



www.civil-mercantil.com

TRIBUNAL SUPREMO

Sentencia de 16 de marzo de 2016

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

Rec. n.º 3650/2014

SUMARIO:

Recurso contencioso administrativo. Recurso indirecto. Impugnación indirecta fundada en la infracción por la disposición urbanística del Plan Territorial Metropolitano de Barcelona. Incongruencia por error. El recurso contencioso no se admitió de forma indebida, pues según criterio jurisprudencial no es necesario que en el recurso indirecto se cite en el escrito de interposición la norma en cuya ilegalidad se fundamenta, sino sólo el acto de aplicación que se recurre; de este modo, no es obstáculo, para examinar la eventual ilegalidad del Plan General (y tampoco para declararla), la falta de una articulación expresa y formal de la impugnación indirecta, resultando, por el contrario, suficiente la deducción de tal intención de los términos expuestos o implícitos de los razonamientos que se efectúen. La sentencia de instancia incurre en incongruencia pues la interrelación de los Planes generales contando que uno de ellos es nulo, impide la impugnación indirecta e imponen a la Administración una obligación sobre una cuestión no sometida a debate. Incurre pues en incongruencia por error al fundar la estimación de la impugnación indirecta en la nulidad del plan al que se asigna una posición superior, por contravenir reglas sobre clasificación del suelo de anteriores versiones del Plan Territorial Metropolitano de Barcelona. Sin embargo, las cuestiones suscitadas y argumentos de impugnación aducidos en el proceso de instancia se centran esencialmente en la interpretación y aplicación de normas de procedencia autonómica, en consecuencia, procede la retroacción de las actuaciones al momento inmediatamente anterior al dictado de la sentencia para que por la Sala de instancia se resuelva lo que proceda.

PRECEPTOS:

Ley 1/2000 (LEC), arts. 207 y 218.

Ley 29/1998 (LJCA), arts. 26, 27.2 y 72.

Constitución Española, arts. 24 y 120.3.

PONENTE:

Don Francisco José Navarro Sanchis.

SENTENCIA

En la Villa de Madrid, a dieciséis de Marzo de dos mil dieciséis.

La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, constituida en su Sección Quinta por los Excmos. Sres. Magistrados indicados al margen, ha visto el recurso de casación nº 3650/2014, interpuesto por el Procurador D. Felipe Juanas Blanco, en nombre y representación del AYUNTAMIENTO DE SANT CUGAT DEL VALLÉS; por la Letrada de los



www.civil-mercantil.com

Servicios Jurídicos de la GENERALIDAD DE CATALUÑA, en la representación que legalmente ostenta; y por el Procurador D. Jacobo de Gandarillas Martos, en nombre y representación de la sociedad mercantil LABORATORIOS DEL DR. ESTEVE, S. A. , contra la sentencia de 26 de junio de 2014, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, en el recurso contencioso-administrativo nº 336/2011 , sobre aprobación de modificación puntual del Plan General Metropolitano de Barcelona. Ha comparecido como recurrida JOSEL, S.L. , representada por el Procurador D. Antonio Sorribes Calle.

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero.

La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Cataluña dictó, el 26 de junio de 2014, sentencia estimatoria en el recurso contencioso-administrativo nº 336/2011 , seguida a instancia de la entidad JOSEL, S.L, en que, en los términos que luego se precisarán, se estima la nulidad parcial del Plan Territorial Parcial Metropolitano de Barcelona y se estima la nulidad de la Modificación puntual del Plan General Metropolitano que es objeto de directa impugnación, en lo referido al ámbito de Can Marcet, en el término de San Cugat del Vallés.

Segundo.

- Notificada la sentencia a las partes, las representaciones procesales del AYUNTAMIENTO DE SAN CUGAT DEL VALLÉS, de la GENERALIDAD DE CATALUÑA y de la entidad mercantil LABORATORIOS DEL DR. ESTEVE, S.A. presentaron ante la Sala de instancia sendos escritos de preparación del recurso de casación, que se tuvieron por preparados mediante diligencia de ordenación de 9 de octubre de 2014, en la que se acuerda emplazar a las partes para que, en el plazo de treinta días, pudiesen comparecer ante este Tribunal Supremo.

Tercero.

Emplazadas las partes, el Procurador D. Felipe Juanas Blanco, en la indicada representación del AYUNTAMIENTO DE SAN CUGAT DEL VALLÉS; el Procurador D. Jacobo de Gandarillas Martos en la también antedicha de la entidad LABORATORIOS DEL DR. ESTEVE, S.A. y la Letrada de los Servicios Jurídicos de la GENERALIDAD DE CATALUÑA comparecieron en tiempo y forma ante este Tribunal Supremo, formulando el Ayuntamiento de Sant Cugat del Vallés, el 25 de noviembre de 2014, escrito de interposición del recurso de casación, en el que tras aducir los motivos oportunos, solicitó a la Sala "...se dicte sentencia que admitiendo este recurso, case la sentencia impugnada y declare la conformidad a derecho de la actuación administrativa impugnada en este proceso" ; formulando, por su parte, la mercantil Laboratorios del Dr. Esteve, S.A. el 27 de noviembre de 2014 escrito de interposición del recurso de casación, en el cual interesa de la Sala que dicte sentencia que "...case y anule la Sentencia recurrida, con los pronunciamientos a que haya lugar, estimando íntegramente el recurso interpuesto por esta parte y declarando la conformidad a Derecho del Plan Territorial Metropolitano de Barcelona y, por consiguiente, del acuerdo del Conseller de Política Territorial y Obras Públicas de la Generalitat de Cataluña de fecha 16 de noviembre de 2010"; y formulando, finalmente, la Generalidad de Cataluña, el 11 de diciembre de 2014, su escrito de interposición del recurso de casación, en que tras esgrimir los motivos pertinentes a su



www.civil-mercantil.com

derecho, solicitó a la Sala: "...dicte sentencia por la que case dicha Sentencia y resuelva declarando la desestimación del recurso contencioso administrativo seguido ante la Sala de instancia" .

Cuarto.

Admitido a trámite el recurso de casación por providencia de la Sección Primera de esta Sala de 18 de marzo de 2015, se acordó la remisión de las actuaciones a esta Sección Quinta para su sustanciación, conforme a las reglas de reparto de asuntos, disponiéndose por diligencia de ordenación de 7 de abril de 2015 entregar copia de los escritos de interposición de los recursos a la parte recurrida, a fin de que en treinta días pudieran oponerse a ellos, lo que hizo la entidad JOSEL, S.L. en escrito de 26 de mayo de 2015, interesando una sentencia desestimatoria de los recursos de casación.

Quinto.

Por providencia se señaló para la votación y fallo de este recurso de casación el día 9 de marzo de 2016, fecha en que efectivamente se deliberó, votó y falló, con el resultado que a continuación se expresa.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. Francisco Jose Navarro Sanchis, Magistrado de la Sala

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero.

Se impugna en este recurso de casación la sentencia pronunciada el 26 de junio de 2014 por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña , por virtud de la cual se estima el recurso contencioso- administrativo nº 336/2011, al que ya se ha hecho referencia más arriba, cuya impugnación se dirigió contra la resolución de 16 de noviembre de 2010, dictada por el Consejero de Política Territorial y Obras Públicas de la Generalidad de Cataluña por la que se aprobó definitivamente la modificación puntual del Plan General Metropolitano en el ámbito de Can Marcet, en el término de San Cugat del Vallés.

Segundo.

La parte dispositiva de la sentencia impugnada señala lo siguiente, literalmente reproducido:

"[...] FALLAMOS

Que ESTIMAMOS el presente recurso contencioso administrativo interpuesto a nombre de la entidad JOSEL, S.L. contra la resolución de 16 de noviembre de 2010 del conseller de Política Territorial i Obres Públiques de la GENERALITAT DE CATALUNYA por virtud de la que, en esencia, se aprobó definitivamente "la modificació puntual del Pla general metropolità a l'àmbit de can Marcet, de Sant Cugat del Vallès" del tenor explicitado con anterioridad, y ESTIMANDO la demanda articulada:



www.civil-mercantil.com

1º.- ESTIMAMOS LA NULIDAD PARCIAL DEL PLAN TERRITORIAL PARCIAL METROPOLITANO DE BARCELONA - Aprobado Definitivamente por el Govern de la Generalitat de Catalunya mediante el Acuerdo GOV/77/2010, de 20 de abril, por el que se aprobó definitivamente el Pla territorial metropolità de Barcelona y publicado en el Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya de 12 de mayo de 2010- en el sentido de estimar la nulidad de las prescripciones gráficas y normativas de las calificaciones territoriales, bien de Sistema básico de la realidad territorial constituido por el de Espacios abiertos (sic), bien de Sistema básico de la realidad territorial constituido por el de Asentamientos Urbanos (sic), que han desconocido y no se han ajustado al régimen urbanístico de Suelo Urbanizable y de Suelo No Urbanizable, en su caso, dimanante del Programa de Actuación Urbanística y un Plan Parcial aprobados definitivamente a 17 de octubre de 1990 en el marco del Plan General Metropolitano de 1976.

A tales efectos se fija un plazo razonable, firme que sea la presente sentencia, de 3 meses para que sin ulterior tramitación se determine el régimen de planeamiento territorial parcial que proceda a los terrenos de autos en esos dos sistemas básicos en el ejercicio de la potestad de planeamiento territorial.

2º.- ESTIMAMOS LA NULIDAD DE "LA MODIFICACIÓ PUNTUAL DEL PLA GENERAL METROPOLITÀ A L'ÀMBIT DE CAN MARCET, DE SANT CUGAT DEL VALLÈS" -con Aprobación definitiva producida por la Resolución de 16 de noviembre de 2010 del conseller de Política Territorial i Obres Públiques de la Generalitat de Catalunya-

Sin efectuar especial pronunciamiento sobre las costas causadas [...]"

Los numerosos motivos impugnatorios esgrimidos por la mercantil JOSEL, S.L. para la obtención de una sentencia de nulidad del instrumento de planificación urbanística supramunicipal objeto del recurso de instancia, enumerados en la sentencia de instancia, no son realmente considerados en ésta al prevalecer, entre los conducentes al fallo, el que se fundamenta en la impugnación indirecta del Plan Territorial Parcial Metropolitano de Barcelona en lo concerniente a los terrenos de "Can Marcet", aprobado definitivamente a 20 de abril de 2010, ya que, a juicio de la sociedad recurrente "...en dicho instrumento se parte de la ordenación resultante de la primera y segunda modificación del Plan General Metropolitano de Barcelona de 2004 y 2006 que son nulas de pleno derecho por lo resuelto judicialmente y por cuanto procedía incluir los suelos urbanizables en el sistema de asentamientos y los suelos no urbanizables en el sistema de espacios abiertos y en atención a lo normado urbanísticamente en el Plan General Metropolitano de 1976, y en el Programa de Actuación Urbanística y en el Plan Parcial de 1990 y en cambio se incorpora en el régimen territorial suelo no urbanizable en el sistema de asentamientos urbanos y suelo urbanizable en el sistema de espacios abiertos. Se citan los artículos 1.16.2, 2.6.1 y 2.9 del Plan Territorial Parcial Metropolitano de Barcelona...".

Tercero.

Con el fin de alcanzar una mayor comprensión acerca de las razones ofrecidas por la Sala de instancia para anular el Plan objeto de polémica, que no se manifiestan con la claridad debida, procede transcribir los pasajes de ésta en que, tras reproducir agotadoramente el texto prácticamente íntegro de tres sentencias precedentes, aborda la cuestión capital en que descansa su decisión, al acoger la impugnación indirecta pretendida en la demanda, lo que a su vez requiere admitir, como presupuesto, que los dos instrumentos de planificación territorial o urbanística -el plan general metropolitano (PGM) que se modifica de forma singular y es



objeto de recurso en el litigio de que deriva esta casación y el Plan Territorial Metropolitano de Barcelona (en siglas PTMB)- se encuentran en una relación entre sí que, de la naturaleza que fuera, determinaría la procedencia de anular el primero sobre la base de la contravención legal en que habría incurrido el segundo, pues tal es el núcleo de la decisión conducente al fallo. Ello se expresa en varios fragmentos del extensísimo fundamento tercero:

"[...] 6.- Examinando el fondo de la impugnación indirecta del Plan Territorial Parcial Metropolitano de Barcelona -Aprobado Definitivamente por el Govern de la Generalitat de Catalunya mediante el Acuerdo GOV/77/2010, de 20 de abril, por el que se aprobó definitivamente el Plan Territorial Metropolitano de Barcelona y publicado en el Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya de 12 de mayo de 2010- debe dejarse sentado, ya de entrada y en sentido positivo, que ninguna duda asiste al tribunal en el sentido que el mismo obedece a la clasificación urbanística que la Administración entendió procedente y dejando de lado la correspondiente a la primera Modificación del Plan General Metropolitano de Barcelona de 2004 se ajustaba a la segunda Modificación del Plan General Metropolitano de Barcelona de 2006.

Dicho en sentido negativo, de la misma forma se entiende que ese Plan Territorial Parcial Metropolitano de Barcelona no se ajustaba ni obedecía a la clasificación urbanística única, válida y vigente del Plan General Metropolitano de 1976 por razón de lo dispuesto en el Programa de Actuación Urbanística y Plan Parcial aprobados definitivamente a 17 de octubre de 1990, ya que a la nulidad acordada por nuestra Sentencia estimatoria firme nº 741, de 22 de julio de 2009, recaída en nuestros autos 494/2004, y por nuestra Sentencia estimatoria firme nº 289, de 13 de abril de 2010, recaída en nuestros autos 37/2007, hay que estar.

En definitiva, de una parte, si para el Sistema básico de la realidad territorial constituido por el de Espacios abiertos (sic), inexcusablemente afectante al caso, se configura para suelos clasificados urbanísticamente como Suelo No Urbanizable, por el planeamiento urbanístico y concretamente en el momento de la aprobación del Plan Territorial (sic) como dispone el artículo 2.1 de la Normativa Territorial, a ello debe estarse.

Y, de otra parte, si para el Sistema básico de la realidad territorial constituido por el de Asentamientos Urbanos (sic), inexcusablemente afectante al caso, se configura para suelos clasificados urbanísticamente como Suelo Urbanizable -o Urbano-, por el planeamiento urbanístico y concretamente de acuerdo con la información disponible en el momento de la redacción del plan y caso de duda o contradicción prevaleciendo el ámbito de los instrumentos urbanísticos que estén aprobados definitivamente al momento de la aprobación del Plan Territorial (sic) como dispone el artículo 3.4.1 de la Normativa Territorial, a ello debe estarse.

Para evitar disfunciones, por la diferenciada regulación establecida en materia de ubicación temporal, en el presente caso no existe inconveniente alguno para poder precisar que procede estar a un único régimen de planeamiento cual es el resultante de los reiteradamente invocados Programa de Actuación Urbanística y un Plan Parcial aprobados definitivamente a 17 de octubre de 1990 en el marco del Plan General Metropolitano de 1976.

Todo lo cual conlleva que debe prosperar la impugnación indirecta del Plan Territorial Parcial Metropolitano de Barcelona - Aprobado Definitivamente por el Govern de la Generalitat de Catalunya mediante el Acuerdo GOV/77/2010, de 20 de abril, por el que se aprobó definitivamente el Plan Territorial Metropolitano de Barcelona y publicado en el Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya de 12 de mayo de 2010- en el sentido de estimar la nulidad de las prescripciones gráficas y normativas de las calificaciones territoriales, bien de Sistema básico de la realidad territorial constituido por el de Espacios abiertos (sic), bien de Sistema básico de la realidad territorial constituido por el de Asentamientos Urbanos (sic), que han desconocido y no se han ajustado al régimen urbanístico de Suelo Urbanizable y de Suelo No Urbanizable, en



www.civil-mercantil.com

su caso, dimanante del Programa de Actuación Urbanística y un Plan Parcial aprobados definitivamente a 17 de octubre de 1990 en el marco del Plan General Metropolitano de 1976. Eso sí, con el añadido de fijar en plazo razonable, firme que sea la presente sentencia, de 3 meses para que sin ulterior tramitación se determine el régimen de planeamiento territorial parcial que proceda a los terrenos de autos en esos dos sistemas básicos en el ejercicio de la potestad de planeamiento territorial habida cuenta que como resulta sobradamente claro en ubicación territorial y en subcalificaciones territoriales caben diversas opciones.

7.- Examinando el fondo de la impugnación directa sobre la tercera modificación del planeamiento general de reiterada invocación producida por la resolución de 16 de noviembre de 2010 del conseller de Política Territorial i Obres Públiques de la Generalitat de Catalunya por virtud de la que, en esencia, se aprobó definitivamente "la modificació puntual del Pla general metropolità a l'àmbit de can Marçet, de Sant Cugat del Vallès" en relación con el ya vigente Plan Territorial Parcial Metropolitano de Barcelona -Aprobado Definitivamente por el Govern de la Generalitat de Catalunya mediante el Acuerdo GOV/77/2010, de 20 de abril, por el que se aprobó definitivamente el Pla territorial metropolità de Barcelona y publicado en el Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya de 12 de mayo de 2010- debe estimarse que igualmente la misma debe prosperar ya que, se mire como se mire, el supuesto resulta manifiesto que su ajuste con el planeamiento territorial no es aceptable sino improcedente.

Si como se ha ido razonando los Suelos clasificados urbanísticamente como Suelo No Urbanizable debían tener en el Plan Territorial Parcial Metropolitano de Barcelona la calificación territorial de Sistema básico de la realidad territorial constituido por el de Espacios abiertos (sic), y los Suelos clasificados urbanísticamente como Suelo Urbanizable la de Sistema básico de la realidad territorial constituido por el de Asentamientos Urbanos (sic), resulta con claridad que la nueva figura de planeamiento general urbanístico a título de mera modificación del Plan General Metropolitano se ha involucrado en una reclasificación urbanística que como se ha expuesto, salvados los márgenes de error pericialmente puestos de manifiesto, alcanza a:

Suelo No Urbanizable que cambia a Suelo Urbanizable 142.746,99 m2

Suelo Urbanizable que cambia a Suelo No Urbanizable 59.146,65 m2

Total 201.893,64 m2

Y esa reclasificación no resulta posible en atención al régimen de Normas de Aplicación Directa del Sistema básico de la realidad territorial constituido por el de Espacios abiertos (sic), como en definitiva y tampoco por razón del objeto tanto del Sistema básico de la realidad territorial constituido por el de Espacios abiertos (sic), como del Sistema básico de la realidad territorial constituido por el de Asentamientos Urbanos (sic).

Por consiguiente, se está en el deber de estimar la nulidad de la figura de planeamiento general impugnada directamente por disconforme con las previsiones establecidas en sede de planeamiento territorial parcial aplicables al caso [...].

Cuarto.

Frente a la expresada sentencia y disconformes con su fallo, las tres partes aquí recurrentes esgrimen los siguientes motivos de casación:

A.- GENERALIDAD DE CATALUÑA :



www.civil-mercantil.com

1) Motivo primero, suscitado al amparo del artículo 88.1.c) de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJCA), por quebrantamiento de las formas esenciales del juicio, que denuncia la infracción de las normas reguladoras de la sentencia y, en concreto, de los artículos 218 de la Ley de Enjuiciamiento Civil y 120.3 de la Constitución, relativos a la motivación necesaria y suficiente de las sentencias y a su congruencia, resultando vulnerado con ello el artículo 24 de la Constitución Española.

2) Motivo segundo: Al amparo del artículo 88.1.d) de la LJCA, se reprueba la infracción de las normas del ordenamiento jurídico como el artículo 26 de la LJCA y la doctrina jurisprudencial que lo aplica, sobre impugnación indirecta de las disposiciones de carácter general con ocasión de la aprobación de los actos de aplicación.

3) Motivo tercero: Al amparo del artículo 88.1.d) de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa por vulneración de las normas del ordenamiento jurídico estatal aplicables para la resolución de las cuestiones sometidas a debate, en concreto por inaplicación del artículo 72 de la LJCA al regular la eficacia erga omnes de las sentencias firmes y la doctrina jurisprudencial dictada en su aplicación.

B.- AYUNTAMIENTO DE SAN CUGAT DEL VALLÉS :

1) En su único motivo de casación, que se funda en el apartado d) del artículo 88.1 de la Ley Jurisdiccional de 1998, se denuncia que se han conculcado las normas del ordenamiento jurídico aplicables para resolver las cuestiones objeto de debate, y en concreto el artículo 26.1 de la Ley 29/1998, de esta Jurisdicción, dada la errónea aplicación padecida, a su parecer, de tal precepto. El motivo coincide en lo sustancial con el segundo de los deducidos en el recurso de casación de la Administración autonómica, fundamentado en los siguientes razonamientos (que se extractan):

"...La sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña el día 26 de junio de 2014 aplicó incorrectamente aquel precepto al considerar que la modificación puntual del planeamiento general era una disposición general adoptada en aplicación del Plan Territorial Parcial Metropolitano de Barcelona. Como antes hemos destacado, la Sala admitió aquella impugnación indirecta al considerar que el plan territorial era una disposición general vinculada por una relación de subordinación jerárquica con la modificación puntual del plan general metropolitano, circunstancia que habilitaba su impugnación indirecta con ocasión de la revisión de aquel plan urbanístico. No obstante, tal subordinación normativa no existía..."

C.- LABORATORIOS DEL DR. ESTEVE, S.A. :

1) Primer motivo, deducido al amparo de la letra d) del artículo 88.1 de la LJCA, a través del cual se denuncia la infracción del artículo 69.c) de la LJCA, en relación con el artículo 45 de la misma LJCA, en relación con los supuestos de inadmisibilidad de las pretensiones de las partes y la desviación procesal respecto al escrito de interposición del recurso contencioso-administrativo, motivo a través del cual se denuncia que la Sala sentenciadora no hubiera declarado la inadmisión, por desviación procesal, "...al haber admitido un recurso contencioso-administrativo sin que en el escrito de interposición se identificaran las normas que realmente fueron recurridas en el escrito de demanda en el que se incorporó la impugnación del PTMB lo que habría determinado su inadmisión en relación con esta impugnación. Además, como se verá, no se trataba en este caso de un supuesto de impugnación indirecta de una norma jerárquicamente superior y de la cual derivara la



www.civil-mercantil.com

disposición directamente impugnada -único supuesto en el que se admite que el escrito de interposición no especifique la norma impugnada indirectamente-, por lo que la Sala de instancia debería haber apreciado la existencia de desviación procesal entre el escrito de interposición y el escrito de demanda...".

2) Segundo motivo, amparado en la letra d) del artículo 88.1 de la LJCA , indicándose al efecto que la sentencia recurrida contraviene el artículo 26 de la propia LJCA , que regula la impugnación indirecta de disposiciones generales, por no concurrir en el presente caso los presupuestos procesales exigidos para habilitar esa impugnación. Motivo que, con alguna variación en su formulación, es esgrimido por todas las recurrentes en casación.

3) Tercer motivo, articulado al amparo del artículo 88.1.d) de la LJCA , subsidiariamente, por apreciarse, a su juicio, infracción del artículo 207 de la LEC , que define el concepto de resoluciones firmes, en concordancia con el artículo 72.2 de la LJCA , que define los efectos de las sentencias que anulan una disposición general, motivo que, aun con carácter subsidiario, es sustancialmente coincidente con el promovido por la Comunidad Autónoma en tercer lugar.

Quinto.

En cuanto al motivo formulado por la representación procesal de la entidad mercantil Laboratorios del Dr. Esteve. S.A., en que se observa la queja de que la Sala a quo habría admitido indebidamente el recurso contencioso-administrativo pese a estar incurso en una causa de inadmisibilidad (la que deriva de la letra c) del artículo 69 de la LJCA , en relación con el artículo 45 de la misma Ley), se trata de una pretensión que no puede prosperar, pues como este Tribunal Supremo ha declarado, en su sentencia de 10 de junio de 2013 (recaída en el recurso de casación nº 995 / 2010):

"...Respecto de esta clase de impugnaciones hemos observado que no es necesario que en el recurso indirecto se cite en el escrito de interposición la norma en cuya ilegalidad se fundamente, sino sólo el acto de aplicación que se recurre; de este modo, no es obstáculo, para examinar la eventual ilegalidad del Plan General (y tampoco para declararla), la falta de una articulación expresa y formal de la impugnación indirecta.

En sentencia de 26 de diciembre de 2007 (recurso de casación 344/2004) hemos insistido «en la flexibilidad con la que la jurisprudencia viene interpretando los requisitos precisos para tomar en consideración procesalmente una impugnación indirecta de una disposición de carácter general, ya que la misma en modo alguno requiere una formal plasmación de tal impugnación en el suplico de la demanda, resultando, por el contrario, suficiente la deducción de tal intención de los términos expresos o implícitos de los razonamientos que se efectúen».

Por otra parte, resulta también oportuno recordar que «si bien el artículo 26 de la Ley de la Jurisdicción contencioso- administrativa se refiere a "actos que se produzcan en aplicación" (apartado 1) y a "actos de aplicación" (apartado 2), sin embargo ello no excluye que cuando estamos ante normas reglamentarias enlazadas que se rigen por un criterio jerárquico, de modo que el contenido de las de superior rango es "aplicado" y desarrollado por las de rango inferior, sean de aplicación igualmente las relaciones propias de la impugnación indirecta, en la medida que la ilegalidad de la norma de cobertura se proyecta sobre la norma de aplicación» (Sentencias de 16 de junio de 2011 -recurso de casación 6207/2007 - y de 4 de Noviembre del 2011 -recurso de casación 6062/2010).

Junto a ello, no debe olvidarse que cuando un Tribunal de lo Contencioso considera ilegal el contenido de la disposición general aplicada, si es el competente para conocer del



www.civil-mercantil.com

recurso directo, ha de declarar la validez o nulidad de la disposición, por así venir dispuesto en el artículo 27.2 de la vigente Ley de la Jurisdicción de lo Contencioso-Administrativo..."

Las demás consideraciones vertidas en desarrollo del primer motivo argüido por la mencionada parte, más que propugnar la inadmisibilidad del recurso por las razones aducidas - a las que ya se ha dado respuesta- incorporan otros argumentos encaminados a acreditar la improcedencia de la impugnación indirecta misma, que no es causa determinante de la inadmisión del recurso -y de casación de la sentencia que haya inaplicado la norma procesal correspondiente-, que debe ser objeto de examen en el siguiente motivo, común con los otros planteados por las demás partes recurrentes, con fundamento en la infracción por la sentencia del artículo 26 de la LJCA .

Sexto.

Procede analizar, seguidamente, el primero de los motivos alegados por la Generalidad de Cataluña, a través del cauce procesal del artículo 88.1.c) de la Ley Jurisdiccional , a través del cual se reprocha a la sentencia que adolece, a su juicio, de falta de motivación y de incongruencia.

Debemos acoger el motivo de casación porque la sentencia incorpora una motivación contradictoria e incongruente por error, al exponer el criterio acerca de la impugnación indirecta del PGM por razón de la contravención del PGTM a otras disposiciones de carácter superior. No se trata ahora de examinar, con ocasión de este motivo, a través del cual se canaliza un vicio in procedendo de la sentencia, si cabe o no la impugnación indirecta en el caso que nos ocupa, incógnita que todas las partes recurrentes pretenden despejar, de forma procesalmente adecuada, a través del otro motivo casacional por vulneración del artículo 26 de la LJCA , que es cosa distinta.

El problema suscitado ahora es de comprensión de lo que la sentencia pretende decir, teniendo en cuenta que el mecanismo de la impugnación indirecta radica en la declaración de nulidad del acto de aplicación (aun con la interpretación amplia que este Tribunal Supremo ha propiciado respecto de la extensión de tal categoría a los planes o disposiciones generales, siempre que entre ellos haya una relación de jerarquía), fundamentada jurídicamente aquella nulidad en la que afecta a la disposición indirectamente impugnada. En síntesis, la técnica de la impugnación indirecta permite controlar y depurar el ordenamiento jurídico con ocasión de la impugnación de sus actos de aplicación. De tal esquema impugnatorio cabe inferir que se requieren el juego o interrelación de tres actos o normas: a) el acto o actuación impugnados (que puede ser una disposición general y, por ende, un instrumento de planificación urbanística o de otra naturaleza); b) la disposición general impugnada indirectamente que sirva de canon jurídico para determinar la nulidad del primero; y c) una norma superior que ponga de relieve la contravención con el ordenamiento jurídico de la impugnada indirectamente.

Este planteamiento ha sido quebrantado por la Sala de instancia -provocando la incongruencia por error que se le atribuye- a través de un argumento circular o petición de principio, pues se advierte de la lectura de los pasajes de la sentencia que hemos transcrito que la razón por la que el PGM impugnado -norma urbanística- adolece de nulidad es que el PGTM -disposición de naturaleza territorial- también incurre en nulidad. Hasta aquí el razonamiento es ortodoxo, siempre que se determine que la norma territorial es apta jurídicamente para condicionar el sentido de la norma urbanística. Sin embargo, el razonamiento pierde coherencia cuando sitúa la nulidad de la disposición indirectamente recurrida, el PGTM -teóricamente superior, al menos a los efectos que aquí examinamos- no en su contravención de otras normas supraordenadas a él sino en el hecho de que su versión aprobada en abril de 2010 reflejaba una clasificación del suelo inspirada en previsiones del



www.civil-mercantil.com

PGM que habían sido anuladas jurisdiccionalmente mediante sentencia firme. En el propio fallo de la sentencia se especifica de forma nítida tal correlación: "...estima[r] la nulidad de las prescripciones gráficas y normativas de las calificaciones territoriales... que han desconocido y no se han ajustado al régimen urbanístico de Suelo Urbanizable y de Suelo No Urbanizable, en su caso, dimanante del Programa de Actuación Urbanística y un Plan Parcial aprobados definitivamente a 17 de octubre de 1990 en el marco del Plan General Metropolitano de 1976".

Podría decirse, en suma, que con independencia de la solución que pudiéramos adoptar a propósito de la impugnación indirecta aquí planteada y sobre su solución precedente, que como veremos no nos corresponde afrontar, la sentencia adolece de incongruencia al contener un razonamiento lógico imposible, que podría sintetizarse gráficamente con la fórmula de que el plan A (el PGM) es nulo porque lo es también el Plan B (el PGTM) conforme al patrón de la impugnación indirecta; pero a su vez la nulidad del Plan B (el PGTM) radica en no haber seguido las prescripciones del Plan A (el PGM) -aun cuando lo fuera a anteriores versiones de éste-, pues con tal discurso, en todo caso, queda cerrada toda viabilidad al cauce de la impugnación indirecta, cuya clave es la relación entre los actos administrativos o disposiciones que la comprenden, ya que se termina por desconocer qué disposición de las tomadas en consideración prevalece sobre la otra, así como en virtud de qué principios o reglas aplicativas se establece esa primacía, que no necesariamente habría de ser jerárquica.

Además, concurre una segunda manifestación de la incongruencia por error, advertida en el recurso de casación promovido por la Generalidad de Cataluña, que deriva o ha estado condicionada por la que anteriormente hemos analizado, pues la Sala sentenciadora la lleva al fallo, como a continuación veremos. En éste se ha de declarar la nulidad del acto de aplicación si concurren legalmente razones para ello (art. 26 de la LJCA) y una vez adoptada tal decisión, procede anular la disposición general (art. 27.2 de la misma Ley) cuando el Tribunal competente lo fuere también para conocer del recurso directo contra ésta - como aquí sucede-. Pero lo que no cabe es, respecto de la norma indirectamente recurrida, que no es objeto del litigio, establecer un mandato como el que la sentencia contiene, en que se impone una obligación de hacer a la Administración en términos que no habían sido, por lo demás, objeto de debate:

"...A tales efectos se fija un plazo razonable, firme que sea la presente sentencia, de 3 meses para que sin ulterior tramitación se determine el régimen de planeamiento territorial parcial que proceda a los terrenos de autos en esos dos sistemas básicos en el ejercicio de la potestad de planeamiento territorial..."

Con tal prescripción que ordena el fallo, ajena por completo a las exigencias dogmáticas de la impugnación indirecta de disposiciones generales, no sólo se incurre en la indicada incongruencia, lo que determina que deba declararse haber lugar al recurso de casación, acogiendo al respecto el motivo formulado al amparo de la letra c) del artículo 88.1 de la Ley reguladora de esta Jurisdicción , sino que se culmina o completa el círculo vicioso de la referida y analizada incongruencia, en tanto se prescribe que el instrumento de planificación territorial se ajuste o adapte a una realidad jurídica, en relación con los terrenos aludidos, que lo subordina al planeamiento urbanístico, lo que al margen de toda otra consideración, desvela la inviabilidad de la impugnación indirecta examinada, en los términos y bajo los presupuestos en que se ha sustentado.

Séptimo.

Una vez establecido que la sentencia de instancia debe ser casada, por el motivo examinado al amparo del apartado c) del artículo 88.1 de la LJCA , procedería en principio que entrásemos a resolver lo pertinente dentro de los términos en que aparece planteado el debate,



www.civil-mercantil.com

según el artículo 95.2.d) de la Ley de esta Jurisdicción . Sucede, sin embargo, que las cuestiones suscitadas y argumentos de impugnación aducidos en el proceso de instancia se centran esencialmente en la interpretación y aplicación de normas de procedencia autonómica por lo que, de conformidad con la doctrina establecida en la sentencia del Pleno de esta Sala de 30 de noviembre de 2007 (recurso de casación nº 7638/2002), no procede que entremos a enjuiciar tales cuestiones, sino 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, con total libertad de criterio, pero sin que pueda declarar la nulidad de la modificación singular del PGM por razón de la impugnación indirecta del PTGM basada en los hechos que hemos indicado, pudiendo por lo demás examinar todos los motivos de nulidad planteados en la demanda, sin constreñirse a los explícitamente analizados en la sentencia que ahora se casa y anula.

Finalmente, debemos aclarar, en sustento de la devolución de los autos a la Sala sentenciadora, que la invocación del artículo 26 de la LJCA lo es, obviamente, de un precepto estatal, sin que su cita como infringido pueda reputarse errónea, fraudulenta o meramente instrumental. Sucede, no obstante ello, que la solución jurídica a la relación entre los dos planes en liza -sea jerárquica o no, basada en el principio de coherencia o en otros concurrentes-, exige necesariamente la aplicación e interpretación de normas de Derecho autonómico, como el citado Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Cataluña, aprobado por Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, cuyo examen nos está vedado en casación, como es doctrina constante y permanente de este Tribunal.

Octavo.

La declaración de haber lugar al recurso de casación interpuesto conlleva que no formulemos expresa condena al pago de las costas causadas, de conformidad con lo establecido en el artículo 139.2 de la LJCA .

Por todo ello,

EN NOMBRE DE S. M. EL REY

y en el ejercicio de la potestad que, emanada del pueblo español, nos concede la Constitución

FALLAMOS

Que debemos declarar y declaramos haber lugar al recurso de casación interpuesto por la Letrada de los Servicios Jurídicos de la GENERALIDAD DE CATALUÑA, en la representación que legalmente ostenta; el Procurador D. Felipe Juanas Blanco, en nombre y representación del AYUNTAMIENTO DE SANT CUGAT DEL VALLÉS ; y por el Procurador D. Jacobo de Gandarillas Martos, en nombre y representación de la sociedad mercantil LABORATORIOS DEL DR. ESTEVE, S.A. , contra la sentencia de 26 de junio de 2014, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, en el recurso contencioso-administrativo nº 336/2011 , con devolución de las actuaciones a dicha Sala de instancia para que, con retroacción del procedimiento al momento inmediatamente anterior a la sentencia, dicte una nueva resolviendo según proceda, con las limitaciones



www.civil-mercantil.com

expresadas en el fundamento jurídico sexto, sin que proceda formular pronunciamiento sobre costas.

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 Rafael Fernandez Valverde Jose Juan Suay Rincon Cesar Tolosa Tribiño Francisco Jose Navarro Sanchis Jesus Ernesto Peces Morate Mariano de Oro-Pulido y Lopez

PUBLICACIÓN.- Leída y publicada fue la anterior sentencia por el Magistrado Ponente, Excmo. Sr. Don. Francisco Jose Navarro Sanchis, 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.