



<http://civil-mercantil.com/>

TRIBUNAL SUPREMO

Sentencia de 27 de febrero de 2014

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

Rec. n.º 5116/2011

SUMARIO:

Urbanismo. Participación pública en el planeamiento. Inaplicación de la legislación autonómica; planteamiento de cuestión de inconstitucionalidad; aplicación directa de la legislación básica estatal. El Tribunal Supremo, para dirimir los conflictos entre la legislación estatal y la de las Comunidades Autónomas, no puede inaplicar una ley autonómica por contradicción con la estatal, de acuerdo con la cláusula de prevalencia del artículo 149.3 de la Constitución, sino que ha de acudir al Tribunal Constitucional planteando cuestión de inconstitucionalidad. No obstante, el respeto al plural y complejo sistema de fuentes del Título VIII de la Constitución no puede hacer olvidar aquellos principios y postulados, igualmente recogidos en el texto constitucional, tendentes a propiciar una interpretación vertebradora e integrada del ordenamiento jurídico. Y entre ellos destaca el recogido en el artículo 149.3, del que se deriva la conclusión de que cuando no es posible una interpretación de la norma autonómica que la haga conciliable con la legislación básica, la resolución de la controversia debe basarse en la aplicación de esta última en tanto que norma básica dictada por el legislador estatal en ejercicio de competencias exclusivas. Dada la formulación abierta del artículo 6.1 de la Ley 6/1998, la legislación urbanística cuenta con cierto margen para determinar la forma de garantizar la participación pública en el planeamiento; pero cuando el ordenamiento autonómico no ofrece ningún cauce para que aquel mandato de la norma básica encuentre efectiva realización, resulta procedente aplicar aquella fórmula en la que ese mandato ha encontrado su tradicional plasmación en nuestro ordenamiento y que consiste en la realización de una nueva información pública cuando durante la tramitación del planeamiento se han introducido modificaciones sustanciales. Que el artículo 6.1 no establezca un único modelo de participación no comporta que la participación pública en el planeamiento urbanístico pueda ser excluida. La información pública en ese tipo de planeamiento es un trámite esencial en el procedimiento de su elaboración.

PRECEPTOS:

Constitución Española, arts. 117.3, 148.1.3.ª, 149.3 y 163.

Ley Orgánica 2/1979 (LOTC), art. 35.

Ley Orgánica 9/1982 (Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha), art. 31.1.2.ª.

Ley 30/1992 (LRJPAC), art. 62.2.

Ley 6/1998 (LRSV), art. 6.1.

D.Leg. Castilla-La Mancha 1/2004 (TR Ordenación del Territorio y Actividad Urbanística), art. 36.2.

PONENTE:

Don Mariano de Oro-Pulido López.

SENTENCIA

En la Villa de Madrid, a veintisiete de Febrero de dos mil catorce.



<http://civil-mercantil.com/>

La Sala constituida por los Excmos. Sres. Magistrados relacionados al margen ha visto el recurso de casación nº 5116/2011 interpuesto por el Procurador de los Tribunales D. Alberto Collado Martín, en nombre y representación del Ayuntamiento de Toledo y por el Procurador de los Tribunales D. Francisco Velasco Muñoz Cuellar en nombre y representación de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha contra la sentencia de la Sección 1ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha de 26 de julio de 2011 (recurso contencioso-administrativo 556/2007). No ha habido personación de parte recurrida.

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero.

La Sección 1ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha dictó, con fecha 26 de julio de 2011, sentencia en el recurso contencioso-administrativo número 556 de 2007 , cuya parte dispositiva es del tenor literal siguiente:

«Que ESTIMAMOS el recurso contencioso-administrativo formulado por D. Juan Manuel y Dª Laura contra la Orden de 26 de marzo de 2007 de la Consejería de Vivienda y Urbanismo por la que se aprueba definitivamente el Plan de Ordenación Municipal del Toledo, que se declara contrario a derecho y se anula, acordando la retroacción de actuaciones de tramitación hasta la fase de nueva información pública».

Segundo.

En ese fallo se plasma la decisión de la Sala, que reproduce un pronunciamiento anterior contenido en sentencia de fecha 18 de julio de 2011, dictada por el mismo tribunal en los autos del recurso seguido bajo el número 516 de 2007, de apreciar que las alteraciones introducidas en el proyecto de plan durante su tramitación eran de carácter sustancial, por lo cual era necesaria la reiteración de la información pública, lo que al no haberse llevado a cabo, determinaba la invalidez de la aprobación definitiva del plan impugnado.

Para desarrollar su tesis, la sentencia se aplica en el fundamento quinto en calificar el alcance de las variaciones experimentadas en el proyecto de instrumento, en los siguientes términos:

«Llegados a este punto, resta determinar si las modificaciones realizadas son sustanciales a los efectos de un nuevo trámite de información pública como señala la parte actora, para lo cual debemos atender a la jurisprudencia del Tribunal Supremo, respecto el concepto de modificación sustancial, que partiendo del artículo 130 del Reglamento de Planeamiento aprobado por Real Decreto 2159/1978 ha señalado en sentencia de 11 de mayo de 2009, recurso 4814/2006 (Ponente Sr. Yagüe Gil) que: "Partiendo de lo anterior, la fundamentación jurídica de la sentencia impugnada no contradice la jurisprudencia de esta Sala interpretativa del artículo 130 RPU -de contenido análogo al artículo 52.5 Ley 5/1999, de 8 de abril , de Urbanismo y de Castilla y León-. Así, hemos señalado, entre otras muchas, en nuestras sentencias de 9 de febrero de 2009 (casación 6714/2004), 9 de diciembre de 2008 (casación 7459/2004), 15 de diciembre de 2005 (casación 7376/2002) y 19 de abril de 2005 (casación 7293/2001), que, conforme a lo dispuesto en dicho precepto, en la tramitación de los Planes urbanísticos debe reiterarse la fase de información pública siempre que tras su aprobación inicial se modifique su ordenación de una manera sustancial, entendiéndose por tal la alteración global del Plan, en sus aspectos esenciales, afectándose a sus elementos estructurales y, como consecuencia de ello, al propio modelo de Planeamiento elegido".

También ha señalado la jurisprudencia de manera reiterada que se trata de un concepto jurídico indeterminado, debiendo recordar la sentencia del Tribunal Supremo de 6 de noviembre de 2003, recurso 6193/2000 , (Ponente Sr. Yagüe Gil) que dice: " Pues bien, ese concepto de modificaciones



<http://civil-mercantil.com/>

substanciales, puede ser concretado a modo de resumen en las sentencias de esta Sala de 27 de febrero y 23 de abril de 1996 , en las que se entiende que tales modificaciones implican que los cambios supongan alteración del modelo de planeamiento elegido, al extremo de hacerlo distinto no solamente diferente en aspectos puntuales y accesorios, habiendo de significar una alteración de la estructura fundamental del planeamiento elaborado, un nuevo esquema del mismo, que altere de manera importante y esencial sus líneas y criterios básicos y su propia estructura, no cuando las modificaciones afecten a aspectos concretos del Plan, y no quede afectado el modelo territorial dibujado".

Así, partiendo de que se trata de un concepto jurídico determinado, que debe ser analizado en cada supuesto concreto, resulta importante, atender a lo señalado en la sentencia del Tribunal Supremo de 24 de abril de 2009, recurso 10814/2004 (Ponente Sra. Teso Gamella) que en su fundamento jurídico sexto y analizando las modificaciones realizadas, las considera como sustanciales, diciendo: " Ahora bien, lo cierto es que las modificaciones introducidas tras la aprobación provisional no se limitaron a los sistemas de comunicaciones que afectan al recurrente, sino que afectaron al suelo urbano y áreas de crecimiento, así como a las unidades de actuación. En este sentido, destaca que se hayan trasladado sectores, el terciario y dotacional, se hayan modificado parámetros urbanísticos en varias unidades de actuación, se haya alterado el porcentaje de ocupación y edificabilidad. También se alteran los porcentajes de ocupación, reducción de edificabilidad para la apertura de viales públicos a ordenar por un plan especial, y la concreción de la franja libre a lo largo del río. En fin, entre otras variaciones, se establecen nuevas parcelas mínimas y la condición de establecimiento único, se mantiene el uso industrial y elimina del uso comercial a una unidad de actuación, grafiando la distancia de no edificación desde la autopista, en determinadas unidades de actuación. Teniendo en cuenta, además, que los informes periciales -uno acompañado con la demanda y el otro realizado por perito designado por la Sala de instancia en el proceso-- no resultan relevantes para la determinación del alcance de las modificaciones, pues se centran esencialmente en la valoración del perjuicio invocado por la recurrente.

Ciertamente, como antes adelantamos y reiteradamente venimos declarando, el concepto de modificación "sustancial " es un concepto jurídico indeterminado que ha de acotarse en cada supuesto concreto. Debiendo entender por variación sustancial del planeamiento aquélla que implica una modificación sustancial del modelo territorial concebido por el Plan. La modificación "sustancial " ha de contemplarse, desde la perspectiva que suministra examinar el Plan en su conjunto. Ello comporta, por regla general, que las modificaciones concretas y específicas del planeamiento, por muy importantes y "sustanciales" que resulten para los propietarios de los terrenos afectados, son irrelevantes desde la perspectiva del Plan, considerado en su conjunto (STS 12 de febrero de 1996 recurso de casación 5736 / 1991).

En este sentido los numerosos cambios que tuvieron lugar después de la aprobación provisional, antes señalados, y valorados -- no cuantitativamente por el número de preceptos modificados como señala la recurrente-- sino en atención a su contenido --por la incidencia que producen en el modelo de planeamiento elegido entre una y otra aprobación--, determina que las modificaciones alcancen el carácter de sustancial, al rebasar el contenido de una mera modificación accesoria. En definitiva, se ha producido una variación en la estructura del planeamiento por la modificación de los criterios básicos sobre los que se asienta el modelo territorial establecido provisionalmente, lo que debió dar lugar a un nuevo trámite de información pública.

Razones que nos llevan, en consecuencia, a la estimación de este motivo primero lo que comporta la declaración de haber lugar a la casación, y a la estimación del recurso contencioso administrativo, declarando la nulidad del acuerdo de aprobación definitiva impugnado, y, en fin, debiendo someterse a un nuevo trámite de información pública."

Para la resolución de nuestro pleito, resulta relevante por su calificación de las modificaciones realizadas como sustanciales, la sentencia del Tribunal Supremo de fecha 25 de marzo de 2010, recurso de casación 1385/2006 ,(Ponente Sr. Fernández Valverde) donde refiere que: "Es clásica y tradicional la

interpretación que la jurisprudencia de este Tribunal Supremo viene realizando del expresado concepto de "modificación substancial", señalando, por todas, la STS de 10 de marzo de 1992 que los expresados trámites de nueva información pública y audiencia "únicamente es exigitiva cuando las modificaciones a introducir en la aprobación provisional supongan un cambio sustancial en los criterios y soluciones inicialmente aprobados, sustancialidad que ha de entenderse en el sentido de que los cambios supongan una alteración del modelo de planeamiento elegido y aprobado inicialmente, al extremo de hacerlo distinto y no diferente en aspectos puntuales y accesorios, y a esto no llega el que una determinada superficie de suelo, clasificada inicialmente como suelo urbanizable, sea después objeto de clasificación como suelo no urbanizable, puesto que con ello el modelo de planeamiento permanece intangible; y por otra parte, en la clasificación del suelo como urbanizable o no urbanizable, al contrario que en lo que se refiere al suelo urbano, en que ha de partirse de la situación existente y que debe respetarse, goza el planificador de una potestad discrecional, dependiendo de su voluntad y del modelo territorial que desee obtener, señalar qué terrenos hayan de urbanizarse en el futuro y cuáles hayan de preservarse de toda urbanización, no cabiendo por ello combatir su criterio más que con la prueba de una desviación de poder o de una irracionalidad o arbitrariedad de la solución adoptada, extremos estos que no han sido acreditados por la recurrente ...".

"..... STS, de 6 de febrero de 2009 , en la que confirmamos la anterior doctrina mantenida en la instancia, señalando al respecto que:

"Quedan sólo por examinar los motivos ..., todos ellos referidos a la infracción de los artículos 130 y 132.3-b) del Reglamento de Planeamiento y de la jurisprudencia sobre modificaciones sustanciales.

Los artículos 130 y 132-3-b) del Reglamento de Planeamiento (y la jurisprudencia que los aplica) disponen que será obligado un nuevo trámite de información pública cuando las modificaciones introducidas en la aprobación provisional "signifiquen un cambio sustancial en los criterios y soluciones del Plan inicialmente aprobado", habiendo aclarado la jurisprudencia (v.g. STS de 6 de noviembre de 2003 , 27 de febrero de 1996 y 23 de abril de 1996) que ello ocurre cuando las modificaciones suponen una alteración del modelo de planeamiento elegido.

Pues bien; estos motivos deben ser rechazados. En una modificación puntual de un Plan General el modelo de planeamiento es el que se plasma en la modificación propuesta, aunque no afecte, por supuesto, al conjunto del Plan. Es el modelo que se propone en la modificación el que no puede desnaturalizarse, pues en otro caso se exige una nueva fase de información pública.

En el presente caso, no cabe ninguna duda de que el modelo propuesto inicialmente en la modificación, (que era un cambio de emplazamiento del segundo campo de golf, desde suelo urbanizable no programado, que quedaba clasificado como suelo no urbanizable común, a un suelo no urbanizable común, que se reclasificaba como suelo urbanizable programado), quedando radicalmente alterado en la aprobación provisional, pues en ello se creaba "ex novo" un tercer campo de golf no previsto en la aprobación inicial y una nueva urbanización de 700 viviendas tampoco prevista en esa aprobación, manteniéndose el segundo campo de golf y la urbanización "Las Beatillas".

En definitiva, la modificación provisional alteraba radicalmente el modelo urbanístico que contenía la aprobación inicial, y, en consecuencia, era exigible una nueva información pública, tal como dijo la Sala de instancia, cuya sentencia debe por ello ser confirmada".

Pues bien, en el supuesto de autos la sentencia de instancia toma en consideración los siguientes datos para proceder a la estimación del recurso de conformidad con los preceptos invocados:

a) La enorme extensión del terreno del término municipal (que cuenta aproximadamente con 8 kilómetros cuadrados) afectado por la Modificación, que es de 1.515.872 de metros cuadrados (esto es,

un 20%), extensión que, a su vez, implica mas del doble de la suma del suelo urbano y del suelo urbanizable hasta entonces existente en el municipio.

b) Existe una modificación del concepto de suelo rústico de protección paisajística que se situaba en el límite norte del término municipal por encima de la línea de nivel de los 925 metros, que era la regla contenida en las Normas Subsidiarias, pues, como hemos expresado y señala la sentencia de instancia, dicha regla se exceptiona, sin justificación evidente, en un punto concreto que afecta a 538,17 m², clasificándose con la Modificación de suelo urbanizable deportivo residencial.

c) En tercer lugar, la Sala de instancia señala diversas determinaciones estrictamente urbanísticas: la posibilidad de vivienda colectiva solo en el sector 6; así como la vulneración del principio, recogido en las Normas, de que el suelo urbanizable residencial que se creara se llevara a cabo en los límites y alrededor del suelo urbano existente.

d) Con el nuevo suelo no urbanizable ---señala la sentencia de instancia--- se pretende crear un nuevo núcleo de población, edificando mas de 700 viviendas; número que superaría la suma de las viviendas existentes y previstas en el suelo urbano (347) y de las previstas en el suelo urbanizable (202).

En la STS de 23 de febrero de 2010 hemos hecho referencia a la relatividad del concepto que nos ocupa, señalando que "las citadas conclusiones surgen en el marco de la relatividad del concepto de modificación substancial que se contiene en el artículo 130 del Reglamento de Planeamiento Urbanístico , aprobado por Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio (RPU), y que la jurisprudencia ha reproducido con reiteración". Y, en la STS de 12 de noviembre de 2004 , hemos tomado en consideración el principio de proporcionalidad atendiendo al carácter cuantitativo y cualitativo de las modificaciones introducidas en el planeamiento, señalando al respecto que "Como antes hemos expresado la sentencia de instancia llega a la conclusión de la existencia de una modificación sustancial (acreedora de un nuevo trámite de información pública) con base en dos afirmaciones:

a) La "entidad" de la proporción de incremento de suelo urbanizable entre la aprobación inicial y la definitiva.

b) La "naturaleza" de los cambios introducidos en el suelo urbano".

A la vista de todo lo anterior, obvio es que dadas las modificaciones introducidas, que acabamos de sintetizar, y examinadas las peculiares características del pequeño municipio que nos ocupa, esto es, su relatividad, obvio es que las citadas modificaciones ---en relación con las características del municipio--- deben de calificarse de substanciales y que, en resumen, con las determinaciones urbanísticas introducidas en las Normas Subsidiarias se ha producido una "reconsideración integral o total del planeamiento anterior".

En la misma STS decíamos: "Debemos añadir que la alteración producida ---entre el momento de la aprobación inicial y la definitiva--- ha contado con un carácter generalizado, tanto desde una perspectiva cuantitativa (con la importante afectación al número de manzanas) como cualitativa (con la igualmente importante alteración de la ordenanza de aplicación, edificabilidad, aprovechamiento, etc.), lo cual conduce a considerarla, por la "naturaleza" y entidad de los cambios producidos como substancial; ... Entre lo inicialmente diseñado para la ciudad de ... y lo definitivamente aprobado se han producido unas transformaciones que, por su entidad, relevancia y características, han desnaturalizado el modelo inicialmente previsto, e implica, sin duda, un considerable incremento poblacional para la ciudad en modo alguno tomado en consideración en el momento de la aprobación inicial."

Pues bien, aplicando la jurisprudencia señalada al presente procedimiento entiende la Sala que, efectivamente nos encontramos ante una modificación sustancial, atendiendo tanto a la superficie afectada por la modificación dentro de los m² de superficie total construable que pasa de 7.297.046 m²



<http://civil-mercantil.com/>

a 11.186.076 m², teniendo en cuenta la extensión del término municipal de Toledo, como al incremento en el número de viviendas previstas que supone un total de 12.174 viviendas más, pasando de 37.082 a 49.258 viviendas, así como al incremento de la superficie de uso industrial de 807.372 m² a 2.776.163 m², lo que supone un incremento de 1.968.791 m² en el suelo industrial, pues ello implica, en los términos interpretados por la jurisprudencia señalada, una modificación sustancial del modelo territorial concebido por el Plan, pudiendo concluir mediante la simple comparación de las Memorias del proyecto del POM sometido a información pública en el año 2005 y del POM aprobado definitivamente en el año 2007, que las modificaciones afectan a una superficie importante y son cualitativamente significativas.»

Establecido el carácter esencial de las modificaciones introducidas en el proyecto de plan, aborda la Sala de instancia la proyección al concreto caso enjuiciado de la doctrina del Tribunal Supremo sobre el trámite de información pública en la elaboración de los instrumentos de planeamiento contenida en la sentencia del Tribunal Supremo de 9 de diciembre de 2008 - recurso 7459/2004 - para alcanzar idéntica conclusión a la ya postulada por la misma Sala de instancia en anterior sentencia de fecha 27 de diciembre de 2010 (recurso 861/2007). A todo ello alude el fundamento jurídico sexto de la sentencia recurrida que tiene, en lo que aquí interesa, el siguiente contenido textual:

« SEXTO - Una vez delimitado que nos encontramos ante una modificación sustancial del proyecto del Plan de Ordenación Municipal de Toledo sometido a información pública en el DOCM en fecha 18 de abril de 2005 y el aprobado definitivamente mediante la Orden de la Consejería de Vivienda y Urbanismo de 26 de marzo de 2007, debemos valorar si como sostiene la parte actora, procede anular el POM aprobado definitivamente, no obstante el contenido del artículo 36. 2 A) párrafo 2º del TRLOTAU aprobado por Decreto legislativo 1/2004 y del artículo 135. 2 del Reglamento de Planeamiento aprobado Decreto 248/2004.

En primer lugar conviene recordar que el artículo 36.2.A) párrafo 2º del TRLOTAU aprobado por Decreto Legislativo 1/2004 , señala que: "2. Concluida la redacción técnica del Plan, la Administración promotora del mismo, lo someterá simultáneamente a:

A) Información pública por un período mínimo de un mes, anunciada en el «Diario Oficial de la Comunidad» y en uno de los periódicos de mayor difusión en ésta. Durante ella, el proyecto diligenciado del plan deberá encontrarse depositado, para su consulta pública, en el Municipio o Municipios afectados por la ordenación a establecer.

No será preceptivo reiterar este trámite en un mismo procedimiento, ni aun cuando se introduzcan modificaciones sustanciales en el proyecto, bastando que el órgano que otorgue la aprobación inicial la publique en la forma establecida en el párrafo anterior y notifique ésta a los interesados personados en las actuaciones."

A su vez el artículo 135.2 del Reglamento de Planeamiento de Castilla-La Mancha , aprobado por Decreto 248/2004 dice: "2 . Una vez concluida la redacción técnica del Plan correspondiente, la Administración promotora del mismo lo someterá simultáneamente a:

a) Información pública de toda su documentación, incluido el estudio de impacto ambiental, por un periodo mínimo de un mes, anunciada en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha y en uno de los periódicos de mayor difusión en ésta. Durante todo el periodo de información, el proyecto diligenciado del Plan deberá encontrarse depositado, para su consulta pública, en el local o los locales del municipio o municipios afectados por la ordenación a establecer, que al efecto señale el edicto de publicación.

El comienzo del cómputo del plazo de información al público de los planes comenzará al día siguiente de la publicación del último anuncio.

<http://civil-mercantil.com/>

Concluido válidamente este trámite, no será preceptivo reiterarlo aunque se introduzcan modificaciones en el proyecto cualquiera que sea el alcance de éstas. No obstante, cuando se introduzcan modificaciones, el órgano que otorgue la aprobación inicial ordenará la publicación del acuerdo correspondiente en la forma establecida en el párrafo anterior, notificándolo además a los interesados personados en las actuaciones."

Pues bien, no obstante el tenor literal de tales preceptos, esta Sala y Sección se ha pronunciado recientemente sobre la interpretación de los mismos en cuanto la necesidad de nuevo trámite de información pública cuando concurren modificaciones sustanciales, mediante sentencia de fecha 27 de diciembre de 2010, recurso 861/2007 (Ponente Sr. Domingo Zaballos), que termina con pronunciamiento estimatorio del recurso contencioso-administrativo, anulando el Instrumento de Planeamiento por lo que se explicita en los fundamentos jurídicos segundo y tercero, que por su aplicación al presente procedimiento reproducimos: "Segundo.- Así planteada la controversia y considerando que la pretensión principal del actor, que se dicte sentencia declarando nula "la aprobación inicial y definitiva" del Plan de Ordenación Municipal, se impone primeramente analizar el motivo impugnatorio que arroja tal pretensión anulatoria.

El artículo 36.2 del Texto Refundido autonómico castellano-manchego de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística, regulando la tramitación de los planes de Ordenación Municipal determina que, concluida la redacción técnica del Plan, la Administración promotora del mismo habrá de someterlo a información pública por un período mínimo de un mes (primer párrafo de la letra A) y se añade lo siguiente: "No será preceptivo reiterar este trámite en un mismo procedimiento, ni aún cuando se introduzcan modificaciones sustanciales en el proyecto, bastando que el órgano que otorgue la aprobación inicial la publique en la forma establecida en el párrafo anterior y notifique ésta a los interesados personados en las actuaciones" (segundo párrafo del apartado segundo, letra A).

Dicho artículo, y particularmente el párrafo transcrito, es prácticamente reproducción literal del artículo 38.2 .a) del cuerpo normativo autonómico en el que se inspira, como es sabido, la Ley valenciana 6/94, de 15 de noviembre, Reguladora de la Actividad Urbanística ("no será preceptivo reiterar este trámite en un mismo procedimiento, ni aún cuando se introduzcan modificaciones sustanciales en el proyecto, bastando que el órgano que otorgue la aprobación provisional notifique ésta a los interesados personados en las actuaciones").....

Tercero.

Conociendo de un recurso de casación frente a Sentencia desestimatoria de recurso contencioso-administrativo planteado en términos muy similares al de autos -iguales en lo esencial-, tanto en sus aspectos fácticos como jurídicos, el Tribunal Supremo en sentencia de 9 de diciembre de 2008, (Recurso 7459/04, Ponente Sr. Calvo Rojas), anuló la aprobación definitiva de un Instrumento de Planeamiento General a partir de los siguientes razonamientos:

«TERCERO.- En el primer motivo de casación se alega la infracción de los artículos 9.2 y 105.a/ de la Constitución, 5.2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, 35 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y 6.1 de la Ley 6/1998, sobre régimen del suelo y valoraciones. Y como ya hemos anticipado, también este motivo primero debe ser acogido. La reseña de la fundamentación jurídica de la sentencia recurrida que antes hemos ofrecido (antecedente segundo) pone de manifiesto que en el proceso de instancia las demandantes propugnaban el planteamiento de cuestión de inconstitucionalidad del párrafo segundo del artículo 38.2.A de la Ley valenciana 6/1994, de 15 de noviembre, reguladora de la Actividad Urbanística. Ese precepto, después de regular en su párrafo primero el trámite de información pública que debe observarse en el procedimiento de elaboración de los instrumentos de planeamiento, establece en su párrafo segundo: «No será preceptivo reiterar este trámite en un mismo procedimiento, ni aún cuando se introduzcan modificaciones sustanciales en el proyecto, bastando que el

órgano que otorgue la aprobación provisional notifique ésta a los interesados personados en las actuaciones».

La parte demandante aducía que el precepto transcrito vulnera lo dispuesto en el artículo 105 .a/ de la Constitución relativo a la audiencia de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten; y se invocaba también en la demanda el artículo 6 de la Ley 6/1998 , sobre régimen del suelo y valoraciones, que en su apartado 1 determina que la legislación urbanística garantizará la participación pública en los procesos de planeamiento y gestión. La Sala de instancia rechaza el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad señalando que procede utilizar el mecanismo previsto en el artículo 35 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional "...sólo en función de que el precepto cuya constitucionalidad se cuestiona sea relevante para el fallo se podría plantear la cuestión, pero sucede en autos que no se invoca que la aplicación del mencionado precepto (artículo 38.3 de la LRAU) haga a la actuación administrativa acreedora de nulidad por infracción de garantías constitucionalmente protegidas, sino que, en abstracto y a juicio del recurrente, el precepto es inconstitucional (...). En suma, que no procede hacer uso del instrumento previsto por el artículo 35 de la LOTC porque, además, el derecho de audiencia que protege el artículo 105 de la Constitución es de configuración legal y la LRAU lo respeta en su redacción, si bien proyectándolo frente a los concretos afectados por la modificación y no por el mecanismo de información pública". Y más adelante la sentencia recurrida indica:" (...) Por otra parte no se cuestiona la delimitación misma de las Unidades de Ejecución o su corrección, sino el procedimiento para establecerlas, esto es, obviando el que considera preceptivo trámite de información pública, sin incorporar alegaciones de fondo o prueba a efectos de acreditar la desigualdad que dicha delimitación produce, por lo que no puede apreciarse su existencia....»

Pues bien, admitiendo que el derecho de participación a que se refiere el artículo 105 .a/ de la Constitución es un derecho de configuración legal, no podemos compartir el resto de las razones dadas por la Sala de instancia (...).

QUINTO.

Procede que retomemos ahora el razonamiento que exponíamos en el fundamento tercero. Precisamente porque el derecho recogido en el artículo 105 .a/ de la Constitución es un derecho de configuración legal -en esto compartimos el criterio de la Sala de instancia-, hemos de acudir a la regulación que del mismo hayan hecho el legislador estatal y autonómico en el ejercicio de sus respectivas competencias. Y en el ámbito al que se refiere la presente controversia, referido al procedimiento de elaboración de un Plan General de Ordenación Urbana, es referencia normativa obligada el artículo 6.1 de la Ley 6/1998 , sobre régimen del suelo y valoraciones, por ser este precepto -según determina la disposición final primera de la propia Ley 6/1998 - una norma básica dictada en el ejercicio de competencias reservadas al legislador general en el artículo 149.1.1ª, 13ª, 18ª y 23ª de la Constitución .

Por tanto, es de observancia ineludible la determinación contenida en esa norma básica en la que se dispone que la legislación urbanística garantizará la participación. Por tanto, es de observancia ineludible la determinación contenida en esa norma básica en la que se dispone que la legislación urbanística garantizará la participación pública en los procesos de planeamiento y gestión. Este precepto tiene sus raíces en la regulación contenida en los artículos 40 y 41 del texto refundido de la Ley del Suelo de 1976 y en los artículos 128 , 130 , 131 del Reglamento de Planeamiento aprobado por Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio , que, en lo que aquí interesa, establecen que el documento aprobado inicialmente debe ser sometido a información pública, y que ese trámite de información pública debe reiterarse después de la aprobación provisional cuando en ésta se introduzcan modificaciones sustanciales con relación al documento inicialmente aprobado (artículo 130 del Reglamento de Planeamiento citado). Con esos antecedentes, aun admitiendo que la formulación del artículo 6.1 de la Ley 6/1998 deja margen para que la participación pública se garantice por diversas vías, parece claro que no se observa la letra ni el espíritu de esa norma básica, y, en definitiva, que no se garantiza la



<http://civil-mercantil.com/>

participación pública en el proceso de planeamiento, cuando la legislación urbanística establece una regulación del procedimiento a seguir que excluye la segunda información pública aun cuando el documento aprobado inicialmente haya sufrido modificaciones sustanciales, y, además, sólo requiere la comunicación de tales modificaciones a los interesados personados en las actuaciones, lo que deja sin conocer las modificaciones acogidas durante la tramitación a todos los afectados que no estuviesen personados en el procedimiento (que quizá no se personaron, ni formularon alegaciones, porque estaban conformes con el documento aprobado inicialmente).

Ya hemos señalado que, dada la formulación abierta del artículo 6.1 de la Ley 6/1998, la legislación urbanística cuenta con un cierto margen para determinar la forma concreta de garantizar la participación pública en el proceso de planeamiento; pero cuando, como aquí sucede, el ordenamiento autonómico no ofrece ningún cauce para que aquel mandato de la norma básica encuentre efectiva realización, resulta procedente aplicar aquella fórmula en la que ese mandato ha encontrado su tradicional plasmación en nuestro ordenamiento y que consiste en la realización de una nueva información pública cuando durante la tramitación del planeamiento se han introducido modificaciones sustanciales. A lo anterior no cabe oponer el hecho de que las recurrentes hayan conocido finalmente las modificaciones plasmadas en el planeamiento aprobado definitivamente. En primer lugar, porque ese conocimiento derivado de la publicación del acto de aprobación definitiva no proporcionó a las aquí recurrentes ninguna posibilidad de participar en el proceso de elaboración del planeamiento y no les dejó más opción que la de impugnarlo por no estar conformes con sus determinaciones, como efectivamente hicieron. En segundo lugar, porque el defecto de procedimiento que venimos señalando ha dejado sin posibilidad de participar en la elaboración del planeamiento a la generalidad de los ciudadanos, incluidos los directamente afectados por las modificaciones del planeamiento, exceptuando aquéllos que por estar personados en el expediente hubiesen recibido una comunicación personal sobre las modificaciones introducidas en el acuerdo de aprobación provisional; lo que claramente contraviene el mandato contenido en el tantas veces citado artículo 6.1 de la Ley 6/1998.

Constatado así que la regulación establecida en el artículo 38.2.A de la Ley valenciana 6/1994 no garantiza la participación pública en el proceso de planeamiento, que es lo exigido de manera inequívoca en el artículo 6.1 de la Ley 6/1998, debemos concluir que la sentencia recurrida ha infringido esta norma básica precisamente por no haberla aplicado ni tomado siquiera en consideración".

Por lo que encontrándonos en el presente procedimiento ante modificaciones sustanciales como hemos señalado y atendiendo a la sentencia invocada, donde ya dijimos que la norma básica estatal si exigía abrir un nuevo trámite de información pública si se introducían modificaciones sustanciales, debe de estimarse el presente recurso en su pretensión principal, sin que sea necesario examinar los restantes motivos alegados."].

La conclusión obtenida por la Sala de instancia se recoge en el propio fundamento sexto de la sentencia del siguiente modo:

«En aplicación de la sentencia referida y en virtud del principio de unidad de doctrina debe de procederse a estimar el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra la Orden de 26 de marzo de 2007 por el que se aprueba el POM de Toledo, que se declara contrario a derecho y se anula, y en atención al suplico de la actora, debemos acordar la retroacción de actuaciones de tramitación hasta el momento en que debió someterse a nueva información pública ».

Cuarto.

Notificada la referida sentencia a las partes, la representación procesal del Ayuntamiento de Toledo y de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha presentaron ante la Sala de instancia escrito solicitando que se tuviese por preparado contra ella recurso de casación y que se remitiesen las actuaciones a esta Sala del Tribunal Supremo, a lo que aquélla accedió por providencia de 19 de septiembre de 2011, en la

que se ordenó emplazar a las partes para que, en el término de treinta días, pudiesen comparecer ante este Tribunal de Casación.

Quinto.

Mediante diligencia de ordenación de 25 de octubre de 2011 se dispuso dar traslado al Letrado de los Servicios Jurídicos de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para que, en el plazo de treinta días, manifestase si sostenía o no el recurso de casación por él preparado, y, en caso afirmativo, lo interpusiese por escrito en el indicado plazo, lo que llevó a cabo, con fecha 13 de diciembre de 2011, si bien dicho recurso fue inadmitido por la Sección Primera de esta Sala, mediante Auto de fecha 28 de junio de 2012 .

Sexto.

El Ayuntamiento de Toledo, por su parte, interpuso recurso de casación mediante escrito de fecha 3 de noviembre de 2011, dicho recurso se basa en tres motivos, el primero al amparo del apartado a) del artículo 88.1 de la Ley de esta Jurisdicción y los demás al amparo del apartado d) del mismo precepto, de los que fue inadmitido por la Sección Primera de esta Sala, mediante Auto de fecha 28 de junio de 2012 , el motivo primero, y admitidos los demás, es decir el segundo y tercero, de los que el segundo denuncia la infracción de los artículos 163 de la Constitución , 35.1 de la LOTC y 5.2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial y de la jurisprudencia dictada en aplicación de los mismos, al haber soslayado la Sala de instancia el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, pese a que, según sostiene el recurrente en el desarrollo argumental del motivo, la misma debió haberse planteado por el órgano jurisdiccional sentenciador tanto si entendía que el artículo 36.2 a) del Decreto Legislativo 1/2004, de 28 de diciembre de 2004 , por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla-La Mancha era contrario al artículo 105 de la Constitución , como si la conclusión alcanzada obedeció a la apreciación de la concurrencia de una antinomia entre la norma estatal básica, (el artículo 6 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, de Régimen del Suelo y Valoraciones) y el citado precepto autonómico, porque el artículo 36.2 a) del Decreto Legislativo 1/2004, de 28 de diciembre de 2004 es una norma con rango de ley, aplicable al caso y determinante del fallo, razón por la que concurrían todos los requisitos exigibles para considerar ineludible el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad o la aplicación al caso del precepto desplazado, en aplicación de la doctrina constitucional y jurisprudencial que cita; mientras que el tercero denuncia que el Tribunal a quo infringe lo dispuesto en los artículos 105 y 148.1.3ª de la Constitución , 6.1 de la Ley 6/1998, de 13 de abril de Régimen del Suelo y Valoraciones y 31.1.2ª del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha en tanto que la Sala de instancia habría errado al interpretar el alcance del artículo 6 de la LRSV , en la medida en que el precepto, en la argumentación del recurrente, se limita a consagrar, con carácter general, el derecho de participación pública en los procesos de planeamiento, sin regular ni concretar las formas de ejercicio del mismo, deduciéndose ese contenido general, además, de la condición de legislación básica de la norma, de la que, según se razona, se derivaría la imposibilidad de establecer la detallada regulación que la Sala de instancia habría inferido de aquel, so pena de conculcar las competencias autonómicas concernidas, sin que el hecho de que la Sala de instancia haya seguido el criterio establecido al respecto en la sentencia del Tribunal Supremo de de 9 de diciembre de 2008 pueda considerarse doctrina jurisprudencial, al constituir esta, se dice, un único precedente aislado, y darse, además, la circunstancia de que la citada sentencia contó con el voto particular que transcribe parcialmente.

Séptimo.

No habiendo personación de parte recurrida las actuaciones quedaron pendientes de señalamiento cuando por turno correspondiese, a cuyo fin se fijó para votación y fallo el día 25 de junio de 2013, en que tuvo lugar con observancia en su tramitación de las reglas establecidas por la Ley.

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

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero.

Trataremos conjuntamente los dos motivos invocados, pues sus planteamientos son difícilmente separables y porque, en realidad, desarrollan una misma tesis, y ya anticipamos que no pueden ser acogidos.

La sentencia que se recurre en casación, aplicando la doctrina expuesta en nuestra sentencia de 9 de diciembre de 2008 (recurso de casación número 7459/2004), entiende que el artículo 36.2 a) del Decreto Legislativo 1/2004, de 28 de diciembre de 2004 , por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla-La Mancha, no puede ser aplicada porque se opone a lo dispuesto en el artículo 6.1 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre el Régimen del Suelo y Valoraciones , que es norma de carácter básico, ex disposición final única de dicha ley.

El punto de partida de la argumentación del recurso para combatir la sentencia se sitúa en la consideración de que la interpretación de la sentencia de la Sala de Instancia, y la de este Tribunal en que se apoya, es manifiestamente errónea por contraria al sistema de fuentes al dejar de aplicar la norma legal autonómica, sin plantear cuestión de inconstitucionalidad, ex artículo 163 de la Constitución , lo que supone la conculcación del orden competencial aplicable al ámbito sectorial del urbanismo concretamente dimanante de los artículos 148.1.3ª y 31.1 2ª del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha.

Segundo.

Esta Sala había formado criterio al respecto en las sentencias de 9 de diciembre de 2008 (recurso de casación número 7459/2004) -que cita y en la que se apoya la sentencia recurrida- y de 28 de junio de 2012 (recurso de casación número 3013/2010), que versaban sobre idéntica cuestión.

Como hemos recordado en nuestra reciente sentencia de 25 de septiembre de 2013 (recurso de casación 6557 / 2011) el criterio en ellas expresado ha sido matizado en Auto de 30 de abril de 2013 , al resolver el incidente de nulidad de actuaciones deducido por la representación procesal de la Administración de la Comunidad Valenciana en el recurso de casación número 3013 de 2010, en el que se instaba precisamente la nulidad de nuestra sentencia de 28 de junio de 2012 por razones sustancialmente iguales a las que ahora se esgrimen.

Por ello, esta Sala va a mantener la solución adoptada en la sentencia de 25 de septiembre de 2013 que a su vez seguía el establecido en el auto de 30 de abril de 2013, resolviendo el incidente de nulidad de actuaciones deducido en el recurso de casación 3013 de 2010 , cuyos argumentos fueron también reiterados en la sentencia de 13 de mayo de 2013 (recurso de casación 3400/2009).

Decíamos en el fundamento jurídico quinto de esta última sentencia, que traslada literalmente el contenido del auto indicado, y repetimos ahora lo siguiente:

«[...] A la vista de las declaraciones de la sentencia del Tribunal Constitucional 187/2012, de 29 de octubre , nos planteamos la posibilidad de revisar nuestra doctrina. Esa sentencia del Tribunal Constitucional ha otorgado el amparo solicitado por la Generalidad de Cataluña porque en nuestra sentencia de 14 de octubre de 2009 (recurso de casación 5988/2005), sin el previo planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, consideramos inaplicable la Disposición Transitoria Cuarta, apartado sexto, de la Ley 10/2004, de 24 de diciembre , de modificación de la Ley 2/2002, de 14 de marzo, de



<http://civil-mercantil.com/>

Urbanismo de Cataluña. El Tribunal Constitucional anula nuestra sentencia indicada con el argumento principal de que este Tribunal Supremo, para dirimir los conflictos o contradicciones que puedan producirse entre la legislación estatal y la de las Comunidades Autónomas, no puede inaplicar una ley autonómica por contradicción con la Ley Estatal, de acuerdo con la cláusula de prevalencia contemplada en el artículo 149.3 de la Constitución , sino que, para esos supuestos, ha de acudir al Tribunal Constitucional planteando la cuestión de inconstitucional prevista en los artículos 163 de la Constitución y 35 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional .

Esta Sala, como no podía ser de otro modo, siendo respetuosa con la doctrina del Tribunal Constitucional, ha matizado sus razonamientos en los términos expresados en el auto de 30 de abril de 2013, al resolver el incidente de nulidad de actuaciones deducido en recurso de casación 3013 de 2010, en el que se insta la nulidad de nuestra sentencia de 28 de junio de 2.012 .

En dicho auto, cuya argumentación vamos a reiterar, hicimos repaso sobre la doctrina relativa al planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad contenida en las sentencias 163/1995, de 8 de noviembre ; 173/2002, de 9 de octubre ; 58/2004, de 19 de abril ; 66/2011, de 16 de mayo y 187/2012, de 29 de octubre . En el Fundamento Jurídico 7 de esta última el Tribunal Constitucional declara que "la Sentencia impugnada realizó un juicio previo de selección de la norma jurídica aplicable al caso de autos que, de acuerdo con la doctrina constitucional, corresponde realizar al órgano judicial como cuestión de legalidad ordinaria" . Esto es, no parece plantearse reparo sobre la operación, genuinamente jurisdiccional, de seleccionar la norma aplicable (la relevante); en aquél caso cuando procedió a aplicar el artículo 62.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común , y no la Disposición Transitoria Cuarta, apartado sexto, de la Ley del Parlamento de Cataluña 2/2002, de 14 de marzo , de Urbanismo, en la redacción dada por la Ley 10/2004, de 24 de diciembre.

Así lo confirma la propia Sentencia del Tribunal Constitucional cuando añade que "forma parte del conjunto de las facultades inherentes a la potestad de juzgar, privativa de los Jueces y Tribunales del Poder Judicial por mandato de la propia Constitución (art. 117.3), la de seleccionar la norma jurídica aplicable al caso concreto de entre las varias posibles, su interpretación y la subsunción en ellas de los hechos ... (SSTC 76/1995, de 22 de mayo, FJ 5 ; 173/2002, de 9 de octubre, FJ 10 ; y 58/2004, de 19 de abril , FJ 14). En consecuencia, ninguna tacha de constitucionalidad podría merecer la determinación de la norma aplicable al caso por el juez ordinario ».

No obstante, recordada tal doctrina, el otorgamiento del amparo se va a fundamentar -en concreto- en los "efectos que esa operación tiene en el caso de autos" ; efectos que son analizados a continuación, insistiéndose en que son sólo los efectos producidos en el "caso concreto" los que obligan al otorgamiento del amparo, como consecuencia de haberse procedido por el Tribunal Supremo, se insiste, en este caso concreto, a "la selección de la norma jurídica aplicable al caso de autos, es decir, el art. 62.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre ".

Partiendo de lo anterior, en el fundamento jurídico sexto de nuestro Auto de 30 de abril de 2013 (incidente de nulidad de actuaciones del recurso de casación 3013/2010), hemos realizado las siguientes declaraciones plenamente trasladables al caso que ahora nos ocupa:

« SEXTO .- [...]

Pues bien, en el supuesto de autos, cuando hemos procedido a la selección de la norma estatal determinante de la nulidad del planeamiento impugnado, hemos seleccionado una norma estatal básica perteneciente al "procedimiento administrativo común" (149.1.18 de la CE), que, además, cuenta con el respaldo del artículo 105 del mismo texto constitucional. No se trata, pues, solo, de seleccionar una norma estatal desplazando la autonómica, sino de aplicar directamente el precepto constitucional de referencia.



<http://civil-mercantil.com/>

Por ello, entendemos que, en el supuesto de autos, inaplicado el aludido precepto autonómico -como lo inaplicó previamente la Sala de instancia- hemos realizado la única interpretación posible del mismo acorde con la Constitución y con el resto de los preceptos del ordenamiento jurídico relativos a la audiencia de los interesados en el procedimiento administrativo, y, en consecuencia, hemos llevado a cabo, por tanto, una auténtica interpretación sistemática e integradora en el sentido ya expuesto en los fundamentos jurídicos de las sentencias, ajustada al artículo 5.3 de la LOPJ, y, en modo alguno vulneradora de los derechos fundamentales invocados por la recurrente».

En fin, al seleccionar la norma aplicable al caso, sin incluir ningún juicio de eventual [in] constitucionalidad de normas autonómicas, no excedemos nuestro cometido. En este caso, al igual que el asunto que resolvimos en nuestra sentencia de 9 de diciembre de 2008 -recurso de casación 7459/2004-, procede mantener idéntica tesis por las mismas razones expresadas en el fundamento jurídico quinto de ésta última sentencia, cuyo tenor es como sigue:

"QUINTO.- Precisamente porque el derecho recogido en el artículo 105.a/ de la Constitución es un derecho de configuración legal ---en esto compartimos el criterio de la Sala de instancia---, hemos de acudir a la regulación que del mismo hayan hecho el legislador estatal y autonómico en el ejercicio de sus respectivas competencias. Y en el ámbito al que se refiere la presente controversia, referido al procedimiento de elaboración de un Plan General de Ordenación Urbana, es referencia normativa obligada el artículo 6.1 de la Ley 6/1998, sobre régimen del suelo y valoraciones, por ser este precepto ---según determina la disposición final primera de la propia Ley 6/1998--- una norma básica dictada en el ejercicio de competencias reservadas al legislador general en el artículo 149.1.1ª, 13ª, 18ª y 23ª de la Constitución.

Por tanto, es de observancia ineludible la determinación contenida en esa norma básica en la que se dispone que la legislación urbanística garantizará la participación pública en los procesos de planeamiento y gestión. Este precepto tiene sus raíces en la regulación contenida en los artículos 40 y 41 del texto refundido de la Ley del Suelo de 1976 y en los artículos 128, 130, 131 del Reglamento de Planeamiento aprobado por Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, que, en lo que aquí interesa, establecen que el documento aprobado inicialmente debe ser sometido a información pública, y que ese trámite de información pública debe reiterarse después de la aprobación provisional cuando en ésta se introduzcan modificaciones sustanciales con relación al documento inicialmente aprobado (artículo 130 del Reglamento de Planeamiento citado). Con esos antecedentes, aun admitiendo que la formulación del artículo 6.1 de la Ley 6/1998 deja margen para que la participación pública se garantice por diversas vías, parece claro que no se observa la letra ni el espíritu de esa norma básica, y, en definitiva, que no se garantiza la participación pública en el proceso de planeamiento, cuando la legislación urbanística establece una regulación del procedimiento a seguir que excluye la segunda información pública aun cuando el documento aprobado inicialmente haya sufrido modificaciones sustanciales, y, además, sólo requiere la comunicación de tales modificaciones a los interesados personados en las actuaciones, lo que deja sin conocer las modificaciones acogidas durante la tramitación a todos los afectados que no estuviesen personados en el procedimiento (que quizá no se personaron, ni formularon alegaciones, porque estaban conformes con el documento aprobado inicialmente).

Ya hemos señalado que, dada la formulación abierta del artículo 6.1 de la Ley 6/1998, la legislación urbanística cuenta con un cierto margen para determinar la forma concreta de garantizar la participación pública en el proceso de planeamiento; pero cuando, como aquí sucede, el ordenamiento autonómico no ofrece ningún cauce para que aquel mandato de la norma básica encuentre efectiva realización, resulta procedente aplicar aquella fórmula en la que ese mandato ha encontrado su tradicional plasmación en nuestro ordenamiento y que consiste en la realización de una nueva información pública cuando durante la tramitación del planeamiento se han introducido modificaciones sustanciales".

(...) En definitiva, el respeto al plural y complejo sistema de fuentes de producción normativa característico de la ordenación territorial del Estado establecida en el Título VIII de la Constitución no



<http://civil-mercantil.com/>

puede hacer olvidar aquellos principios y postulados, igualmente recogidos en el texto constitucional, tendentes a propiciar una interpretación vertebradora e integrada del ordenamiento jurídico. Y entre esos postulados destaca el recogido en el artículo 149.3 de la Constitución que se invoca en las sentencias antes citadas, del que se deriva la conclusión de que cuando no es posible una interpretación de la norma autonómica que la haga conciliable con la legislación básica, la resolución de la controversia debe basarse en la aplicación de esta última en tanto que norma básica dictada por el legislador estatal en ejercicio de competencias exclusivas».

Y como declaramos en la sentencia de 28 de junio de 2012 (recurso de casación 3013/2010), au [nque] no se establezca en el artículo 6.1 de la Ley sobre Régimen del Suelo y Valoraciones un único modelo de participación, no comporta que la participación pública en el planeamiento urbanístico pueda ser excluida. La información pública en ese tipo de planeamiento no es un mero trámite en el procedimiento de su elaboración, sino un trámite esencial por la especial incidencia que tienen los planes urbanísticos en la vida de los ciudadanos, máxime cuando se produce, como aquí sucede, la aprobación de un nuevo Plan General de Ordenación Urbana . Se vulnera, por ello, el derecho a la participación pública en el planeamiento urbanístico, que resulta del mencionado artículo 6.1 LRSV ---y que, obviamente ha de ser efectiva---, si se aprueba el instrumento de planeamiento sin el correspondiente trámite de información pública, y también cuando se han introducido, sin ese trámite, modificaciones sustanciales en el planeamiento aprobado.».

Con esos matices y precisiones, y sin necesidad de añadir nuevas razones a la argumentación que hemos reflejado, procede, igual que en la citada sentencia de 25 de septiembre de 2013 que utilizamos de referencia, la desestimación de los motivos de casación invocados por la representación procesal del Ayuntamiento recurrente.

Tercero.

La desestimación de los motivos de casación alegados comporta la declaración de no haber lugar al recurso interpuesto con imposición de costas a la Administración recurrente, según establece el artículo 139.2 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa .

Vistos los preceptos y jurisprudencia citados, así como los artículos 86 a 95 y 107.2 de la Ley de esta Jurisdicción .

FALLAMOS

Que, con desestimación de los dos motivos de casación alegados, debemos declarar y declaramos que no ha lugar al recurso interpuesto por la representación del Ayuntamiento de Toledo, contra la sentencia pronunciada, con fecha 26 de julio de 2011, por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha de 26 de julio de 2011 en el recurso contencioso-administrativo número 556 de 2007, con imposición a dicha Administración local de las costas procesales causadas.

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 que fue la anterior sentencia por el Magistrado Ponente, Excmo. Sr. D. Mariano de Oro-Pulido y Lopez, estando constituida la Sala en Audiencia Pública, de lo que certifico.

CEF.-

**Revista práctica del
Derecho CEFLegal.-**



<http://civil-mercantil.com/>

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.