

BASE DE DATOS DE Norma DEF.-

Referencia: NCJ066451

TRIBUNAL SUPREMO*Sentencia 133/2023, de 6 de febrero de 2023**Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 5.ª)**Rec. n.º 1337/2022***SUMARIO:****Urbanismo. Elaboración de los instrumentos del planeamiento. Participación ciudadana. Consulta pública. Excepciones.**

Trámite previo de participación ciudadana, en aplicación del art.133 Ley 39/2015 para la tramitación del procedimiento de aprobación de las disposiciones generales.

Centrado el debate en la aplicación de las normas establecidas en la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas para la aprobación de los reglamentos a los instrumentos de ordenación territorial y urbanística; más concretamente, si en dicho procedimiento y con carácter previo ha de cumplimentarse el trámite establecido en su artículo 133.1º de dicha Ley estatal, es decir, una consulta pública, a través del portal web de la Administración competente en la que se recabará la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma.

Conforme al reparto competencial que se ha establecido por la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional y se ha acogido en nuestro Derecho, la legislación sobre urbanismo, también sobre los procedimientos para la aprobación de los instrumentos de ordenación, es de competencia autonómica y la aprobación de los Planes, sus Modificaciones y Revisiones, comprende una primera aprobación inicial y una ulterior aprobación definitiva, trámites que sin perjuicio de la competencia (municipal y autonómica) para realizarla, comporta una reiterada exigencia de información pública que, no es equivalente al trámite de participación, pero que comporta dar intervención a los ciudadanos para que formulen alegaciones que las Administraciones pueden acoger en ese devenir procedimental con anterioridad a la mera aprobación provisional de los instrumentos de ordenación. Sirva lo expuesto para constatar que, en el ámbito urbanístico, la legislación sectorial, ahora competencia de las Comunidades Autónomas, contempla una normativa que regula pormenorizadamente la materia, de tal forma que la regulación de un procedimiento específico para la aprobación, modificación o revisión de los instrumentos de ordenación comporta la no aplicación de la normativa general de aprobación de las disposiciones generales.

Por tanto, no rigen en la aprobación de los instrumentos de ordenación urbanística la normativa contenida en la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas para el procedimiento de aprobación de las disposiciones reglamentarias, sin perjuicio de que pudiera establecerse remisión expresa en la normativa autonómica.

PRECEPTOS:

Ley 39/2015 (LPAC), arts. 47.1 e) y 133.

RD 1346/1976 (TR Ley del Suelo de 1976), art. 4.2.

Ley 6/1998 (Régimen del Suelo y Valoraciones), art. 6.1.

Constitución Española, art. 9.2.

PONENTE:*Don Wenceslao Francisco Olea Godoy.***TRIBUNAL SUPREMO**

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Quinta

Sentencia núm. 133/2023

Fecha de sentencia: 06/02/2023

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 1337/2022

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 24/01/2023

Ponente: Excmo. Sr. D. Wenceslao Francisco Olea Godoy

Procedencia: T.S.J.CATALUÑA CON/AD SEC.3

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. Sinforiano Rodriguez Herrero

Transcrito por:

Nota:

R. CASACION núm.: 1337/2022

Ponente: Excmo. Sr. D. Wenceslao Francisco Olea Godoy

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. Sinforiano Rodriguez Herrero

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Quinta

SENTENCIA

Excmos. Sres. y Excmas. Sras.

D. Carlos Lesmes Serrano, presidente
D. Wenceslao Francisco Olea Godoy
D.^a Inés Huerta Garicano
D. Ángel Ramón Arozamena Laso
D.^a Ángeles Huet De Sande

En Madrid, a 6 de febrero de 2023.

Esta Sala ha visto el recurso de casación nº 1337/2022 interpuesto por la Generalitat de Cataluña, representada por la letrada doña Cristina Cano Pérez y por el Ayuntamiento de Barcelona, representado por el procurador D. Vicente Ruigomez Muriedas y defendido por el letrado D. Joan Manel Fernández Barrios contra la sentencia núm. 4197/2021, de 28 de octubre, dictada por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña en el procedimiento ordinario 293/2018, relativa a la aprobación definitiva de la Modificación de las Normas Urbanísticas del Plan General Metropolitano que regulan los aparcamientos de Barcelona. Ha comparecido como parte recurrida GREMI DE GARATGES DE BARCELONA, representada por la procuradora doña Rosa Sorribes Calle y defendida por el letrado don Climent Fernández Forner.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Wenceslao Francisco Olea Godoy.

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. Objeto del proceso en la instancia.-

La Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Tercera) del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña dictó sentencia núm. 4197/2021, 28 de octubre, estimatoria del P.O. 293/18, entablado por la representación procesal del "Gremi de Garatges de Barcelona" frente al acuerdo -18 de septiembre de 2018- de la Subcomisión de Urbanismo del municipio de Barcelona (expediente 2018/67099/B), por el que se aprueba definitivamente la Modificación de las Normas Urbanísticas del Plan General Metropolitano que regulan los aparcamientos de Barcelona (DOGC de 16 de octubre de 2018), disposición de carácter general que declara nula de pleno derecho.

La "ratio decidendi" del fallo de la sentencia recurrida se encuentra en su fundamento de derecho segundo, en el que la sala aprecia la omisión del trámite recogido en el artículo 133.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, con aplicación y reproducción de lo declarado en la sentencia de la misma sección dictada en el P.O. nº 288/18, donde se razonó al respecto, en esencia: la no concurrencia de las excepciones del apartado 4 del referido precepto, que se trata de un trámite aplicable para los entes locales, la inaplicabilidad de la DA 1ª de la Ley 39/2015, puesto que "[...] el TRLUC en la materia que nos ocupa (art 8.1 TRLUC participación ciudadana) se refiere al derecho sustantivo y no al procedimental, no siendo incompatible la aplicación de la citada ley especial de urbanismo, con la normativa estatal común procedimental en la elaboración de disposiciones de carácter general, aplicable también a la Administración local.", y, que se trata de un trámite sustancial, cuya omisión genera un defecto constitutivo de nulidad de pleno derecho. A mayor abundamiento, indica la sala que determinados preceptos de la norma impugnada - artículos 298, 300.5.a) y la Disposición Transitoria- no garantizaban el principio de seguridad jurídica proclamado en el artículo 9.3 de la Constitución.

Segundo. *El recurso de casación promovido por las partes.-*

La abogada de la Generalitat de Cataluña y la representación procesal del Ayuntamiento de Barcelona presentaron sendos escritos preparando recurso de casación, en los que, tras razonar sobre la presentación del recurso en plazo, su legitimación y la recurribilidad de la resolución impugnada, denunciaron las siguientes infracciones legales y/o jurisprudenciales: el artículo 133 en relación con la DA 1ª de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas [Generalitat de Cataluña]; y, el artículo 133.1 en relación con la DA 1ª, en sus dos párrafos, de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en relación con la interpretación efectuada por la STC 55/18, así como el artículo 149.1.18 en relación el artículo 148.3 de la Constitución y los artículos 110 y 149.5 del vigente Estatuto de Autonomía de Cataluña [Ayuntamiento de Barcelona].

Habiendo efectuado de forma suficiente el preceptivo juicio de relevancia, invocaron, ex art. 88 LJCA, los apartados 2.b), 2.c), 2.g), 3.a), 3.c) - [Generalitat de Cataluña]- y 2.c), 2.e), 2.g), 3.c) [Ayuntamiento de Barcelona].

Tercero. *Admisión del recurso.-*

Mediante auto de 20 de enero de 2022, la Sala de instancia tuvo por preparados los recursos de casación, ordenando el emplazamiento de las partes para su comparecencia ante esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en el plazo de treinta días, con remisión de los autos originales y del expediente administrativo.

Recibidas las actuaciones y personadas las partes ante este Tribunal, por la Sección de Admisión de la Sala de lo Contencioso-Administrativo se dictó auto el 25 de mayo de 2022, acordando:

<< 1º) Admitir los recursos de casación tramitados con el nº 1337/22, preparados por la abogada de la Generalitat de Cataluña y la representación procesal del Ayuntamiento de Barcelona contra la sentencia -28 de octubre de 2021- de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Tercera) del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña estimatoria del P.O. 293/18.

2º) Precisar que la cuestión sobre la que se entiende existe interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consiste en determinar si en la elaboración de los instrumentos de planeamiento urbanístico - jurisprudencialmente considerados disposiciones de carácter general- es aplicable el trámite previsto en el artículo 133.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

3º) Identificar como normas jurídicas que, en principio, serán objeto de interpretación, sin perjuicio de que la sentencia haya de extenderse a otras si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso, el artículo 133.1 en relación con la DA 1ª de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

4º) Publicar este auto en la página web del Tribunal Supremo.

5º) Comunicar inmediatamente a la Sala de instancia la decisión adoptada en este auto.

6º) Para la sustanciación del recurso, remítanse las actuaciones a la Sección Quinta de esta Sala Tercera, a la que corresponde el enjuiciamiento del recurso con arreglo a las vigentes normas sobre reparto de asuntos.>>

Cuarto. *Interposición del recurso.-*

Abierto el trámite de interposición del recurso, se presentó escrito por la representación procesal del Ayuntamiento de Barcelona con exposición razonada de las infracciones normativas y/o jurisprudenciales identificadas en el escrito de preparación, precisando el sentido de las pretensiones que deduce y los pronunciamientos que solicita y termina suplicando a la Sala: <<Que teniendo per presentado el presente escrito, lo admita, tenga por interpuesto en tiempo y forma recurso de casación contra la Sentencia num. 4197 de fecha 28 de octubre de 2021 de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Catalunya y, en méritos de lo expuesto en el presente escrito: 1.- Estime el presente recurso de casación, case y anule la sentencia recurrida, desestimando el recurso contencioso interpuesto y confirmando la resolución impugnada. 2.- Se fije doctrina jurisprudencial en el sentido de que la aprobación de un planeamiento urbanístico (considerado jurisprudencialmente como una disposición de carácter general) por parte de un órgano competente de la Comunidad Autónoma correspondiente, no precisa, del tramite previsto en el art. 133.1 de la Ley 39/2015 de acuerdo con lo dispuesto en la Disposición Adicional Primera de dicha Ley.>>

Por la representación procesal de la Generalitat de Catalunya se presentó escrito de interposición del recurso de casación, en el que solicita y termina suplicando a la Sala: <<Que admita este escrito, que tenga por interpuesto recurso de casación contra la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Catalunya, Sección Tercera, número 4197, de 28 de octubre de 2021, dictada en el recurso ordinario número 293/2018, y que una vez cumplidos los trámites procedentes, dicte sentencia por la cual se case y anule la sentencia contra la que se recurre y estime este recurso, desestime el recurso contencioso administrativo seguido ante el Tribunal de instancia y declare la conformidad a derecho del Acuerdo impugnado.>>

Quinto. Oposición al recurso.-

Dado traslado para oposición a la representación procesal de Gremi de Garatges de Barcelona, presentó escrito argumentando en contra del planteamiento de los recursos, suplicando a la Sala: <<Que, habiendo por presentado este escrito, se sirva admitirlo, y en méritos al mismo tener por formulada oposición a los recursos de casación interpuestos por la Generalitat de Catalunya y el Ayuntamiento de Barcelona contra la sentencia de 28 de octubre de 2021, de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Catalunya y, en base a sus méritos, sea desestimado, confirmando la sentencia impugnada, con condena en costas a las partes recurrentes, y en todo caso resolver afirmativamente la cuestión sobre si resulta aplicable, en la elaboración de los instrumentos de planeamiento urbanístico -jurisprudencialmente considerados disposiciones de carácter general-, el trámite previsto en el artículo 133.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.>>

Sexto.

Ninguna de las partes solicitó la celebración de vista y la Sala no la consideró necesaria, señalándose para votación y fallo la audiencia del día 24 de enero de 2023, en cuyo acto tuvo lugar su celebración, habiéndose observado las formalidades legales referentes al procedimiento .

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. Objeto del recurso y fundamentos.

Se interpone el presente recurso de casación contra la sentencia 4197/2021, de 28 de octubre de 2021, dictada por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Catalunya, en el procedimiento 293/2018, que había sido promovido por el Gremi de Garatges de Barcelona, en impugnación del Acuerdo de la Subcomisión de Urbanismo del Ayuntamiento de Barcelona, adoptado en sesión de 18 de septiembre de 2018 (expediente 2018/67099/B), por el que se aprobaba definitivamente la Modificación de las Normas Urbanísticas del Plan General Metropolitano que regula los aparcamientos de Barcelona, cuya aprobación inicial se había adoptado por acuerdo de 17 de mayo de 2017. La mencionada sentencia estima el recurso y anula el acuerdo impugnado.

La decisión de la Sala de instancia se motiva en los razonamientos que se contienen, en lo que trasciende al presente recurso, en el fundamento segundo, en el que se reitera lo ya declarado por la misma Sala territorial en sentencias precedentes (se cita la sentencia 959/2017, de 29 de diciembre, dictada en el recurso 3/2014 ECLI:ES:TSJCAT:2017:12396), en los siguientes términos:

"En relación a la supuesta vulneración del artículo 133.1 Ley 39/2015 (que daría origen a su nulidad de pleno derecho vía art 47.1.e) Ley 39/2015) de omisión del trámite de consulta pública (participación ciudadana en el

procedimiento de elaboración normativa), no así del trámite de información pública (arts 83 , 133.2 y 3 Ley 39/15 y arts 85.3 TRLUC y 21 del Decreto 305/2006, de 18 de julio aprobatorio del Reglamento de la Ley de urbanismo catalana) que sí fue instaurado por la Administración municipal, decir que, es un hecho indiscutible (principio de carga de la prueba) que las demandadas no han probado y por ende, no ha aportado documental acreditativa de realización de este trámite preceptivo, no demostrando suficientemente, como luego veremos, alguna de las excepciones del art 133.4 Ley 39/15. Trámite éste esencial que viene corroborado por el art 8.1 TRLUC (que garantiza la participación de la ciudadanía en los procesos urbanísticos de planeamiento y de gestión) en consonancia con el art 5 e) de la Ley del suelo y rehabilitación urbana aprobada por RD Legislativo 7/2015 de 30 de octubre que postula como derecho de los ciudadanos el de efectuar alegaciones, observaciones, propuestas, reclamaciones y quejas, entre otros, y en concordancia con el art 2 f) del Decret 305/2006 aprobatorio del Reglamento de la ley de urbanismo catalana, a modo de principio general de actuación urbanística, el de publicidad y participación de los ciudadanos/as en los procedimientos de planeamiento y gestión urbanísticos. Principio éste de actuación desarrollado en el art 22.2 del citado Decret 305/06. En igual sentido, de la importancia y necesidad de ese trámite de participación ciudadana, se expresan los arts 30 y ss de la Ley 22/1998 de 30 de diciembre por la que se aprueba la Carta municipal de Barcelona, y artículos 26 y ss del Reglamento de Participación ciudadana aprobado por el Ayuntamiento de Barcelona mediante acuerdo del Pleno de 6-10-17, vigente al tiempo de aprobarse la Modificación litigiosa de autos, aquí impugnada.

"Y decimos trámite esencial, ya que la disposición de carácter general aquí juzgada afecta a un conjunto de materias transversales, tales como, entre otras, movilidad, urbanismo y medio ambiente, de ahí que no pueda omitirse, so pena de nulidad de pleno derecho, esta participación ciudadana PREVIA en el proceso de elaboración de instrumentos normativos urbanísticos. En consecuencia, no cabe subsanar esta omisión previa de consulta pública (a través del portal web u otro mecanismo publicitario) con el trámite posterior de información pública o con documentos anexos-integrativos a la disposición enjuiciada como el llamado "Mesures de participació Ciutadana" (anexo I de la Modificación de autos; doc nº 12 junto con la Memoria, folios 636 y ss del expediente administrativo), que se han plasmado en la práctica en nuestro caso, a modo de medidas "ex post" de fomento de la participación de la ciudadanía en general, limitadas a publicación en el BOPB del trámite de información pública, así como en el periódico de La Vanguardia y en la página web del Ayuntamiento de Barcelona, sin que haya tenido lugar un debate y ulterior conclusión o resultado del proceso participativo al que se refiere el art 26 del Reglamento de Participación ciudadana de 6-10-17, ni figuren las actas resumen de posibles reuniones y audiencias en su caso celebradas, ni el informe final del art 28 del citado Reglamento municipal.

"[...] El artículo 8.1 del Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto , de aprobación del Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Cataluña, contiene el mandato de garantizar y fomentar el derecho de participación ciudadana, al decir, textualmente, que "se garantizan y se tienen que fomentar los derechos de iniciativa, de información y de participación de la ciudadanía en los procesos urbanísticos de planeamiento y de gestión".

"La participación de los ciudadanos en la tramitación de los instrumentos de planeamiento no se puede confundir con el trámite de información pública previstos en la Ley de Urbanismo y en el Reglamento, como así resulta del artículo 21 de este último, aprobado por Decreto 305/2006, de 18 de julio, y se ha declarado por el Tribunal Supremo, entre otras, en sentencia de 30 de septiembre de 2008, recurso número 5818/2004 , f.j. 3º, en la que se dijo:

"...el hecho de que la demandante en la instancia haya formulado alegaciones en el período de información pública no subsana la omisión de la exposición al público de los trabajos preparatorios, pues en esta fase no se trata de la defensa de intereses particulares afectados sino de hacer efectivo el derecho de participación ciudadana reconocido en el artículo 4.2 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976 y después por el artículo 6.1 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, para hacer efectivo lo establecido en el artículo 9.2 de la Constitución , y que tiene un significado distinto al trámite de información pública abierto cuando la voluntad de la Administración se ha manifestado en la aprobación inicial del Plan, dado que no se trata de si la demandante en la instancia ha sufrido o no indefensión sino de una infracción que ha impedido alcanzar el fin propuesto con el trámite omitido, que no es otro que lograr la elaboración de la norma urbanística con la más amplia participación ciudadana , razón por la que el primer motivo de casación alegado debe ser estimado para que, como pide la recurrente al articularlo, se repongan las actuaciones al trámite de sugerencias o alternativas previsto en los citados preceptos del Reglamento de Planeamiento Urbanístico".

"Como se explica en el informe de participación ciudadana, en el artículo 30.1 de la Ley 22/1998, de 30 de diciembre, de la Carta Municipal de Barcelona, se dispone que "el Ayuntamiento de Barcelona garantiza la participación ciudadana, especialmente en las materiales que afectan más directamente a la calidad de vida de los ciudadanos", remitiéndose al desarrollo reglamentario de las normas de participación de la misma Carta Municipal, en cumplimiento de lo cual, el Consejo Plenario Municipal de 22 de noviembre de 2002 aprobó las Normas

Reguladoras de la Participación Ciudadana, a las que también se remitió el informe de participación para explicar la necesidad de diseñar un proceso de participación, que, como se ha visto, únicamente trata del trámite de información pública, que no comprende ni implica el de participación ciudadana.

"Al tratar del programa de participación ciudadana el artículo 22.2 del Decreto 305/2006, prevé el siguiente contenido en relación a la fase previa al período de información pública:

"1º Acciones de información y comunicación, que difundan el acuerdo de iniciar el planeamiento y faciliten los datos necesarios para dar conocimiento suficiente de su alcance y características. Estas acciones pueden comprender la publicación y exposición al público de un avance del instrumento de planeamiento y la realización de actos informativos, conferencias, presentación de estudios previos y otros instrumentos similares.

"2º Canales de participación, donde se definan los diferentes instrumentos que se pondrán a disposición de la ciudadanía y las instituciones para recoger sus opiniones, así como para facilitar el debate y la presentación de propuestas. Se pueden incluir encuestas, entrevistas, debates en grupo, talleres de propuestas y similares. En todo caso, los canales previstos tienen que buscar la intervención de los sectores de población significativos en el territorio y no limitarse a un llamamiento genérico a la participación. Estas actuaciones pueden ser complementadas con medios telemáticos.

"3º Sistema de recogida y análisis de las aportaciones realizadas y la presentación del informe de resultados de este proceso".

"El proceso de participación ciudadana no se limita al período previo de información pública y puede tener diversos contenidos, pero, en el caso que aquí se contempla, ese contenido, a parte del trámite propio de información pública, distinto del de participación ciudadana, no se dio ni en los términos contemplados en el citado artículo 22 del Decreto 305/2006, para el programa de participación ciudadana, ni en otros que pudieran garantizar la participación ciudadana en la tramitación de la Modificación del Plan Especial, mediante acciones de información y comunicación, canales y cauces de debate y presentación de propuestas, y recogida y análisis de las aportaciones realizadas, u otras acciones análogas, capaces de favorecer un nivel de participación similar.

"La participación ciudadana no se garantizó, ni se facilitó, ni encauzó, como así resulta de la prueba documental aportada, y del anexo de participación ciudadana de la documentación de la Modificación del Plan Especial, en la que únicamente se incluyen, en referencia a esa Modificación, las actas de audiencias del Distrito, en una de las cuales se alude a "... fase de ronda, de visitas y de reuniones con diferente gente de toda índole, de vecinos, de comerciantes, de sectores, etc.", de la que no se da ninguna información circunstanciada ni de contenido, ni tampoco sobre las garantías adoptadas para que, como se dice en el apartado 1.2 del Anexo de Medidas de participación ciudadana - informe de participación ciudadana -, "se asegure, con plenas garantías, que el conjunto de ciudadanos de Barcelona, y especialmente los que viven y/o trabajan en el entorno del ámbito de la modificación especial, dispongan de la máxima información posible, así como de la capacidad real de dar a conocer sus opiniones y participar en el proceso de deliberación que se abrirá sobre el conjunto de la actuación, en un primer momento, y para cada uno de los proyectos concretos, posteriormente". No consta ninguna actuación practicada para conseguir el objetivo de participación ciudadana del alcance explicado, que es el que puede dar cumplimiento y satisfacción a la garantía de realización del derecho de participación del artículo 8.1 del Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto.

"En consecuencia, el proceso de participación ciudadana se omitió completamente, determinando la nulidad de la Modificación del Plan Especial por infracción de los preceptos citados.

"Por todo lo expuesto resulta, obligado dictar sentencia estimando el recurso contencioso-administrativo, y declarando la nulidad de pleno derecho de la expresada Modificación del Plan Especial."

"Sentado lo anterior, este Tribunal a la hora de entender si la citada omisión del trámite previsto en el art 133.1 Ley 39/2015 se trata de un defecto formal insubsanable o no, constitutivo de nulidad de pleno derecho (nulidad invocada por la actora, que tiene su encaje en el art 47.2 de la Ley 39/15), vemos que es insubsanable (no se subsana con el trámite de información pública que es distinto del de consulta ciudadana) generador de indefensión material, al no dar audiencia (en especial sobre su necesidad y oportunidad, objetivos a perseguir etc) a posibles interesados y afectados en la temática que nos ocupa, ya sea recabando la opinión de las personas físicas o jurídicas individuales o colectivas, o ya de las organizaciones, colectivos o asociaciones más representativas, en tanto que no olvidemos que se trata de una materia de gestión de asuntos públicos. No obstante, en el apartado cuarto del referido precepto se excepciona tal regla general cuando se trate de normas presupuestarias u organizativas en nuestro supuesto de la Administración local de Barcelona, o concurren razones graves de interés público o urgencia que lo justifiquen, lo que no acontece en el presente caso, ya que para este Tribunal estos motivos de excepcionalidad no han sido justificados debidamente por la/s demandada/s, máxime cuando la conclusión alcanzada por esta Sala y Sección es que la disposición de carácter general de referencia aquí analizada, participa de una clara naturaleza normativa, con efectos "ad extra", disposición modificativa ésta que no puede catalogarse de meramente puntual al afectar a más de una decena de preceptos, de evidente trascendencia práctica.

"Por otro lado, de una interpretación sistemática del precepto aquí tratado, este trámite de consulta pública es PREVIO a la aprobación inicial de la disposición en cuestión, ya que tras su aprobación inicial se abre el período de información pública (art 83 Ley 39/15 y arts 133.2 y 3 Ley 39/15) que es distinto del anterior. Se trata de un trámite, el del art 133 Ley 39/15 concordante con el anuncio de regulación de la materia. El TC en su sentencia de 24-5-18 por lo demás ha validado este trámite consultivo en orden a las competencias municipales, pues no olvidemos que la referida STC mantiene la vigencia y constitucionalidad del precepto (aquí art 133 Ley 39/15) si bien es inaplicable para las CCAA (no para los entes locales) por ser contrarios al orden constitucional de competencias, CCAA éstas que podrán regular tales cuestiones de forma absolutamente diferenciada o siguiendo en su caso las pautas básicas recogidas en la Ley 39/15. Pero tal inaplicabilidad no se predica para los entes locales, los cuales desde un plano material competencial se subsumen en las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas.

"A mayor abundamiento, no nos hallamos si quiera en presencia de una consulta de un borrador, de un documento de análisis o una consulta sobre una concreta materia, sino que sencillamente se ha omitido un trámite sustancial preceptivo, sin justificación razonable al respecto, lo que conlleva la aplicación del art 47.2 de la Ley 39/15 y ello de cara a no conculcar principios básicos de nuestro ordenamiento jurídico como los de transparencia y/o publicidad activa -de la información de relevancia jurídica-, amén del de participación (art 3.1.c) Ley 40/15), buena regulación (art 129 Ley 39/15), o inclusive constitucionales, de carácter fundamental (art 23 CE78 participación ciudadana en los asuntos públicos directamente).

"Por tanto, el trámite del art 133 Ley 39/15 ha de considerarse de obligado cumplimiento, sustancial, sin que ello choque con los específicos trámites de audiencia e información pública y sin que el citado trámite esencial pueda ser suplido por el posterior de información pública. Y todo lo anterior, sin que quepa aplicar a nuestro caso lo prescrito en la DA 1ª Ley 39/15 como parece implícitamente sostener las demandadas, desde el instante en que el TRLUC en la materia que nos ocupa (art 8.1 TRLUC participación ciudadana) se refiere al derecho sustantivo y no al procedimental, no siendo incompatible la aplicación de la citada ley especial de urbanismo, con la normativa estatal común procedimental en la elaboración de disposiciones de carácter general, aplicable también a la Administración local.

"Finalmente decir que, el trámite del art 133 Ley 39/15 es un trámite básico, esencial, no prescindible -salvo de forma excepcional, por determinadas circunstancias que no acaecen en nuestro supuesto-, y de especial relevancia, puesto que, se configura como el PRIMER trámite -cronológicamente hablando- a realizar (de forma individual o conjuntamente con otras consultas de otras iniciativas) en la tramitación de la iniciativa normativa, previo inclusive a la solicitud de dictámenes e informes que sean preceptivos en cada caso. Por tanto, la omisión del trámite del art 133 Ley 39/15 está generando un defecto sustancial constitutivo de nulidad de pleno derecho, trámite no subsanable, de recabar opiniones y aportaciones de los interesados y afectados por el ámbito de aplicación de la futura disposición normativa, que se complementarán con otros estudios o informes que detallen suficientemente el instrumento jurídico-normativo próximo a nacer, y ello sin perjuicio de dar cumplida justificación a la oportunidad de su dictado, esto es, cumplida justificación o motivación técnica y jurídica del proyecto normativo, amén de justificar su necesidad (adecuación del mismo a principios de proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, eficacia etc).

"Por último, lo esencial es la realización de tal consulta pública previa, y no tanto la forma de desarrollo de la citada consulta, su metodología, cuestionario o duración, o sus resultados, a evaluar ulteriormente en el correspondiente informe. En consecuencia, este motivo impugnativo ha de tener favorable acogida por este Tribunal.

"Consiguientemente, se han de estimar íntegramente las pretensiones anulatorias actoras, acerca de la resolución administrativa aquí impugnada, por motivos procedimentales."

"A mayor abundamiento, con el Plan impugnado no se está garantizando el principio de seguridad jurídica proclamado en el art 9.3 CE78, dado que el art 300.5.a) de la Resolución en cuestión introduce conceptos jurídicos indeterminados (en el mismo sentido se ha pronunciado el Colegio de Ingenieros Industriales de Cataluña) tales como "vías singulares" o "medidas correctoras oportunas mediante las condiciones requeridas en cada caso", susceptibles de diferentes interpretaciones por los técnicos municipales. Del mismo modo, es vaga e inconcreta la Disposición Transitoria de la citada Resolución al no concretar cómo afectaría lo por ella regulado a la licencia de actividades, ya que se remite exclusivamente al permiso o licencia de obras, por lo que sería deseable una delimitación de parámetros más regulados y concretos. Escasa claridad de términos, que también se manifiesta en la dicción del art 298 de la Resolución de autos, cuando no distingue con nitidez si el contenido del mismo se refiere exclusivamente a nuevas construcciones o por el contrario, también son aplicables a instalaciones y garajes ya existentes que no sean de nueva planta."

A la vista de la decisión y fundamentación de la sentencia del Tribunal de instancia se prepara recurso de casación por la Generalitat de Cataluña y por el Ayuntamiento de Barcelona, siendo admitidos y estimándose que

la cuestión que suscita interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia es determinar si en la elaboración de los instrumentos de ordenación urbanística es aplicable el trámite previsto en el artículo 133.1º de la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, debiendo ser objeto de interpretación, entre otros que se considerasen pertinentes, el mencionado precepto así como la Disposición Adicional Primera de la referida Ley de procedimiento.

Por lo que se refiere al recurso interpuesto por la Generalitat, se aduce en el escrito de interposición que la sentencia, en su argumentación, considera aplicable al caso de autos la exigencia de la participación ciudadana establecida en el artículo 133.1º de la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, por considerar que se trata de una actuación de una Administración local, el Ayuntamiento de Barcelona, cuando es lo cierto que la aprobación por la Subcomisión de Urbanismo de la Modificación comporta que debe considerarse como una actuación autonómica, porque dicha Subcomisión tiene esa naturaleza. Se considera que, conforme a lo declarado por el Tribunal Constitucional, al interpretar la Disposición Adicional Primera de la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, las previsiones contenidas en ella no son aplicables a la Comunidades Autónomas y en el caso de autos se trata de una disposición general de carácter autonómico. Se concluye que la Modificación del planeamiento aprobada se ha ajustado a las previsiones de procedimiento prevista en la normativa autonómica sectorial y debe ser confirmada.

El recurso interpuesto por el Ayuntamiento de Barcelona se aduce en contra de la decisión de instancia la misma argumentación ya reseñada realizada por la defensa autonómica, añadiéndose que ya la misma Sala territorial de Cataluña ha dictado sentencias, de las que se deja constancia, en las que se ha concluido que no era aplicable a la aprobación de los instrumentos del planeamiento o sus Modificaciones el trámite de participación ciudadana previsto en el ya mencionado artículo 133. Se afirma que la sentencia recurrida incurre en dos errores; de una parte, considerar que se trata de una disposición general municipal cuando se trata de una disposición general autonómica; de otra parte, que, existiendo un procedimiento específico para la aprobación de los instrumentos del planeamiento, no procede la aplicación de las normas generales de la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Ambas partes terminan suplicando que se declare haber lugar a la presente casación, se anule la sentencia de instancia y se dicte otra en sustitución en la que se confirme la Modificación del planeamiento objeto de impugnación.

Ha comparecido en el recurso para oponerse, la defensa de la Asociación originariamente recurrente, que suplica su desestimación.

Segundo. *Delimitación del objeto del recurso.*

Ya se han expuesto los términos en que se suscita la cuestión casacional en el presente recurso de casación, es decir, determinar si es obligado que en la elaboración de los instrumentos del planeamiento se habilite un trámite previo de participación ciudadana, en aplicación del artículo 133 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas para la tramitación del procedimiento de aprobación de las disposiciones generales. Y dicha cuestión viene propiciada porque, como hemos visto en la transcripción de la sentencia de instancia, es precisamente la omisión de dicho trámite el que justifica la declaración de nulidad de la Modificación del planeamiento objeto de impugnación. Consecuencia de ello es la delimitación de los preceptos que afectan a dicha cuestión casacional, como ya también se ha expuesto.

No obstante lo anterior, debe ponerse de manifiesto que, de la transcripción de la sentencia hemos de concluir que, si bien la Sala sentenciadora acude al argumento de la exigencia que se impone en el artículo 133.1º de la Ley estatal, es lo cierto que se hace también referencia a una copiosa normativa autonómica e incluso local que ha de quedar fuera de esta casación, porque no es competencia de este Tribunal interpretar la normativa autonómica, de conformidad con lo establecido en el artículo 86-3º de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Ahora bien, si examinamos las referencias a esa normativa autonómica y local hemos de concluir que se traen a la argumentación de la sentencia como un elemento más en favor de la conclusión a que se llega, es decir, la Sala territorial no justifica su decisión en esa concreta normativa, que no es la causa decidendi, sino en el precepto de la legislación estatal ya mencionado, de tal forma que lo que viene a utilizar con la mención de esa normativa es un argumento complementario, reforzando la interpretación de aquel precepto, normativa autonómica o local de la que no se concluye de manera imperativa que se imponga, en el concreto supuesto de autos, la exigencia del trámite a que se refiere el precepto de la norma general sobre procedimiento. Y es sin duda dicha circunstancia la que ha llevado a la admisión del recurso en la forma expuesta, es decir, marginado toda referencia a dicha normativa autonómica o local que, por lo expuesto, debe, pues, quedar extramuros de esta casación

Tercero. *Examen de la cuestión casacional.*

Centrado el debate en la aplicación de las normas establecidas en la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas para la aprobación de los reglamentos a los instrumentos de ordenación territorial y urbanística; más concretamente, si en dicho procedimiento y con carácter previo ha de cumplimentarse el trámite establecido en su artículo 133.1º de dicha Ley estatal, es decir, una "consulta pública, a través del portal web de la Administración competente en la que se recabará la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma acerca de: a) Los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa. b) La necesidad y oportunidad de su aprobación. c) Los objetivos de la norma. d) Las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.". Así mismo, no parece necesario examinar, porque tampoco se cuestiona, que la omisión de dicho trámite en el caso de autos comporta la nulidad de pleno derecho la Modificación del Plan aprobado en la resolución que se impugna, por ser dicha exigencia un trámite esencial en la aprobación de las disposiciones generales, naturaleza que no se niega tenga tales instrumentos de ordenación, conforme a la jurisprudencia de este Tribunal Supremo, de la que se deja cita suficiente y concreta en la sentencia de instancia, a la que nos remitimos. Y es que, en el caso de autos no está en cuestión la relevancia que la participación ciudadana tiene, en concreto, en la aprobación de los instrumentos de ordenación, como ha tenido ocasión de declarar la mencionada jurisprudencia.

La cuestión aquí delimitada es más concreta, como ya hemos señalado anteriormente y es la de si para la aprobación de estos instrumentos de ordenación territorial deben seguirse, de manera imperativa, la normativa estatal o incluso autonómica específicamente establecida para la aprobación de los reglamentos, dada la naturaleza reglamentaria de dichos instrumentos. Si en dicha normativa se recoge o no esa participación de manera concreta para estos supuestos concretos, es un debate que queda extramuros de esta casación que, como hemos visto, se centra en la aplicación a los instrumentos de ordenación del trámite establecido en el ya referido artículo 133-1º de la Ley de procedimiento general.

A la vista del razonamiento que se hace en la sentencia que se revisa no estaría de más comenzar por dejar constancia que el argumento último que sirve al Tribunal de instancia para concluir en la nulidad de la Modificación del planeamiento impugnado es que, si los instrumentos del planeamiento tienen naturaleza reglamentaria, su aprobación debe someterse a la normativa especial de dichas disposiciones generales, y, como uno de esos trámites de especial relevancia, el de la participación ciudadana establecido en el mencionado precepto. Pero el argumento tiene un mayor recorrido que el concluido para el caso enjuiciado por la Sala territorial, porque ese razonamiento obligaría a considerar que son aplicables a la aprobación de los planes de ordenación --quizás no solo a los territoriales y urbanísticos-- todas las exigencias del procedimiento que se imponen para la aprobación de los reglamentos. En resumen, que la conclusión última del razonamiento de la sentencia es que los planes de urbanismo han de aprobarse conforme a las normas de procedimiento que expresamente se impone por la norma urbanística y, además de ello, de las formalidades previstas para la aprobación de las disposiciones generales. Y esa conclusión no es baladí porque supondría una complejidad de trámites de los que quizás la ausencia del trámite de participación ciudadana no sería el único de los que debiera haberse seguido y considerar omitido, a los efectos de su eventual nulidad.

En efecto, bastaría en el caso de autos recurrir a la Ley 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y de procedimiento de las administraciones públicas de Cataluña, para concluir los trámites que, además de los previstos en la normativa sectorial urbanística, sería obligado seguir para la aprobación de los planes y sus Modificaciones o Revisiones o, en el caso de considerarse que se trata de un planeamiento municipal, a las exigencias de procedimiento para la aprobación de las Ordenanzas de tales Corporaciones. Por supuesto, sin desconocer la normativa general que se impone en dicha aprobación de los reglamentos en la normativa estatal de referencia. Señalemos en ese sentido que esa normativa sectorial, de conformidad con el reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas, viene ahora establecida, para el caso de Cataluña, en el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Cataluña, aprobado por Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, que dedica a la tramitación del procedimiento el Capítulo II de su Título III (artículos 73 a 102), completado en esta materia por los artículos 101 a 118, entre otros, del Reglamento de dicha Ley, aprobado por Decreto 305/2006, de 18 de julio.

De lo expuesto hemos de concluir que, en realidad, el debate se centra, más que en el referido artículo 133, en la Disposición Adicional Primera de la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, a cuyo tenor " Los procedimientos administrativos regulados en leyes especiales por razón de la materia que no exijan alguno de los trámites previstos en esta Ley o regulen trámites adicionales o distintos se regirán, respecto a éstos, por lo dispuesto en dichas leyes especiales." Así, en efecto, en tanto que la sentencia recurrida justifica la aplicación del precepto al considerar que se trata, en el caso de autos, de la aprobación de una Modificación del planeamiento municipal y, por tanto, de naturaleza local, la vigencia de dicha D.A. 1º es manifiesta, dado que si bien el Tribunal Constitucional ha declarado, al interpretar dicha norma y el artículo 133, que no es aplicable a la Comunidades Autónomas, no afecta dicha exclusión a la Administración Local, haciéndose cita concreta de la sentencia 55/2018, de 24 de mayo (ECLI:ES:TC:2018:55).

A la vista de las objeciones que se hacen a ese razonamiento es necesario tomar como punto de partida que la DA 1º viene a completar el ámbito de aplicación de la propia de la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, cuya delimitación se hace en su artículo 2. Pero a los efectos del debate

casacional se debe también dejar constancia que en esa delimitación no está en cuestión si la actuación en concreto sea competencia de una Comunidad Autónoma o no, sino que propiamente, ese " ámbito subjetivo de aplicación" se delimita en función de la materia a que afecta la concreta actividad administrativa. Es decir, en el caso de autos y en contra de lo que se sostiene desde la sentencia de instancia e insisten las Administraciones recurrentes, la cuestión no es si la aprobación de una Modificación del planeamiento urbanístico Municipal de Barcelona como la de autos deba considerarse como una disposición general autonómica o municipal, sino si la aprobación los instrumentos de ordenación urbana o sus modificaciones o revisiones, en cuanto a su tramitación, han de regirse por lo establecido en la mencionada ley de procedimiento general.

A la vista de lo expuesto no está de más comenzar por señalar que, siguiendo la tradición de nuestras Ley de procedimiento administrativo desde la vieja Ley de 1956, la vigente de la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas no contiene un régimen acabado del procedimiento sino que, siguiendo el mandato establecido en el artículo 105-c), en relación con el artículo 149.1º-18ª de la Constitución, lo que se establece es una serie de principios generales que exceden de la mera dinámica de un procedimiento en sentido estricto de sucesión de actos, sin perjuicio de que también se haga una referencia más detallada a esa faceta en el Título IV. Es importante destacar que el régimen que se establece en la mencionada DA-1º de la Ley de 2015 hace referencia a "trámites" y, en esa salvedad, se remite a la existencia de leyes especiales, por razón de la materia, que establezcan trámites distintos o adicionales, simplificando el ámbito objetivo de la Ley respecto de la confusión que había generado esa materia en la Ley 30/1992, como ha puesto de manifiesto la Doctrina. De otra parte, dicha regla no hace sino seguir el principio general en materia de vigencia de normas sobre la primacía de la ley especial sobre la general. Porque en todo caso, dichas especialidades deben venir impuesta en leyes, sin posibilidad de establecerse por vía reglamentaria.

En el sentido expuesto no es de aplicación al caso lo declarado en la invocada sentencia del Tribunal Constitución 55/2018, porque lo examinado allí fue la aplicación del mencionado artículo 133 en relación a la normativa general sobre el procedimiento de aprobación de las disposiciones generales; pero no para cuando, como aquí acontece, el debate se centra en si ha de regir la normativa general o la especial para la aprobación de unos instrumentos de ordenación que formalmente deben considerarse de naturaleza reglamentaria, como son los de la ordenación territorial y urbanística. Es cierto que, en la parte dispositiva de la mencionada sentencia, se salva de la nulidad declarada del artículo 133, precisamente la exigencia del previo trámite de consulta pública; pero el debate ahora es si la normativa de procedimiento es la general de la mencionada Ley de procedimiento, o la especial.

Y ese debate viene impuesto porque la propia regulación sectorial regula minuciosamente el procedimiento para la aprobación de los instrumentos de ordenación que desplaza la aplicación del procedimiento --en realidad principios generales-- que se regula en la Ley general de procedimiento administrativo. Ahora bien, establecida esa regulación especial sobre esa concreta materia de la ordenación territorial, es lo cierto que sus preceptos deben ser observados con independencia de la Administración que deba aplicarlas. Lo que se quiere decir es que si, conforme al reparto competencial que se ha establecido por la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional y se ha acogido en nuestro Derecho, la legislación sobre urbanismo, también sobre los procedimientos para la aprobación de los instrumentos de ordenación, es de competencia autonómica y si, como se ha dicho y se refleja en la sentencia recurrida y alegaciones de las partes, la Comunidad Autónoma de Cataluña tiene una regulación integral de dicha normativa, es esa normativa la que debe ser aplicada y en un doble sentido a los efectos del debate suscitado; de una parte, en su aspecto subjetivo, es decir, que regirá con independencia de la Administración que deba aplicar la norma; porque esa normativa especial y autonómica rige para cuando los planes, en este caso, deban ser aprobadas tanto por la Administración autonómica como por una entidad municipal; de otra parte, que esa normativa especial desplaza, en lo que no se declare expresamente, la normativa general de la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. En ese sentido, más que examinar la normativa autonómica a la Ley de procedimiento general, como se trata de hacer en la sentencia, debe vincularse a los principios generales que para la " ordenación del territorio y ordenación urbana", se impone ahora en el artículo 4 del Texto Refundido de la Ley del Suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, que nunca se cuestiona.

Este Tribunal es consciente, y la sentencia recurrida deja debida constancia, de la trascendencia que el trámite de participación ciudadana tiene en la ordenación territorial y urbanística, exigencia que engarza con la normativa europea que no parece necesario reseñar; y este Tribunal asume los acertados razonamientos que se contienen en la sentencia de instancia en relación con esa relevancia y, en lógica correspondencia, de los efectos invalidante por la omisión de dicho trámite, conforme a los supuestos de nulidad que se establecen en el artículo 47 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Ahora bien, también es cierto que esa relevancia de la participación ciudadana fue ya acogida desde sus albores por la propia normativa urbanística, estableciendo una regulación puntual del procedimiento de aprobación de los instrumentos de ordenación urbana, entre cuyos trámites era insistente dicha participación ciudadana que incluso propiciaba la misma iniciativa del planeamiento a instancia de los particulares; y en el antes mencionado artículo 4.2º-c) del actual Texto Refundido de la Ley del Suelo se deja constancia de dicha relevancia.

Ahora bien, no es menos cierto que en la regulación de la aprobación de los instrumentos del planeamiento se ha cuidado siempre de imponer esa exigencia de la participación ciudadana como resultaba del Texto Refundido

de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, de tormentosa vigencia, que dedicaba a la "elaboración y aprobación de los planes" todo un Capítulo (artículos 101 a 124), estando completada dicha regulación con el Reglamento de Planeamiento, aprobado por Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio (formalmente vigente). Pues bien, dicha normativa, que no es necesario examinar en profundidad, estructura un procedimiento de aprobación de los Planes y sus Modificaciones y Revisión que comprende los más exhaustivos trámites, siendo de destacar, en lo que ahora interesa, que como preliminar a la aprobación de los instrumentos de ordenación urbana existía los llamados avances que si bien, tanto la Ley como el Reglamento establecían un trámite de información, se aclaraba que "sin trámite de información pública" por más que el artículo 116 del Reglamento, dispone que "antes de acordar la elaboración de cualquier Plan de Ordenación, Norma o Programa, la Administración urbanística actuante podrá abrir un período de información pública para recoger sugerencias u observaciones sobre la necesidad, conveniencia y demás circunstancias de la ordenación" trámite que recuerda el exigido en el cuestionado artículo 133 de la Ley de procedimiento pero que se impone sin carácter imperativo. Se suma a lo expuesto, en lo que ahora interesa, que en el esquema tradicional de la aprobación de los Planes, sus Modificaciones y Revisiones, comprende una primera aprobación inicial y una ulterior aprobación definitiva, trámites que sin perjuicio de la competencia (municipal y autonómica) para realizarla, comporta una reiterada exigencia de información pública que, como se recuerda en la sentencia de instancia, no es equivalente al trámite de participación, pero que comporta dar intervención a los ciudadanos para que formulen alegaciones que las Administraciones pueden acoger en ese devenir procedimental con anterioridad a la mera aprobación provisional de los instrumentos de ordenación.

Sirva lo expuesto para constatar que, en el ámbito urbanístico, la legislación sectorial, ahora competencia de las Comunidades Autónomas, contempla una normativa que regula pormenorizadamente la materia, de tal forma que la regulación de un procedimiento específico para la aprobación, modificación o revisión de los instrumentos de ordenación comporta la no aplicación de la normativa general de aprobación de las disposiciones generales. Buen ejemplo de lo expuesto es la misma sentencia de este Tribunal Supremo que se cita en la sentencia recurrida, la de 30 de septiembre de 2008, dictada en el recurso de casación 5818/2004 (ECLI:ES:TS:2008:5395), en la que se declara la nulidad de la aprobación de unos instrumentos de ordenación urbanístico y precisamente por la omisión del trámite de participación ciudadana, pero no por vulnerar la entonces vigente Legislación estatal en materia de procedimiento para la aprobación de las normas reglamentarias, sino por vulneración de la propia normativa, entonces estatal, en materia de urbanismo.

A la vista de lo razonado debemos concluir, dando respuesta a la cuestión casacional objetiva que se suscita, que no rigen en la aprobación de los instrumentos de ordenación urbanística la normativa contenida en la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas para el procedimiento de aprobación de las disposiciones reglamentarias, sin perjuicio de que pudiera establecerse remisión expresa en la normativa autonómica.

Cuarto. Examen de la pretensión accionada en el proceso.

Una vez establecida la interpretación de los preceptos a que se refiere la cuestión casacional y de conformidad con lo establecido en el artículo 93 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, debemos examinar la pretensión accionada en el proceso, para lo cual hemos de estar a la respuesta dada en el fundamento anterior a dicha cuestión.

En el presente caso y a la vista de lo suplicado por las Administraciones recurrentes en sus respectivos recursos de casación, lo que se suplica es que este Tribunal, declarando haber lugar al recurso de casación, se case la sentencia de instancia y se desestime el recurso contencioso-administrativo originariamente interpuesto, confirmando la Modificación el Plan adoptado en el acuerdo municipal impugnado.

En la labor impuesta es necesario recordar, como ya antes se hizo, que lo que realmente lleva al Tribunal de instancia a la decisión adoptada de declarar la nulidad del planeamiento impugnado fue la aplicación del ya mencionado artículo 133.1º de la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, más en concreto, por la omisión del trámite que en el mismo se impone; sin perjuicio de que en los fundamentos de la sentencia, como consta en su transcripción, se hiciese referencia a una normativa sectorial autonómica e incluso local, que se consideraba no decisiva para la pretensión, pero si que coadyuba a la decisión jurisdiccional. Pues bien, en relación con ello se suscita en la interposición y oposición al recurso una polémica en orden a la aplicación del mencionado artículo 133-1º en función de si se trata de un planeamiento de aprobación municipal o autonómico, rigiendo solo esa normativa exclusivamente en la local, dada la inaplicación del precepto a las Comunidades Autónomas conforme se ha declarado por el Tribunal Constitucional en su sentencia 55/2018, de 24 de mayo (ECLI:ES:2018:55); polémica baladé desde el mismo momento que si, como hemos dicho, la normativa sectorial en materia de urbanismo es de competencia autonómica, no es pensable que, regulando esa normativa el procedimiento para la aprobación de los planes, rigiesen unos procedimientos diferentes en función de si el planeamiento pudiera considerarse municipal o autonómico. Sirva de ejemplo a cuanto se ha razonado con anterioridad y que da sentido al alcance de la D.A. 1º que se cuestiona en esta casación, que hay materias

sectoriales que, por su peculiaridad, requieren una tramitación especial más allá de las que, con toda evidencia, se mencionan de manera expresa en dicha norma (materia tributaria, aduanera, seguridad social, seguridad vial, extranjería y asilo) como puedan ser la expropiación forzosa, subvenciones, etc.; materias que no solo requieren esa especialidad procedimental, sino que regulan el correspondiente procedimiento con tales especialidades, regulación y justificación que no parece que en materia urbanística sea de mayor entidad y atención que en materia urbanística y, más aún, dentro de ésta, de la aprobación de unas normas tan peculiares, complejas y de difícil articulación como son los instrumentos de ordenación urbana a los que, por cierto, dada la relevancia de todo tipo que tienen dichos instrumentos es frecuente que la normativa sectorial más variada haya ido añadiendo trámites que comportan un conjunto de normativa sectorial más que acabada y suficiente que no parece necesario imponer, además de ello, la aplicación imperativa, no con carácter supletorio, de la normativa general de procedimiento.

La conclusión de lo expuesto es que procede declarar haber lugar al recurso, casar la sentencia de instancia y dictar otra en sustitución en la que se declare la desestimación del recurso originariamente interpuesto.

Quinto. *Costas procesales.*

De conformidad con lo establecido en el artículo 93.4º de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, no ha lugar a la imposición de las costas de este recurso de casación, al no apreciarse temeridad o mala fe en las partes. Por lo que se refiere a las costas ocasionadas en la instancia, la estimación del recurso comporta que, de conformidad con lo establecido en el artículo 139 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, no procede tampoco hacer concreta imposición de las costas procesales.

FALLO

Por todo lo expuesto,

EN NOMBRE DEL REY

y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido

Primero.

La respuesta a la cuestión casacional objetiva es la reseñada en el último párrafo del fundamento tercero.

Segundo.

Ha lugar al presente recurso de casación 1337/2022, interpuesto por la Generalitat de Cataluña y el Ayuntamiento de Barcelona, contra la sentencia 4197/2021, de 28 de octubre de 2021, dictada por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña en el procedimiento 293/2018, mencionada en el primer fundamento.

Tercero.

Se declara sin valor ni efecto alguno la mencionada sentencia.

Cuarto.

En su lugar, debemos desestimar y desestimamos el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Gremi de Garatges de Barcelona, contra el Acuerdo de la Subcomisión de Urbanismo del Ayuntamiento de Barcelona, adoptado en sesión de 18 de septiembre de 2018 (expediente 2018/67099/B), por el que se aprobaba definitivamente la Modificación de las Normas Urbanísticas del Plan General Metropolitano que regula los aparcamientos de Barcelona, que se confirma por estar ajustado al ordenamiento jurídico.

Quinto.

No procede hacer concreta imposición de las costas del recurso de casación ni de las ocasionadas en la instancia.

Notifíquese esta resolución a las partes haciéndoles saber que contra la misma no cabe recurso, e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.

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.