de Ejecución 1-B.

Segundo.

Dicho Tribunal dictó sentencia, con fecha 23 de julio de 2012 , del tenor literal siguiente:

"Declarar la inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Junta de Andalucía, contra el acuerdo del Excmo Ayuntamiento de Gualchos-Castell de Ferro de 30 de Diciembre de 2003 por el que se aprobó definitivamente el Estudio de Detalle y volúmenes en la Unidad de Ejecución 1-B. Sin Costas."

Tercero.

Notificada dicha sentencia a las partes, por la representación procesal de la Junta de Andalucía , se presentó escrito preparando recurso de casación, el cual fue tenido por preparado en Providencia de la Sala de instancia de fecha 21 de noviembre de 2012, al tiempo que ordenó el emplazamiento de los litigantes ante el Tribunal Supremo.

Cuarto.

Emplazadas las partes, la JUNTA DE ANDALUCÍA compareció en tiempo y forma ante este Tribunal Supremo, al tiempo que en fecha 26 de febrero de 2013 formuló el escrito de



www.civil-mercantil.com

interposición del recurso de casación, en el cual, tras exponer los argumentos que consideró oportunos, solicitó se dictara sentencia que estime el recurso, casando y anulando la sentencia recurrida para en su lugar resolver estimando el recurso interpuesto contra el acuerdo del Excmo. Ayuntamiento de Gualchos-Castell de Ferro de 30 de Diciembre de 2003 por el que se aprobó definitivamente el Estudio de Detalle y volúmenes en la Unidad de Ejecución 1-B.

Quinto.

Por providencia de de 5 de abril de 2013 se acordó la admisión a trámite del recurso de casación, así como la remisión de las actuaciones a la Sección Quinta, de conformidad con las reglas de reparto, para su sustanciación; y por Diligencia de Ordenación de fecha 30 de abril de 2013 se ordenó entregar copia del escrito de formalización del recurso a la parte comparecida como recurrida a fin de que en el plazo de treinta días pudieran oponerse al recurso, lo que hizo la representación procesal de la entidad Groslipe S.L . , en escrito presentado el 11 de junio de 2013 en que solicita sentencia por la que se desestime el recurso de casación, con imposición de las costas a la parte recurrente por ser preceptivo.

Sexto.

Por providencia de fecha 10 de febrero de 2015 se señaló para votación y fallo de este recurso de casación el día 3 de marzo de 2015, fecha en que, efectivamente, tuvo lugar.

Séptimo.

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

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. Mariano de Oro-Pulido y Lopez, Magistrado de la Sala.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero.

Se impugna en el presente recurso de casación la sentencia que la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del Andalucía, sede de Granada, dictó en fecha 23 de julio de 2012, en el Recurso Contencioso-administrativo 475/2007 , por medio de la cual se inadmitió el que había sido formulado por la JUNTA DE ANDALUCÍA contra el acuerdo del Excmo. Ayuntamiento de Gualchos-Castell de Ferro de 30 de Diciembre de 2003 por el que se aprobó definitivamente el Estudio de Detalle y volúmenes en la Unidad de Ejecución 1-B.

Segundo.

La Sala de instancia inadmitió el recurso, en síntesis y en lo que aquí interesa, por las siguientes razones:

a) La Sala, en los Fundamentos Jurídicos Primero y Segundo, identifica la resolución recurrida y las pretensiones y motivos de oposición deducidos por las partes frente a aquella en los términos siguientes : "El presente Recurso contencioso-administrativo tiene por objeto el

The logo consists of the letters 'CEF.-' in a bold, white, sans-serif font, enclosed within a dark rectangular box.

**Revista práctica del
Derecho CEFLegal.-**



www.civil-mercantil.com

acuerdo del Excmo Ayuntamiento de Gualchos-Castell de Ferro de 30 de Diciembre de 2003 por el que se aprobó definitivamente el Estudio de Detalle y volúmenes en la Unidad de Ejecución 1-B. La representación de la Junta de Andalucía, como parte actora, invoca como motivos de impugnación que el Estudio de Detalle supone la vulneración de las normas de rango superior, así como la inadecuación del instrumento utilizado por la Administración municipal para establecer la ordenación de desarrollo del Sector de que se trata. Asimismo considera que el instrumento incumple la legalidad en tanto que no respeta los parámetros de ordenación que, como estándares urbanísticos impone el artículo 17 de la LOUA. Considera la parte actora que el Estudio de detalle en cuanto elaborado y aprobado inicial y definitivamente bajo el imperio de la LOUA se somete, tanto en cuanto al procedimiento para su aprobación como en cuanto a su contenido, a las prescripciones de la LOUA 7/2002. La demanda parte de considerar que los terrenos que se trata de desarrollar carecen de ordenación pormenorizada que permita entrar directamente en la ejecución del proceso urbanizador. No existiendo la expresada ordenación pormenorizada el suelo de que se trata reúne, conforme al artículo 45.2 de la LOUA la condición de suelo urbano no consolidado. Ello supone que, así como de acuerdo con la ley del suelo de 1992 el instrumento adecuado para la ordenación pormenorizada del suelo urbano que careciese de la misma era el Estudio de Detalle o el Plan Especial, de acuerdo con la LOUA resulta preciso, tratándose de suelo urbano no consolidado, la aprobación del correspondiente Plan Parcial. Asimismo, como justificación de la necesidad de aprobar un Plan Parcial se invoca el artículo 96 1.b) de la LOUA que indica que "El desarrollo de la actividad de ejecución, cualquiera que sea el sujeto legitimado, requerirá la aprobación del instrumento de planeamiento urbanístico idóneo conforme a esta Ley para establecer la ordenación pormenorizada en la clase de suelo de que se trate: b) En suelo urbano no consolidado sin ordenación pormenorizada y en suelo urbanizable sectorizado se requerirá la previa aprobación del Plan Parcial de Ordenación del sector correspondiente o, cuando se trate de áreas de reforma Interior, la del correspondiente Plan Especial o Estudio de Detalle." De esta forma, a diferencia de lo que sucedía bajo el imperio de la ley del suelo de 1992 en que todos los suelos urbano eran tratados como áreas de reforma interior que podían ser ordenadas por Planes Especiales, reservando los Planes para el suelo urbanizable o apto para urbanizar, en la LOUA el Plan Parcial esta llamado a pormenorizar la ordenación del suelo urbano cuando el mismo sea suelo urbano no consolidado (art 13.1 a) LOUA 7/2002), pudiendo exclusivamente el Plan Especial conforme al art 14.1 c) de la LOUA "establecer la ordenación detallada de las áreas urbanas sujetas a actuaciones u operaciones integradas de reforma Interior, para la renovación, mejora, rehabilitación o colmatación de las mismas", esto es operar en el ámbito del suelo urbano no consolidado definido en el artículo 45.B.2 de la misma ley. Finalmente sobre la aplicación de los estándares urbanísticos señalados en el artículo 17 de la LOUA se indica que aprobado inicialmente el Estudio de Detalle con posterioridad a la entrada en vigor de la LOUA 7/2002 debe someterse a las previsiones de esta de acuerdo con las prescripciones de la disposición transitoria quinta de la LOUA. SEGUNDO Por su parte el Ayuntamiento demandado alega en primer lugar como causa de inadmisibilidad la extemporaneidad del recurso interpuesto, argumentando que el acuerdo objeto de impugnación por el que se aprobaba el Estudio de detalle impugnado resultado publicado en el Boletín Oficial de la Provincia de Granada el 16 de Noviembre de 2004, no interponiéndose el recurso contencioso-administrativo sino hasta el 21 de Febrero de 2007, excediendo así del plazo de dos meses previsto por el artículo 46 de la LOUA para la interposición del recurso contencioso-administrativo, razón por la cual el mismo resulta extemporáneo.

Asimismo en cuanto a los motivos materiales de impugnación indica que el suelo de que se trata reúne la condición de suelo urbano consolidado, conforme al certificado emitido por el Secretario de la Corporación acompañado a la contestación de la demanda. Por otro lado se sostiene que el desarrollo de las Normas Subsidiarias mediante estudio de detalle

CEF.-

**Revista práctica del
Derecho CEFLegal.-**



www.civil-mercantil.com

resulta de las propias previsiones de la misma que contemplan dicho instrumento para completar sus previsiones. También se funda en tal previsión en las funciones que a tales estudios de detalle asigna el art 15.2 de la LOUA. Se indica además por la actora que, conforme a la disposición transitoria segunda de la LOUA las previsiones de las Normas Subsidiarias vigentes conservaran su vigencia y ejecutividad hasta su revisión o total ejecución conforme a las disposiciones de la misma LOUA. Asimismo de acuerdo con lo dispuesto en tal disposición transitoria segunda, transcurridos cuatro años desde la entrada en vigor de la LOUA no podrán realizarse modificaciones estructurales del planeamiento existente con anterioridad "cuando dicho planeamiento no haya sido adaptado a las disposiciones de la LOUA, al menos de forma parcial". Sobre tales premisas estima que resulta claro que el Estudio de Detalle impugnado no sobrepasa los límites que impondrían la adaptación de las Normas Subsidiarias vigentes a las disposiciones de la LOUA, en cuanto el referido Estudio de Detalle no supone modificación alguna de las indicadas Normas Subsidiarias, de tal manera que permitiéndose de acuerdo con tal disposición las modificaciones del planeamiento vigente a la entrada en vigor de la LOUA (estructurales durante los 4 primeros años de su vigencia y no estructurales con posterioridad puesto que las estructurales exigirían en tal caso la adaptación a la LOUA), tanto mas debe considerarse conforme a derecho el Estudio de Detalle impugnado en cuanto que el mismo se limita a completar las normas subsidiarias vigentes sin efectuar modificación alguna en las mismas.

Por otro lado se indica que el ajuste a las disposiciones de la LOUA que contempla la disposición transitoria cuarta lo es solo en cuanto se refiere al régimen urbanístico del suelo y la actividad de ejecución (títulos II y IV de la misma), no comprendiendo los estándares urbanísticos del art 17 incluidos en su título primero. Asimismo se alega que conforme a lo previsto por la disposición transitoria segunda resultan permisible tras la entrada en vigor de la LOUA modificaciones no estructurales del planeamiento existente con anterioridad, por lo que con mayor razón debe admitirse que e complete el mismo mediante el Estudio de Detalle impugnado, sin que pueda pretenderse que por la aprobación del Estudio de detalle deba modificarse la ordenación estructural de las Normas Subsidiarias, que sería el efecto producido por la estimación de la demanda en cuanto que la aplicación de los estándares del indicado art 17 de la LOUA afectaría a la indicada ordenación estructural.

En similares términos se pronuncia la entidad Grosslipe en su escrito de contestación de la demanda, insistiendo en la consideración del suelo de que se trata como suelo urbano consolidado y en la innecesariedad de su desarrollo mediante Plan Parcial siendo suficiente al efecto el Estudio de Detalle sobre la base de la previsión de las Normas Subsidiarias vigentes que así lo prevén y de lo dispuesto en la disposición transitoria segunda de la LOUA que ampara la vigencia de los Planes Generales y Normas subsidiarias vigentes con anterioridad a la LOUA. Sobre tal base estima asimismo la mercantil codemandada que no resultan exigibles las prescripciones que en cuanto a las dotaciones se contienen en el artículo 17 de la LOUA por cuanto que dicho precepto se refiere al Título primero el cual no resulta de aplicación inmediata de conformidad con la disposición transitoria primera de la LOUA. Por otro lado la mercantil Castell Beach S.L. se opone a la demanda en la misma línea fáctica y jurídica insistiendo en la extemporaneidad del recurso interpuesto no solo en cuanto a la publicación del Estudio de Detalle en el BOP sino de forma particular en cuanto que la Consejería de Obras Publicas y Urbanismo de la Junta de Andalucía tuvo conocimiento expreso del acuerdo impugnado por cuanto que el servicio de Ordenación del territorio y urbanismo de se delegación de Granada giro visita de inspección examinando determinada documentación del municipio el 21 de Noviembre de 2006 en la persona de D^a Julia retirando entre otra documentación fotocopia del Estudio de Detalle de la Unidad de Ejecución 1-b. EN cuanto al fondo del litigio la argumentación jurídica de dicha parte responde en sus parámetros esenciales a la sostenida por al Ayuntamiento demandado insistiendo de nuevo en la función



www.civil-mercantil.com

exclusivamente complementaria del Estudio de detalle respecto de las Normas Subsidiarias vigentes en el Municipio de Gualchos Castell de Ferro aprobadas definitivamente el 22 de Noviembre de 1994 limitándose el instrumento impugnado al "Ajuste de viales", contemplado en dichas Normas."

b) La Sala aprecia la concurrencia de la causa de inadmisibilidad del recurso denunciada por las entidades codemandadas, por las razones que expresa en el Fundamento Jurídico Tercero: "En primer lugar y por estricta lógica procesal debemos analizar la causa de inadmisibilidad opuesta por las demandadas y referida en particular a la extemporaneidad del recurso interpuesto. Se alega así que el acuerdo objeto de impugnación por el que se aprobaba el Estudio de detalle impugnado resulto publicado en el Boletín Oficial de la Provincia de Granada el 16 de Noviembre de 2004, no interponiéndose el recurso contencioso-administrativo sino hasta el 21 de Febrero de 2007, excediendo así del plazo de dos meses previsto por el artículo 46 de la LOUA para la interposición del recurso contencioso-administrativo, razón por la cual el mismo resulta extemporáneo.

La argumentación expuesta resulto rechazada por esta Sala en el recurso contencioso 474/07 relativo a la Unidad de Ejecución 1-A que junto con la Unidad 1-B constituyen las dos Unidades de Ejecución en que se dividió la primigenia Unidad 1 de la Normas Subsidiarias de Gualchos Castell de Ferro a fin de facilitar su gestión.

En dicho recurso se expresaba "La causa de inadmisibilidad de que se trata debe ser rechazada por cuanto efectivamente, según el artículo 46.1 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso- Administrativa , el plazo para interponer el recurso "...será de dos meses contados desde el día siguiente al de la publicación de la disposición impugnada o al de la notificación o publicación del acto que ponga fin a la vía administrativa". Esta regla, que cuando se trata de una disposición general fija como inicio del plazo para recurrir la fecha de su publicación, resulta acorde con lo dispuesto en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, cuyo artículo 52.1 establece, respecto de la disposiciones administrativas que, para que produzcan efectos han de publicarse en los diarios oficiales.

Ahora bien la indicada regla general cede, para elevarse como día de inicio del plazo de interposición el de la notificación de la disposición impugnada, cuando tal notificación resulta exigible de forma imperativa. Así resulta de la jurisprudencia de nuestro Tribunal Supremo relativa a los planes de iniciativa particular en los que se exige la notificación del acuerdo definitivo a sus promotores y en relación a los cuales puede citarse la Sentencia de nuestro Tribunal Supremo de 12 noviembre 2010, dictada en el recurso de Casación núm. 2686/2006 en la que se expresa que "La naturaleza jurídica de los planes de urbanismo como disposiciones administrativas de carácter general y de rango reglamentario hace que, como regla general, sea la fecha de publicación del plan la que determina el inicio del cómputo del plazo para interponer el recurso contencioso-administrativo. La excepción a esa regla serían los planes de iniciativa particular, para los que sí se requiere la notificación".

Pues bien partiendo de tal premisa observamos que en el caso de autos el Ayuntamiento demandado tenía la obligación de comunicar a la Administración Autonómica los acuerdos aprobatorios del instrumento de planeamiento a fin de permitir el control de legalidad que debe ejercer tal Administración, en virtud de lo previsto en el art 56 de la ley de Bases de Régimen Local que señala:

1. Las Entidades locales tienen el deber de remitir a las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas, en los plazos y forma que reglamentariamente se determinen, copia o, en su caso, extracto comprensivo de los actos y acuerdos de las mismas. Los Presidentes y, de forma inmediata, los Secretarios de las Corporaciones serán responsables del cumplimiento de este deber.



www.civil-mercantil.com

2. En todo caso, las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas estarán facultadas, con el fin de comprobar la efectividad, en su aplicación y, respectivamente, de la legislación estatal y la autonómica, para recabar y obtener información concreta sobre la actividad municipal, pudiendo solicitar incluso la exhibición de expedientes y la emisión de informes.

3. La Administración del Estado y la de las Comunidades Autónomas deberán facilitar el acceso de los representantes legales de las entidades locales a los instrumentos de planificación, programación y gestión de obras y servicios que les afecten directamente.

Pese a la existencia de tal específica obligación el Ayuntamiento demandado incumplió absolutamente la obligación de comunicación que prevé el precepto transcrito, manifestando la recurrente que tomo conocimiento del acto con ocasión de la personación directa de los funcionarios de la Junta de Andalucía en el Ayuntamiento. Del mismo modo se acompañaba al escrito de interposición, copia de la sesión ordinaria del Pleno del Ayuntamiento de Gualchos-Castell de Ferro en la que, bajo el membrete de la Junta de Andalucía, se extiende sello del Ayuntamiento en fecha 21 de Diciembre de 2006.

De tal situación podemos inferir que existía un deber específico de comunicación a la Junta de Andalucía del Acuerdo impugnado incumpléndose dicho deber específico, razón por la cual entendemos en aplicación de la citada jurisprudencia del Tribunal Supremo que el día de inicio del plazo de interposición del recurso debía ser el de la notificación del acto a la Administración autonómica, en cumplimiento del específico deber que impone a la Administración municipal el art 56 de la LBRL, sin que, a tal efecto deba entenderse suficiente la fecha de la publicación del acuerdo en el Boletín Oficial de la Provincia. Mantener lo contrario supondría privar de toda eficacia o coactividad a la obligación que, a las administraciones locales impone el art 56 de la LBRL, con merma de la garantía de control de legalidad que tal precepto trata de proteger, puesto que, no puede olvidarse, el efecto útil de dicha obligación, es precisamente permitir a la Administración autonómica la impugnación de los acuerdos que estime contrarios a la legalidad, previendo la misma ley de bases de régimen local que a tal fin el plazo se contará desde la comunicación del acuerdo de que se trate a la Administración competente. Así el art 65.3 de dicha ley indica que "La Administración del Estado o, en su caso, la de la Comunidad Autónoma, podrá impugnar el acto o acuerdo ante la jurisdicción contencioso-administrativa dentro del plazo señalado para la interposición del recurso de tal naturaleza señalado en la Ley Reguladora de dicha Jurisdicción, contado desde el día siguiente a aquel en que venza el requerimiento dirigido a la Entidad local, o al de la recepción de la comunicación de la misma rechazando el requerimiento, si se produce dentro del plazo señalado para ello".

Ahora bien a la situación descrita en aquél procedimiento 474/07 se añade en el presente recurso un dato relevante que conduce a estimar la existencia de la causa de inadmisibilidad. Así según pone de manifiesto la mercantil Castell Beach la Consejería de Obras Publicas y Urbanismo de la Junta de Andalucía tuvo conocimiento expreso del acuerdo impugnado por cuanto que el servicio de Ordenación del territorio y urbanismo de la delegación de Granada giro visita de inspección examinando determinada documentación del municipio el 21 de Noviembre de 2006 en la persona de D^a Julia retirando entre otra documentación fotocopia del Estudio de Detalle de la Unidad de Ejecución 1-b.

Según se comprueba en el documento numero 5 acompañado a la contestación a la demanda efectuada por dicha parte la Consejería de Obras Publicas y Urbanismo de la Junta de Andalucía el 24 de Octubre de 2006 autoriza y faculta a D^a Julia funcionaria al servicio de la Delegación de Granada del servicio de Ordenación del Territorio de dicha Consejería para el examen de todos los documentos con incidencia en la protección de la legalidad urbanística, pudiendo requerir a tal efecto toda la documentación necesaria. En uso de tales facultades la



www.civil-mercantil.com

funcionaria expresada el 21 de Noviembre de 2006 se persona en el Ayuntamiento de Gualchos Castell de Ferro, revisa y retira entre otras la documentación relativa al Estudio de Detalle impugnado reflejándose en la documentación literalmente que se revisa y retira " Fotocopia de parte del Estudio de Detalle UE-1B así como del Proyecto de 38 viviendas en la UE indicada.

Tal actuación pone ineludiblemente de manifiesto que pese al incumplimiento existente en orden a la obligación de comunicar a la Administración autonómica los acuerdo municipales, según lo previsto en el art 56 de la LBRL, la Administración Autonómica tenía exhaustivo conocimiento del acuerdo impugnado en la referida fecha de 21 de Noviembre de 2006 a través de una actuación regular y formalmente efectuada por la Delegación de Granada del servicio de Ordenación del Territorio de dicha Consejería. De esta manera no puede pretender la actora ampararse en el presente caso en la falta de notificación cuando se tenía efectivo conocimiento del acuerdo cuya notificación se omitió.

Tal conocimiento efectivo del acuerdo impugnado impone que, pese a la ausencia de notificación formal del mismo, debemos considerar, como dies a quo para computar el plazo de 2 meses previsto por el art 46 para la interposición del recurso contencioso-administrativo, la fecha en que tuvo lugar dicho conocimiento por la actora, esto es el 21 de Noviembre de 2006 de tal forma que deducido el recurso el 21 de Febrero de 2007 no cabe sino afirmar que el mismo se encuentra fuera del plazo de dos meses expresado por el art 46.1 y 46.6, situación que determina la inadmisibilidad del recurso por extemporaneidad conforme a lo previsto por el art 69 e) de la LJCA ".

Tercero.

Contra esa sentencia la Junta de Andalucía ha interpuesto recurso de casación, en el que esgrime un único motivo de impugnación al amparo del apartado d) del artículo 88.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (LRJCA) ---esto es, por infracción de las normas del ordenamiento jurídico o de la jurisprudencia que fueren aplicables para resolver las cuestiones objeto de debate---, por infracción de los artículos 56 y 65 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local y de los artículos 196 y 215 del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre , por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales en relación con los artículos 46 apartados 1 y 6 de la Ley 29/1998, de 13 de julio , reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa así como de la jurisprudencia que señala, por haber inadmitido el recurso contencioso-administrativo deducido por la citada entidad.

Considera la representación procesal de la parte recurrente que la sentencia de instancia fundamenta la decisión de inadmisibilidad del recurso interpuesto en una errónea interpretación de la prescripción contenida en los artículos 56 y 65 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local , al ignorar que, a efectos de determinar el inicio del plazo para que la Administración Autonómica pueda requerir de anulación al Ayuntamiento o impugnar directamente un acto o acuerdo municipal en vía jurisdiccional al amparo de la previsión establecida en tales preceptos, lo determinante es la fecha de recepción de esa comunicación exigida en la legislación de régimen local, no así la toma de conocimiento del acto o acuerdo impugnado que pueda haber alcanzado la Administración Autonómica como consecuencia de su actuación en un ámbito sectorial específico, como lo es el del ejercicio de las potestades de inspección urbanística reconocidas por la legislación autonómica aplicable.



www.civil-mercantil.com

Cuarto.

Pues bien, el motivo ha de ser acogido, y con ello, casada la sentencia de instancia porque en sentencia de 25 de febrero de 2011 (recurso de casación en interés de la Ley nº 8/2010) esta Sala tuvo ocasión de fijar como doctrina legal que <<A los efectos del artículo 65.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local, el cómputo del plazo de quince días para formular el requerimiento previo se computará a partir de que la Administración estatal o autonómica reciban de la Entidad Local la comunicación del acuerdo, en cumplimiento de lo establecido en el art. 56.1 de la Ley>>.

Por lo que interesa a la presente casación, en nuestra sentencia de 25 de febrero de 2011 dijimos que:

"Sin detenernos en esa constatación sobre el tenor literal del precepto y centrándonos ahora en una interpretación sistemática y finalista del mentado artículo 65.2 de la LBRL, debemos añadir que resulta esencial en un modelo de organización territorial de un Estado compuesto, como el autonómico, establecer los principios y las normas a los que han de ajustarse las relaciones interadministrativas. Estos principios previstos legalmente y con carácter general en el artículo 4 de la Ley 30/1992, encuentran su plasmación concreta, en el ámbito de las relaciones entre la Administración General del Estado o la Administración de la Comunidad Autónoma con las Entidades que integran la Administración local, en la legislación básica en materia de régimen local, a cuyo régimen jurídico nos remite el propio artículo 9 de la Ley 30/1992.

De modo que es la LBRL la norma legal de aplicación, concretamente los principios de establece el artículo 55 de dicho texto legal --la coordinación, respeto mutuo, facilitar información, la cooperación y la asistencia activa--, y sólo se aplicará supletoriamente, por tanto, lo dispuesto al respecto en la Ley 30/1992.

Lo anterior viene a cuento porque uno de los mecanismos esenciales para que la información sea efectiva es, precisamente, hacer cumplir el deber que el artículo 56.1 de la LBRL impone a las Entidades locales de remitir a las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas copia de los actos y acuerdos de las mismas. Estamos ante un deber legal --"deber de remitir" señala la ley-- "copia o, en su caso, extracto comprensivo de los actos y acuerdos", haciendo responsables del cumplimiento de ese deber a los secretarios y presidentes de la Corporación.

De manera que en este tipo de relaciones interadministrativas no basta cualquier conocimiento que llegue a tener la Administración General del Estado o de la Comunidad Autónoma, sobre un acto o acuerdo de una Entidad local, ya se haya dado a conocer por un particular o por otros medios ajenos al que se diseña -- por razones conexas con la lealtad institucional y con la seguridad jurídica-- en el citado artículo 56.1 de la LBRL.

Cuarto.

Una vez que hemos establecido el alcance del deber que contiene el artículo 56.1 de la LBRL, que se encuentra en íntima relación con el artículo 65.2 de la misma Ley, nos corresponde ahora entrar en la médula de la cuestión que se suscita en este recurso.

Esta cuestión se centra en fijar cuál es el "dies a quo" del plazo de quince días para realizar el requerimiento previsto en el citado artículo 65 de la LBRL. Y responde a la siguiente pregunta. Qué sucede los casos en que tal deber de comunicación ha sido incumplido por la Entidad local, y en un procedimiento sancionador seguido ante la Administración de la Comunidad Autónoma, un particular, en este caso la mercantil promotora de la construcción de



www.civil-mercantil.com

18 viviendas a que se refiere el acuerdo no remitido, aporta dicho acuerdo. ¿Debemos entender entonces realizada la comunicación del mentado artículo 56.1 y, por tanto, iniciado el plazo de 15 días para realizar el requerimiento del artículo 65.2 de la LBRL?. Dicho de otro modo, el conocimiento ajeno al cumplimiento de este deber municipal de remisión de los actos y acuerdos municipales determina, o no, el inicio del plazo para realizar el requerimiento.

La respuesta, ha de ser, a juicio de esta Sala y como ya se deduce de cuanto llevamos expuesto, negativa. Es decir, el plazo previsto en el artículo 65.2 de la LBRL se inicia con la recepción del acuerdo o acto municipal, remitido por la Corporación local en cumplimiento del artículo 56.1 de la citada Ley. Y, por tanto, no se puede anudar su inicio, "dies a quo", a un conocimiento ajeno al cumplimiento de tal deber de remisión.

Quinto.

Recordemos que el artículo 65.1 de la LBRL establece que cuando la Administración General del Estado o de la Comunidad Autónoma considere de un acto o acuerdo municipal infringe el ordenamiento jurídico podrá requerirla, invocando expresamente el artículo 65.1, para que anule el acto en el plazo de un mes. Este requerimiento, ahora nos encontramos en el apartado 2 del mismo precepto, se formulará en el plazo de quince días contados "a partir de la recepción de la comunicación del acuerdo". Es decir, la norma legal no sólo establece el plazo administrativo de quince días, sino que también regula el día inicial del mismo que se concreta en el momento de la recepción de la comunicación realizada previamente en cumplimiento del artículo 56.1 de la LBRL sobre cuya interpretación nos pronunciamos en el fundamento tercero.

En los mismos términos se regula el indicado requerimiento en el artículo 215 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, cuando señala que el requerimiento "se formulará en el plazo de quince días hábiles a partir de la recepción de la comunicación del acto o acuerdo".

La Administración que no cumple con un deber legal --la remisión de los actos y acuerdos municipales--, ex artículo 56.1 de la LBRL genera con tal comportamiento un desconocimiento de las demás Administraciones receptoras de tal comunicación, que demora y bloquea el ejercicio de las acciones que prevé el artículo 65 de la LBRL.

Pero todavía más grave que retrasar o bloquear temporalmente el ejercicio de acciones, es impedir tal ejercicio por conferir validez a la incorporación de un acuerdo local por un tercero en cualquier procedimiento administrativo. Esta convalidación del deber de remisión por la conducta de un tercero, o por otros medios, al cumplimiento de tal deber, resulta singularmente perturbadora para la seguridad jurídica, pues siembra de incertidumbres el cómputo de un plazo cuyo día inicial ha sido fijado la propia ley y vinculado al cumplimiento del deber previsto en el artículo 56.1 de la LBRL.

La interpretación contraria a lo que ahora sostenemos además de pulverizar los principios básicos sobre los que se asientan las relaciones interadministrativas, a que antes nos referimos, en lo relativo al deber de información, genera un peligroso grado de indeterminación en sus relaciones, y, en fin, hace recaer sobre el destinatario de la información, la Administración General del Estado o de la Comunidad Autónoma, los perjuicios derivados del incumplimiento de un deber impuesto a la Entidad local.

En este sentido, la Administración que no cumple con el expresado deber de remisión resulta beneficiada por dicha conducta transgresora y evita que sobre la misma recaiga ninguna consecuencia adversa. Se propiciaría, con la interpretación contraria a la vinculación entre el deber del artículo 56.1 y el plazo del artículo 65.2 de la LBRL, una confusa situación sobre cuándo se tuvo conocimiento de un acuerdo local que podría conducir a la expiración del



www.civil-mercantil.com

efímero plazo administrativo del requerimiento. Repárese que la duración del plazo, sólo quince días, se encuentra en relación, precisamente, con la formalidad de la remisión.

Sexto.

La doctrina expuesta podría haberse inferido de lo razonado en nuestras Sentencias de 11 de marzo de 2002 (recurso de casación nº 1732/1998), de 9 de diciembre de 2009 (recurso de casación nº 3826/2009), y de 14 de diciembre de 2009 (recurso de casación nº 3851/2005), entre otras. Estas sentencias se refieren, por remisión a nuestra Ley Jurisdiccional, al cómputo del plazo de dos meses previsto en el artículo 65.3 y 4 de la LBRL, que fija el propio "dies a quo", tanto para el caso de que se haya realizado, o no, el requerimiento previo. Se trataba entonces de pronunciarse sobre la extemporaneidad del recurso contencioso administrativo. Concretamente, en la última sentencia citada ya señalamos que <<como ha declarado esta Sala en sentencia de 11 de marzo de 2002 (casación 1732/1998), y, más recientemente, en sentencia de 9 de diciembre de 2009 (casación 3826/05), a efectos de determinar el inicio del plazo para que la Administración Autónoma pueda requerir de anulación al Ayuntamiento o impugnar directamente el acuerdo municipal en vía jurisdiccional, lo determinante es la fecha de recepción de esa comunicación exigida en la legislación de régimen local, no así la fecha de recepción de la comunicación prevista, a otros efectos, en la legislación urbanística de la Comunidad Autónoma correspondiente. (...) Llevando esta doctrina al caso que nos ocupa, tenemos que la comunicación que remitió el Ayuntamiento (...) fue recibida el 9 de octubre de 2002 y el recurso contencioso-administrativo se interpuso el 10 de diciembre del mismo año. Ello significa que el recurso se presentó el día siguiente a la fecha en que expiró el plazo de dos meses previsto en el artículo 46.1 de la Ley reguladora de esta Jurisdicción >>."

Llevando esta doctrina al caso que nos ocupa, tenemos que la toma de conocimiento del acuerdo impugnado que tuvo lugar con ocasión de la visita de inspección girada por funcionaria de la Consejería de Obras Públicas y Urbanismo de la Junta de Andalucía en fecha 21 de Noviembre de 2006 no resulta determinante a efectos de inicio del cómputo del plazo para la interposición del recurso contencioso-administrativo; por ello, dado que la comunicación formal del Acuerdo impugnado a la Administración autónoma a los efectos del cumplimiento de las previsiones establecidas en la legislación de régimen local no fue cumplimentada por el Ayuntamiento demandado sino en fecha 21 de diciembre de 2006, debe concluirse que la interposición del recurso contencioso administrativo en fecha 21 de febrero de 2007 fue hecha dentro de plazo.

Todo ello comporta que, acogiendo el motivo de casación, la sentencia que declaró la inadmisibilidad del recurso debe ser casada y anulada.

Quinto.

Lo anterior conduce a que, anulada la sentencia recurrida, debamos resolver lo que corresponda dentro de los términos en que aparezca planteado el debate (artículo 95.2.d/ de la Ley reguladora de esta Jurisdicción).

Sucede, sin embargo, que todas las cuestiones suscitadas y argumentos de impugnación aducidos en el proceso de instancia consisten en señalar que el instrumento de planeamiento controvertido - Estudio de Detalle y volúmenes en la Unidad de Ejecución 1-B del municipio de Gualchos-Castell de Ferro (Granada)- vulnera lo dispuesto en las determinaciones del planeamiento de cobertura, así como la inadecuación del instrumento utilizado por la Administración municipal para establecer la ordenación de desarrollo del Sector concernido. Así las cosas, el debate se centra exclusivamente en la posible vulneración de disposiciones de



www.civil-mercantil.com

derecho autonómico, por lo que no entraremos a enjuiciarlo, de conformidad con la doctrina establecida en sentencia del Pleno de esta Sala de 30 de noviembre de 2007 (casación 7638/02), siendo lo procedente que ordenemos retrotraer las actuaciones al momento inmediatamente anterior al dictado de la sentencia para que por la Sala de instancia se resuelva lo que proceda, en el bien entendido de que no podrá declarar ya la inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo, por haber quedado ya resuelta esa cuestión.

Sexto.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 139.2 de la Ley de la Jurisdicción , no procede imponer las costas del recurso de casación a ninguno de los litigantes.

Vistos los preceptos y jurisprudencia citados, así como los artículos 86 a 95 de la Ley de esta Jurisdicción .

FALLAMOS

1. Ha lugar al recurso de casación interpuesto en representación de la Junta de Andalucía contra la sentencia de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del Andalucía, sede de Granada, de 23 de julio de 2012, (recurso Contencioso-administrativo 475/2007), quedando ahora anulada y sin efecto la referida sentencia.

2. Se ordena devolver las actuaciones a la Sala de instancia para que, con retroacción de las mismas al momento inmediatamente anterior al dictado de la sentencia, dicte nueva sentencia resolviendo lo que proceda, sin que pueda ya declarar la inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo por extemporáneo.

3. No hacemos imposición de costas del recurso de casación.

Así por esta nuestra sentencia, que deberá insertarse por el Consejo General del Poder Judicial en la publicación oficial de jurisprudencia de este Tribunal Supremo, definitivamente juzgando lo pronunciamos, mandamos y firmamos .

PUBLICACIÓN.- Leída y publicada ha sido la anterior Sentencia por el Excmo. Sr. D. Mariano de Oro-Pulido y Lopez, estando constituida la Sala en Audiencia Pública, de lo que certifico.

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