



Roj: **STS 2807/2021 - ECLI:ES:TS:2021:2807**

Id Cendoj: **28079130052021100198**

Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **5**

Fecha: **28/06/2021**

Nº de Recurso: **2861/2020**

Nº de Resolución: **932/2021**

Procedimiento: **Recurso de Casación Contencioso-Administrativo (L.O. 7/2015)**

Ponente: **ANGELES HUET DE SANDE**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **STSJ CV 504/2020,**
ATS 8465/2020,
STS 2807/2021

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Quinta

Sentencia núm. 932/2021

Fecha de sentencia: 28/06/2021

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 2861/2020

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 22/06/2021

Ponente: Excm. Sra. D.^a Ángeles Huet De Sande

Procedencia: T.S.J.COM.VALENCIANA CON/AD SEC.1

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Jesús Pera Bajo

Transcrito por: CPB

Nota:

R. CASACION núm.: 2861/2020

Ponente: Excm. Sra. D.^a Ángeles Huet De Sande

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Jesús Pera Bajo

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Quinta

Sentencia núm. 932/2021

Excmos. Sres. y Excm. Sra.

D. Segundo Menéndez Pérez, presidente

D. Octavio Juan Herrero Pina



D. Wenceslao Francisco Olea Godoy

D. Fernando Román García

D^a. Ángeles Huet De Sande

En Madrid, a 28 de junio de 2021.

Esta Sala ha visto el recurso de casación nº 2861/2020, interpuesto por el **Ayuntamiento de Teulada Moraira**, representado por el procurador don Ramón Rodríguez Nogueira, bajo la dirección letrada de doña M^a Encarnación González Sáez, contra la sentencia dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, con fecha 27 de febrero de 2020, estimatoria del recurso núm. 550/2016, interpuesto frente a la desestimación por silencio administrativo por la Entidad Local de la solicitud formulada por el recurrente el 5 de mayo de 2016 relativa a la adscripción de la zona verde de red primaria UXO-C a un sector o sectores de suelo urbanizable próximos a su ubicación.

Se ha personado en este recurso como parte recurrida **don Fidel**, representado por la procuradora de los Tribunales doña Ana Gallinas Rodríguez, bajo la dirección letrada de don Sergio Fernández Monedero.

Ha sido ponente la Excm. Sra. D.^a Ángeles Huet De Sande.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. En el procedimiento ordinario núm. 550/2016, la Sala de lo Contencioso Administrativo (Sección Primera) del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, con fecha 27 de febrero de 2020, dictó sentencia cuyo fallo es del siguiente tenor:

"1.- Estimar el recurso contencioso-administrativo número 550/2016, deducido por D. Fidel frente a la desestimación por silencio administrativo por el Ayuntamiento de Teulada de la solicitud formulada por aquél en fecha 5 de mayo de 2016 relativa a la adscripción de la zona verde de red primaria UZO-C a un sector o sectores de suelo urbanizable próximos a su ubicación.

2.- Declarar la nulidad de pleno derecho del PGOU de Teulada en cuanto a la adscripción que efectúa de los terrenos del recurrente sitios en la zona verde de red primaria UZO- C al sector de suelo urbanizable UZO-3.

3.- Declarar la nulidad de pleno derecho de la desestimación por el Ayuntamiento de Teulada de aquella solicitud formulada por D. Fidel en fecha 5 de mayo de 2016.

4.- Reconocer, como situación jurídica individualizada a favor del actor, su derecho a la adscripción de sus terrenos por el planificador a un sector o sectores de suelo urbanizable que respete los criterios señalados por la Sala en la presente sentencia.

5.- Ordenar al Ayuntamiento demandado que proceda, una vez firme esta sentencia, a publicar su fallo y precepto anulado, conforme a lo establecido en el art. 72.2 de la Ley 29/1998.

6.- Condenar al Ayuntamiento al pago de costas procesales, cuyo importe se limita por la Sala fijándolo en la cifra máxima total de 1.000 € a favor de la parte actora."

SEGUNDO. Contra la referida sentencia la representación procesal del Ayuntamiento de Teulada preparó recurso de casación, que por la Sala de lo Contencioso Administrativo (Sección Primera) del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana se tuvo por preparado mediante auto de 8 de junio de 2020, que, al tiempo, ordenó remitir las actuaciones al Tribunal Supremo, previo emplazamiento a las partes.

TERCERO. Recibidas las actuaciones y personadas las partes, la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo, con fecha 14 de octubre de 2020, dictó auto en cuya parte dispositiva se acuerda:

" 1º) Admitir a trámite el recurso de casación nº 2861/2020 preparado por la representación procesal del Ayuntamiento de Teulada frente a la sentencia - 27 de febrero de 2020- de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Primera) del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, estimatoria del procedimiento ordinario nº 550/16.

2º) Precisar que la cuestión en la que entendemos que existe interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consiste en determinar si la mera solicitud de un particular de modificación de un instrumento de planeamiento y su consiguiente desestimación - incluso por silencio- puede amparar la impugnación indirecta del citado instrumento ex artículo 26 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

3º) Identificar como norma jurídica que, en principio, será objeto de interpretación: el artículo 26 en relación con el artículo 69.c) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, sin perjuicio de que la sentencia haya de extenderse a otras si así lo exigiera el debate finalmente trabado en el recurso.

(...)"

CUARTO. La representación procesal del Ayuntamiento de Teulada interpuso recurso de casación en el que ejercitó las siguientes pretensiones:

" - Que se declare que la instancia de un particular, solicitando la modificación de un Plan General no puede generar un acto de aplicación al ser denegada, de modo que dicha denegación posibilite, en contra del Derecho, la impugnación indirecta de su contenido.

- En atención a lo anterior, que se declare que la sentencia impugnada, en el caso que nos ocupa, ha infringido la jurisprudencia del Tribunal Supremo relativa a que la modificación puntual de un plan urbanístico no constituye un acto de aplicación sino una alteración del mismo. La denegación de tal solicitud de modificación del plan es asimilable a esta doctrina. Y, por tanto, no es posible la impugnación indirecta del PGOU por considerar acto de aplicación de éste la denegación de la modificación solicitada. Y, por ello, que dicha sentencia sea revocada y que se declare conforme a Derecho el acto administrativo impugnado."

Y termina suplicando a la Sala que "... dicte sentencia por la que, casando y anulando la Sentencia recurrida, se desestime el acto administrativo impugnado y se declare que es CONFORME A DERECHO".

QUINTO. La representación procesal de don Fidel se opuso al recurso de casación interpuesto de contrario, ejercitando las siguientes pretensiones:

" ... la resolución de la presente casación ha de llevar a nuestro juicio a desestimar el recurso y, si el Alto Tribunal ante el que tenemos el honor de comparecer así lo considera pertinente, a una reafirmación del criterio de la Sentencia 26 octubre de 2012 que dictamina que la denegación de una solicitud de modificación de un planeamiento urbanístico basada en cuestiones de fondo y de necesidad de adecuación a la legalidad de dicho plan -y no meramente incardinables en el derecho de petición del artículo 29 de la Constitución- es susceptible de ser impugnada directamente y de amparar una acción indirecta contra el plan de acuerdo con el artículo 26 de la LJCA, sin que haya base para inadmitir el recurso contencioso-administrativo conforme al artículo 69 c) de la LJCA."

Y termina suplicando a la Sala que "...dicte Sentencia por la que, desestimando el recurso de casación, confirme la Sentencia impugnada. Todo ello con imposición de costas a la parte recurrente."

SEXTO. Mediante providencia de fecha 12 de abril de 2021, se señaló el presente recurso para votación y fallo el día 22 de junio de 2020, fecha en que tuvo lugar.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. La actuación administrativa y la sentencia impugnada.

Ante la Sala de Valencia don Fidel impugnó la desestimación por silencio administrativo por parte del Ayuntamiento de Teulada de la solicitud formulada por aquél en fecha 5 de mayo de 2016, de modificación del Plan General de Ordenación Urbana (PGOU) de dicho municipio para que se cambiara la adscripción de la Zona Verde Primaria UZO-C en la que tiene los terrenos de su propiedad a un sector de suelo urbanizable próximo a su ubicación al estar en disconformidad con el sector al que estaba adscrita en la redacción vigente del PGOU.

Los terrenos del demandante se ubican en el sector UZO-C y el PGOU los adscribe al sector UZO-3, para obtener la red primaria de zona verde prevista, pretendiendo el interesado en su solicitud dirigida al Ayuntamiento una modificación del plan general para que sus terrenos dejen de estar adscritos al sector UZO-3, y se adscriban a un sector próximo a su ubicación por razones de proximidad, objetividad y razonabilidad.

En la demanda -y así se explica en la sentencia recurrida- el interesado impugnaba indirectamente, al amparo del art. 26 LJCA, el PGOU de Teulada en relación con dicha previsión del plan, esto es, en cuanto adscribe la red primaria de zona verde en la que se ubica la parcela de su propiedad -sector UZO-C-, al sector de suelo urbanizable sin ordenación pormenorizada denominado UZO-3.

Indica la sentencia impugnada que el actor, en soporte de dicha impugnación indirecta del plan, alegaba, en definitiva, "que no es conforme a derecho que el planeamiento de Teulada adscriba la zona verde de red primaria en cuestión a un sector -el precitado sector UZO-3- situado en una ubicación notablemente alejada de la localización del sector UZO-C, por no responder ello a razones de proximidad, objetividad y



razonabilidad, siendo dicho sector UZO-3 un ámbito con criterios de ordenación urbanísticos de tipología y densidad radicalmente distintos y con necesidades diferentes del ámbito en el que se ubican los terrenos del recurrente -el mencionado sector UZO-C-. Invocaba en su apoyo la STS de 18 de julio de 2013, en la que se había declarado la nulidad de determinaciones similares del PGOU atinentes a otros propietarios.

Continúa explicando la sentencia impugnada que el Ayuntamiento de Teulada, en su escrito de contestación a la demanda, solicitó, en primer lugar, la inadmisión del recurso indirecto formulado contra el plan general del municipio y, subsidiariamente, defendió la legalidad de las previsiones del plan indirectamente impugnadas.

La respuesta a esta solicitud de inadmisión de la impugnación indirecta del plan general -que es a la que se circunscribe la cuestión en la que se ha apreciado la existencia de interés casacional objetivo- se contiene en el fundamento tercero de la sentencia recurrida que es del siguiente tenor:

"Ha de ser rechazada, primeramente, la solicitud de inadmisión del recurso indirecto ejercitado por el actor frente al PGOU de Teulada planteada por el Ayuntamiento demandado, quien no tiene en cuenta que, como tiene manifestado el Tribunal Supremo, la impugnación indirecta de disposiciones de carácter general no constituye una pretensión, sino un motivo de impugnación de los actos concretos de aplicación directamente impugnados y, por consiguiente, el recurso indirecto no puede, como tal, ser declarado inadmisibile, sin perjuicio de la suerte estimatoria o desestimatoria que pueda correr la pretensión anulatoria del acto de aplicación de la disposición general. No es necesario, por tanto, que cuando se ejercita un recurso indirecto se cite, en el escrito de interposición, la norma en cuya ilegalidad ha de fundarse, sino sólo el acto de aplicación que se recurre, ya que en la impugnación indirecta el objeto procesal es el acto y no la disposición.

En ese sentido se pronuncia, entre otras, la STS 3ª, Sección 5ª, de 7 de junio de 2017 -recurso de casación número 1788/2016-, que razona, remitiéndose a sentencias precedentes, que "1º.- No cabe confundir un recurso directo contra una disposición de carácter general (lo que es un auténtico recurso contra la norma) con un recurso indirecto (que no constituye propiamente un recurso contra la norma sino contra su acto de aplicación, con base en la ilegalidad de aquélla; en este caso, la ilegalidad de la disposición no se esgrime como una pretensión autónoma sino sólo como un motivo de impugnación del acto). 2º.- Por esa razón no es necesario que en el recurso indirecto se cite en el escrito de interposición la norma en cuya ilegalidad ha de fundarse, sino sólo el acto de aplicación que se recurre. La ilegalidad de la disposición es sólo un motivo de impugnación que, como tal, no tiene por qué expresarse en el escrito de interposición. Por esa razón no es procedente ampliar el recurso contencioso-administrativo, dirigido contra el acto, a la disposición general cuya ilegalidad se alega, ya que en la impugnación indirecta el objeto procesal es el acto y no la disposición".

Por otra parte, tampoco lleva razón el demandado cuando sostiene que el actor, para poder recurrir indirectamente el PGOU del municipio, debió haberlo recurrido previamente en vía administrativa: el recurso indirecto regulado en el art. 26 de la Ley 29/1998 es una figura jurisdiccional que no existe en sede administrativa.

En último lugar, ha de desestimarse la argumentación del demandado acerca de que no hay en el caso de autos acto de aplicación del plan general impugnado indirectamente por el actor. La desestimación -por silencio administrativo- por el Ayuntamiento de Teulada de la solicitud formulada por D. Joaquín de adscripción de la zona verde de red primaria UZO-C a un sector o sectores de suelo urbanizable próximos a su ubicación es un acto producido en aplicación del plan general del municipio (art. 26.1 de la mencionada Ley 29/1998 planeamiento impugnado por el actor solo en la medida en que su ilegalidad es la causa, o una de las causas, en que funda aquél la disconformidad a derecho de ese acto recurrido directamente (STS 3ª, Sección 5ª, de 7 de junio de 2017, antecitada)."

Dedica la Sala de instancia los siguientes fundamentos a conocer de la impugnación indirecta del plan que entiende correctamente formulada, la estima y, consiguientemente, anula la desestimación presunta impugnada y declara la nulidad de la determinación contenida en el plan atinente a los terrenos propiedad del demandante.

El fundamento séptimo de la sentencia contiene la conclusión a la que llega a la Sala que se expresa en estos términos:

"En suma procede, a resultas de todo lo fundamentado: 1.- la estimación del recurso contencioso-administrativo; 2.- la declaración de nulidad del pleno derecho del PGOU de Teulada en cuanto a la adscripción que efectúa de los terrenos del recurrente sitios en la zona verde de red primaria UZO-C al sector de suelo urbanizable UZO-3; y 3.- la declaración de nulidad de la desestimación por el Ayuntamiento de Teulada de la solicitud formulada por aquél en fecha 5 de mayo de 2016 -relativa a la adscripción de la zona verde de red primaria UZO-C a un sector o sectores de suelo urbanizable próximos a su ubicación-, por tratarse de un acto producido en aplicación de aquella determinación del planeamiento.



Procede asimismo el reconocimiento, como situación jurídica individualizada a favor del actor (art. 31.2 de la Ley 29/1998), de su derecho a la adscripción de sus terrenos por el planificador a un sector o sectores de suelo urbanizable que respete los criterios señalados por la Sala en la presente sentencia. Ningún otro pronunciamiento puede efectuar el Tribunal en este punto teniendo en cuenta que el art. 71.2 de la precitada Ley 29/1998 establece que "Los órganos jurisdiccionales no podrán determinar la forma en que han de quedar redactados los preceptos de una disposición general en sustitución de los que anulen ni podrán determinar el contenido discrecional de los actos anulados".

En último lugar, procede ordenar al Ayuntamiento de Teulada que proceda, una vez firme la presente sentencia, a publicar su fallo y precepto anulado, conforme a lo establecido en el art. 72.2 de aquella ley."

SEGUNDO. El auto de admisión del recurso.

La cuestión en la que el auto de admisión aprecia interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consiste en determinar si la mera solicitud de un particular de modificación de un instrumento de planeamiento y su consiguiente desestimación - incluso por silencio- puede amparar la impugnación indirecta del citado instrumento al amparo del 26 LJCA.

E identifica como normas jurídicas que debemos interpretar dicho art. 26 en relación con el art. 69.c) LJCA.

TERCERO. El escrito de interposición.

Alega el Ayuntamiento recurrente que la sentencia impugnada incurre en una infracción del art. 26 en relación con el art. 69.c) LJCA, del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) y de la jurisprudencia que sostiene que las modificaciones de planeamiento no son actos de aplicación de dicho planteamiento.

La sentencia recurrida obvia que en este caso no se ha producido un acto de aplicación del PGOU que permita la impugnación indirecta de éste como exige el art. 26 LJCA. Por ello, "el recurso debió inadmitirse con base en lo establecido en el artículo 69.c) de la LJCA, que prescribe la inadmisión del recurso cuando este tenga por objeto disposiciones, actos o actuaciones no susceptibles de impugnación. En nuestro caso, la denegación de una modificación del plan no permite impugnar ese plan general de modo indirecto y el recurso debería inadmitirse por tener por objeto una disposición no susceptible de impugnación."

"la sentencia infringe el artículo 26 de la LJCA, en relación con el artículo 69.c) de la LJCA pues en el caso que nos ocupa no hay una disposición general susceptible de impugnación, el PGOU de Teulada, ya que una modificación de planeamiento no constituye un acto de aplicación de dicho planeamiento. En este sentido se ha pronunciado la jurisprudencia del Tribunal Supremo que ha venido determinando que las modificaciones puntuales del Plan General no tienen la consideración de acto de aplicación, sino que se trata de un acto de alteración.

En nuestro caso, cabe entender aplicable esta doctrina: la denegación de una solicitud de modificación del Plan General, la que plantea el actor, es una denegación de una alteración y éste acto no puede ser considerado un acto de aplicación del Plan General, que permite la impugnación indirecta de éste.>>. Menciona diversas sentencias de esta Sala cuya doctrina considera aplicable al caso de autos.

"En el caso que nos ocupa, también se pretende ahora modificar las adscripciones de la zona verde del plan general, cuando ha transcurrido el plazo de impugnación de este y mediante una mera solicitud de modificación del planeamiento. Si se accede a la modificación del plan se estaría accediendo a una impugnación extemporánea del plan general que no cabe en Derecho."

"No queda justificado en la sentencia cómo una simple denegación de una petición de modificación del planeamiento puede constituir sin más un acto de aplicación del PGOU, que se impugna indirectamente. De este modo se está permitiendo que la mera solicitud de un particular sobre que se modifique el planeamiento general permita en la realidad una especie de impugnación de dicho planeamiento sin sujeción a plazo.

Se infringe así el principio de seguridad jurídica pues queda en manos de cualquiera y en cualquier momento, la impugnación y la modificación del planeamiento general. Bastaría que se solicitase la modificación y la desestimación, presunta o expresa de dicha solicitud, abriría la vía de impugnación del plan general para incorporar una solicitud de revocación extemporánea.

La jurisprudencia del Tribunal Supremo que hemos mencionado, entiende de modo taxativo que una modificación puntual de un plan no constituye un acto de aplicación sino una alteración del mismo. Igualmente, cabe considerar que la denegación de una solicitud de modificar el planeamiento general no tiene la naturaleza de acto de aplicación sino de alteración, que no habilita a impugnar indirectamente el plan general."

CUARTO. El escrito de oposición.



Alega que "la Sala Tercera del Tribunal Supremo ya se ha manifestado a favor de que se pueda deducir un recurso indirecto contra un plan con motivo de la impugnación directa de la desestimación de una solicitud de que se modifique el plan. Se trata de la Sentencia de 26 de octubre de 2012 (RJ\2012\9949 / ECLI: ES:TS:2012:6944), dictada en el Recurso de Casación 5000/2011 y que, en un caso muy similar al que nos ocupa, dejó sentado que las desestimaciones de solicitudes de modificación de planeamiento urbanístico son actos de aplicación de ese planeamiento".

"la citada sentencia deja claro que, salvo que la correspondiente solicitud de modificación de un plan se incardine en el derecho de petición, nada impide que la desestimación de una solicitud de un particular de que se modifique un instrumento de planeamiento puede amparar la impugnación indirecta del citado instrumento conforme al artículo 26 de la LJCA. Así las cosas, en este caso no se está en absoluto ante un acto no susceptible de impugnación y, por tanto, no se está ante un supuesto de inadmisión del recurso contencioso-administrativo del artículo 69 c) de la LJCA."

Alega que "la desestimación municipal -por silencio en este caso- de la petición de mi mandante es un acto de aplicación del planeamiento general de Teulada que permite efectuar una impugnación indirecta del citado planeamiento general". Además, el silencio del Ayuntamiento a su petición no puede perjudicarle, conforme a reiterada jurisprudencia sobre el silencio administrativo.

En definitiva, considera que la STS de 26 de octubre de 2012, por él invocada ya en la instancia, resuelve la cuestión sobre la que se ha apreciado interés casacional objetivo, sin que la jurisprudencia invocada en el escrito de interposición guarde relación con la misma ya que "un cosa es (i) utilizar una modificación puntual de un plan para impugnar indirectamente el contenido del mismo no afectado por la modificación -que es a lo que se refieren las sentencias citadas de adverso-, y otra muy diferente es (ii) como en el caso que aquí nos ocupa, impugnar de forma directa la desestimación de una solicitud de modificación de un plan, e indirectamente el contenido del plan en el que se basa tal desestimación -más aun cuando, como ocurre en el supuesto en examen, existe una Sentencia del Tribunal Supremo que, en un caso prácticamente idéntico al expuesto por mi mandante, había anulado parcialmente el plan-... No cabe confundir (i) una modificación de un plan con (ii) una desestimación -ya sea expresa o tácita- de una solicitud de modificación de un plan. La primera tiene naturaleza de disposición administrativa o reglamentaria en su caso y la segunda la de un acto administrativo".

"A la vista de todo lo expuesto entendemos que procede que por el Tribunal al que tenemos el honor de dirigirnos se proceda a la reafirmación de la doctrina de la Sentencia de 26 octubre de 2012 que, como sabemos -y discúlpenos la reiteración, pero creemos que es capital a la luz de los términos en que está planteada la casación-, estableció que la denegación de una solicitud de modificación de un planeamiento urbanístico basada en cuestiones de fondo y de necesidad de adecuación a la legalidad de dicho plan -y no meramente incardinables en el derecho de petición del artículo 29 de la Constitución- es susceptible de ser impugnada directamente y de amparar una acción indirecta contra el plan de acuerdo con el artículo 26 de la LJCA, sin que haya base para inadmitir el recurso contencioso-administrativo al amparo del artículo 69 c) del mismo texto legal".

Por último, trae a colación el instituto de la acción pública en materia de ordenación del territorio, el derecho a la tutela judicial efectiva y recuerda que "un plan puede ser revisado judicialmente en cualquier momento a través del instituto de la impugnación indirecta debidamente articulada y justificada por supuesto - como entendemos que es el caso que nos ocupa".

QUINTO. La cuestión que presenta interés casacional objetivo.

La cuestión sobre la que tenemos que pronunciarnos por haberse apreciado en ella interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consiste en determinar si la mera solicitud de un particular de modificación de un instrumento de planeamiento y su consiguiente desestimación -incluso por silencio- puede amparar la impugnación indirecta del citado instrumento al amparo del 26 LJCA.

Y nuestra respuesta, ya anticipamos, ha de ser negativa por no concurrir los requisitos que para la impugnación indirecta establece nuestra ley procesal.

Como es sabido -y así lo hemos recordado recientemente en nuestra sentencia nº 829/21 de 10 de junio dictada en el rec. 1977/2020-, en el proceso contencioso administrativo existen dos posibilidades para declarar la nulidad de una disposición general, su impugnación directa o su impugnación indirecta a través del acto administrativo que la aplica fundada en la ilegalidad de aquélla. En el primer caso, sometido al plazo perentorio del art. 46 LJCA, el objeto del recurso es la disposición general misma y, en el segundo, el objeto del recurso es el acto y sólo indirectamente la disposición en la medida en que se aplica en el acto recurrido. A estas dos modalidades de impugnación de las disposiciones generales se refiere el art. 26 LJCA, dedicándose el



siguiente, art. 27, a articular la impugnación indirecta en función de si el órgano jurisdiccional que conoce del recurso contra el acto es o no competente, a su vez, para conocer del recurso directo contra la disposición.

En la impugnación indirecta, que es la que aquí nos ocupa, sólo es posible anular la disposición general por su disconformidad a derecho si esta disposición general ha sido efectivamente aplicada en el acto impugnado ya que el objeto del recurso no es la disposición sino el acto, en la medida en que la disposición sólo es "indirectamente" impugnada a través de éste. Por ello, sólo es posible declarar la nulidad de la disposición si previamente se ha anulado el acto que la aplica, precisamente, por entender que la norma aplicada en el acto no era conforme a derecho.

En definitiva, para que proceda una impugnación indirecta es necesario que el acto impugnado sea un acto aplicativo de la misma, hasta el punto de que la disposición general sólo se anula en la medida en que es fundamento de la ilegalidad del acto que la aplica con la consiguiente conexión causal entre la ilegalidad del acto de aplicación y la de la disposición aplicada, sin que se trate, por tanto, de un recurso abstracto contra la disposición general, como es el recurso directo en el que es ésta directamente el objeto del recurso, sin necesidad de acto de aplicación alguno, sometido por ello al taxativo plazo de impugnación del art. 46 LJCA.

Lo explican con claridad nuestras sentencias de 10 de diciembre de 2002 y 27 de octubre de 2003 - a las que se alude en la sentencia de 22 de septiembre de 2010, rec. 1985/2009, citada por el recurrente- en las que señalamos que:

"Al impugnar un acto administrativo que hace aplicación de una norma reglamentaria cabe, ciertamente, impugnar también ésta, pero sólo en tanto en cuanto la ilegalidad de dicha norma sea causa, o una de las causas, en que se funda la imputación de la disconformidad a Derecho del acto recurrido.

Así se desprende con claridad suficiente de lo que se dispone en los artículos 26 y 27 de la Ley de la Jurisdicción, siendo tal límite, además, consecuencia del dato normativo de que la impugnación directa de Reglamentos está sujeta a un plazo hábil para ello.

Ha de haber, pues, una relación de causalidad entre las imputaciones de ilegalidad de la norma y de disconformidad a Derecho del acto de aplicación. Por tanto, en la llamada impugnación indirecta de Reglamentos no cabe formular en abstracto, sin esa conexión con el acto administrativo directamente impugnado, imputaciones de ilegalidad de la norma reglamentaria. Estas imputaciones de ilegalidad en abstracto, precisamente por respeto a aquel plazo, deben ser inadmitidas, desestimando, en consecuencia, la pretensión de declaración de nulidad de la norma".

Y en este caso, como bien razona el Ayuntamiento recurrente, es este requisito sustancial, la existencia de un acto de aplicación de la disposición indirectamente impugnada, el que falta en este caso porque es evidente que la desestimación de una solicitud de modificación de una disposición general no es un acto de aplicación de la misma.

No es que la desestimación de una petición de modificación de un plan urbanístico no sea un acto administrativo, lo es y plenamente impugnabile ante esta jurisdicción -y esto es lo que recuerda la STS de 26 de octubre de 2012, rec. 5000/2011, citada por el recurrido, que lo desliga del derecho de petición, siendo el fondo del asunto, v.gr, si cabe o no la iniciativa particular en la modificación del planeamiento general conforme a la legislación urbanística de aplicación-, pero lo que, sin duda, no es, es un acto de aplicación del plan que pretende modificarse porque lo que se solicita es, precisamente, su modificación y no su aplicación. Será un acto que decide no encauzar una iniciativa particular de modificación de un instrumento de planeamiento general, decisión cuya conformidad a derecho es plenamente susceptible de ser jurisdiccionalmente revisada, pero no es un acto de aplicación de ese plan.

Por ello, no es que el recurso contencioso administrativo sea inadmisibile por tener por objeto una actividad administrativa no susceptible de impugnación (art. 69.c LJCA), existe un acto administrativo presunto plenamente susceptible de control jurisdiccional, sino que la alegación que sustenta la ilegalidad del mismo no puede ser acogida y debe ser desestimada.

Como bien dice la sentencia recurrida, en la impugnación indirecta la ilegalidad de la norma aplicada en el acto no es una pretensión autónoma, sino un motivo contra la legalidad del acto (STS de 26 de diciembre de 2007, rec 344/2004; 20 de julio de 2017, rec. 2168/2016, entre otras). Por lo tanto, y por lo que al caso de autos se refiere, el recurso contra el acto que desestima una petición de modificación del planeamiento es perfectamente admisible, pero la alegación o el motivo que se aduce para declarar la ilegalidad del acto no puede prosperar y debe desestimarse porque la norma indirectamente impugnada a través de esta alegación -el propio plan cuya modificación se solicita- no es una norma que haya sido aplicada en el acto recurrido, pretendiéndose, realmente, una impugnación directa de la misma, eludiendo el requisito del plazo establecido para este tipo de impugnaciones en el art. 46 LJCA.



Y a pesar de cuanto se dice en la sentencia recurrida, ninguna relación -en cuanto a la procedencia misma de la impugnación indirecta- guarda el caso de autos con el resuelto en la STS de 18 de julio de 2013, rec. 2752/2010, en la que se declaró la nulidad de determinaciones similares del PGOU atinentes a otros propietarios, pues, en nuestro caso, el acto impugnado es la desestimación presunta de una petición de modificación de dicho plan y, en el caso resuelto por aquella sentencia, se impugnaba por los propietarios de terrenos que se encontraban en situación similar al de autos, según reza literalmente su antecedente de hecho primero, "los acuerdos adoptados por el Pleno del Ayuntamiento de Teulada en sesión de 10 de noviembre de 2005, por los que se aprobó definitivamente el Plan Parcial, el Anteproyecto de Urbanización y se adjudicó el Programa de Actuación Integrada, todo ello referido al sector UZO-2; e, indirectamente, el Plan General de Ordenación Urbana". Nada que ver con el caso de autos en el que el acto impugnado no ha realizado aplicación alguna del plan general cuya impugnación indirecta se pretende.

SEXTO. La interpretación que fija esta sentencia.

Por cuanto hemos razonado en el anterior fundamento nuestra respuesta a la cuestión sobre la que se apreció interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia debe ser que la mera solicitud de un particular de modificación de un instrumento de planeamiento y su consiguiente desestimación -incluso por silencio- no puede amparar la impugnación indirecta del citado instrumento al amparo del art. 26 LJCA, en la medida en que no es un acto de aplicación del mismo, pues lo que se solicita es su modificación y no su aplicación.

SÉPTIMO. Aplicación de los anteriores razonamientos a la sentencia recurrida.

La sentencia recurrida se aparta de los anteriores razonamientos al entender que un acto que desestima una solicitud modificación de un instrumento de planeamiento urbanístico es un acto de aplicación del mismo y, por esta razón, tiene que ser casada, debiendo desestimarse el recurso contencioso administrativo que constituía su objeto y confirmarse el acto administrativo impugnado -la desestimación presunta de una solicitud de modificación del PGOU de Teulada- ya que la alegación que sustentaba su impugnación era la ilegalidad de dicho plan, norma que, como hemos visto, no ha sido aplicada en el mismo.

OCTAVO. Pronunciamiento sobre costas.

No ha lugar a la imposición de las costas de este recurso al no apreciarse temeridad o mala fe en las partes, de manera que, como determina el art. 93.4 LJCA, cada parte abonará las causadas a su instancia y las comunes por mitad.

FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido

Primero. Fijar como criterio interpretativo aplicable a la cuestión que precisó el auto de admisión el reflejado en el fundamento de derecho sexto de esta sentencia.

Segundo. Haber lugar al recurso de casación interpuesto por el Ayuntamiento de Teulada contra la sentencia de 27 de febrero de 2020, dictada en el procedimiento ordinario núm. 550/2016, por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, sentencia que, en consecuencia, se casa y anula y, en su lugar, debemos desestimar el recurso contencioso administrativo que constituía su objeto y confirmar el acto presunto en él impugnado.

Tercero. Sin imposición de las costas causadas en este recurso de casación.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.