

Sección del Tribunal Constitucional**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

7291 *Sala Segunda. Sentencia 114/2016, de 20 de junio de 2016. Recurso de amparo 145-2015. Promovido por el Ayuntamiento de Toledo respecto de las resoluciones dictadas por las Salas de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha y del Tribunal Supremo, en proceso de impugnación de la orden de la Consejería de Vivienda y Urbanismo, de aprobación definitiva del plan de ordenación municipal de Toledo. Vulneración de los derechos a la tutela judicial efectiva y a un proceso con todas las garantías: sentencia no fundada en Derecho porque inaplica una ley autonómica vigente sin plantear cuestión de inconstitucionalidad (STC 195/2015).*

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por doña Adela Asua Batarrita, Presidenta, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 145-2015, promovido por don Alberto Collado Martín, Procurador de los Tribunales y del Ayuntamiento de Toledo, bajo la dirección del Letrado don Santiago Muñoz Machado, contra el Auto de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de fecha 23 de octubre de 2014 y el Auto de la misma Sala y Sección de 3 de abril de 2014, dictados en el recurso de casación núm. 4897-2011, y la Sentencia de 19 de julio de 2011, dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, que estimó el recurso contencioso-administrativo núm. 555-2007 formulado contra la Orden de 26 de marzo de 2007 de la Consejería de Vivienda y Urbanismo, que aprueba definitivamente el plan de ordenación municipal de Toledo. Han intervenido el Ministerio Fiscal y la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, representada por el Procurador de los Tribunales don Francisco Velasco Muñoz-Cuellar, y bajo la dirección letrada de don Ángel Querada Tapia. Ha sido Ponente el Magistrado don Fernando Valdés Dal-Ré, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el día 9 de enero de 2015, el Procurador de los Tribunales don Alberto Collado Martín, en representación del Ayuntamiento de Toledo, interpuso recurso de amparo contra la Sentencia de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha de 19 de julio de 2011, que estimó el recurso contencioso-administrativo núm. 555-2007, formulado contra la Orden de 26 de marzo de 2007 de la Consejería de Vivienda y Urbanismo, que aprueba definitivamente el plan de ordenación municipal de Toledo; contra el Auto de 3 de abril de 2014 de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, que acordó declarar la pérdida de objeto del recurso de casación núm. 4987-2011, interpuesto contra la Sentencia

citada, y contra el Auto de 23 de octubre de 2014, de la misma Sala y Sección, que desestimó el incidente de nulidad de actuaciones sucesivo y confirmó el anterior Auto.

2. Los hechos de los que trae causa la demanda, relevantes para resolver el recurso de amparo interpuesto, son los siguientes:

a) Ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, don Felipe Martín Ortega interpuso recurso contencioso-administrativo contra la Orden de 26 de marzo de 2007 de la Consejería de Vivienda y Urbanismo de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, por la que se aprueba definitivamente el plan de ordenación municipal de Toledo. Denunciaba la nulidad de pleno Derecho de dicho plan de ordenación municipal, por haberse realizado modificaciones sustanciales sin someterlo nuevamente a trámite de información pública, por incumplirse los informes sectoriales, infringirse el principio de igualdad y por ilegalidad de adscripción de derechos urbanísticos, entre otros motivos.

b) La Sentencia de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, de 19 de julio de 2011, estimó el recurso formulado contra la citada orden y declaró el plan de ordenación municipal de Toledo contrario a Derecho, anulándolo. El órgano judicial argumenta su decisión remitiéndose a lo razonado en la Sentencia de 27 de diciembre de 2010 dictada por la misma Sala y Sección. En primer lugar, justifica el no planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad contra el precepto de la Ley autonómica, decisión que apoya en la Sentencia del Tribunal Supremo de 9 de diciembre de 2008. Por otro lado considera que debe estimarse el recurso interpuesto, dado que, si bien la regulación contenida en la Ley autonómica no garantiza la participación pública en el proceso de planeamiento, el art. 6.1 de la Ley 6/1998, sobre régimen del suelo y valoraciones (LRSV), sí exige abrir un nuevo trámite de información pública en el proceso de planeamiento si se introducen modificaciones sustanciales.

c) El Ayuntamiento de Toledo interpuso recurso de casación contra la indicada resolución basándolo, entre otros motivos, en que la Sala había incurrido en un exceso de jurisdicción al estar obligada a aplicar el art. 36.2 a) del texto refundido de la Ley de ordenación del territorio y de la actividad urbanística de Castilla-La Mancha, salvo que otra cosa resultara del planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad. Aducía a tal fin lo dispuesto, entre otros, en los arts. 163 CE y 5.2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ), citando en su apoyo la STC 58/2004, de 19 abril.

Formalizó también recurso de casación, además del Ayuntamiento demandante de amparo, la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

d) Por Auto de 3 de abril de 2014, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo declaró la pérdida sobrevenida de objeto de los recursos de casación interpuestos en el rollo 4897-2011, tanto por la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha como por el Ayuntamiento de Toledo. La Sala considera que la impugnación casacional se desarrolla en términos sustancialmente coincidentes con los examinados en el recurso de casación núm. 5116-2011, desestimado por Sentencia de 27 de febrero de 2014, que confirmó la Sentencia dictada por la misma Sala de instancia, de fecha de 26 de julio de 2011, dictada en recurso núm. 556-2007, y que declaró la nulidad de la misma resolución impugnada, esto es, 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 de Toledo. Y sostiene, en consecuencia, que carece de sentido, aunque sea por la vía de enjuiciar el contenido de la Sentencia recurrida, pronunciarse sobre si es ajustada o no a Derecho una disposición de carácter general, como un plan de ordenación, que ya ha sido declarada nula por Sentencia firme y que, por tanto, ha sido expulsada del ordenamiento jurídico.

e) El 13 de junio de 2014 el Ayuntamiento de Toledo formuló incidente de nulidad de actuaciones ante la misma Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo. Entre otras consideraciones, alegó que la Sentencia dictada en instancia no podía considerarse motivada, dado que inaplicó una ley postconstitucional vigente sin plantear cuestión de inconstitucionalidad y justificó esa decisión en la cláusula

de prevalencia del art. 149.3 CE, interpretando la misma de un modo que no es conforme con la doctrina del Tribunal Constitucional, por lo que, al incurrir en exceso de jurisdicción, vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) y el derecho a un proceso con todas las garantías (art. 24.2 CE).

f) Por Auto de 23 de octubre de 2014 se desestimó el incidente de nulidad de actuaciones, remitiéndose el alto Tribunal a lo razonado en su Auto de 15 de julio de 2014 que, de su lado, desestimó el presentado frente a la Sentencia de 27 de febrero de 2014; esto es, la resolución en la que se apoyaba el Auto de 3 de abril de 2014 impugnado a través del indicado remedio procesal.

3. El Ayuntamiento demandante de amparo denuncia que las resoluciones judiciales mencionadas en el encabezamiento vulneran sus derechos fundamentales a la tutela judicial efectiva sin indefensión y a un proceso con todas las garantías (art. 24.1 y 2 CE). Solicita que se declare su nulidad y se retrotraigan las actuaciones al momento inmediatamente anterior al pronunciamiento del recurso de casación, apelando directamente a la Sala Tercera del Tribunal Supremo para que proceda al acatamiento estricto de la doctrina del Tribunal Constitucional.

Alega que las resoluciones judiciales dictadas en el proceso soslayan de modo consciente la doctrina constitucional recogida, entre otras muchas, en las SSTC 73/2000, 104/2000, 120/2000, 173/2002, 66/2011, 187/2012 o 177/2013, lo que supone una quiebra del mandato recogido en el art. 5.1 LOPJ y la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE). Desde otro prisma, considera que se ha producido una lesión del derecho a la tutela judicial efectiva y a un proceso con todas las garantías (art. 24.1 y 2), al haber incurrido las resoluciones judiciales en exceso de jurisdicción, por inaplicación de las leyes autonómicas vigentes en materia de urbanismo sin el previo planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad, olvidando que en supuestos idénticos (entre otras, SSTC 187/2012 y 177/2013) se ha afirmado que «la depuración del ordenamiento legal, vigente en la Constitución, corresponde de forma exclusiva al Tribunal Constitucional».

4. En virtud de providencia de la Sala Segunda, de 5 de octubre de 2015, se acordó la admisión a trámite del recurso de amparo, «apreciando que concurre en el mismo una especial trascendencia constitucional (art. 50.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional: LOTC) como consecuencia de que la doctrina de este Tribunal sobre el derecho fundamental que se alega podría estar siendo incumplida de modo general y reiterado por la jurisdicción ordinaria o pudieran existir resoluciones judiciales contradictorias sobre el derecho fundamental [STC 155/2009, FJ 2 e)]», y se acordó dirigir atenta comunicación a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, Sección Primera, y a la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha para que, en el plazo de diez días, remitieran certificación o fotocopia adverada de las actuaciones correspondientes al recurso de casación núm. 4897-2011 y al recurso núm. 555-2007, seguidos respectivamente ante los mismos, así como para que se practicaran los emplazamientos correspondientes. También se acordó en la misma providencia formar la correspondiente pieza separada de suspensión, que tras la correspondiente tramitación fue resuelta por Auto de esta Sala de 14 de diciembre de 2015.

5. Mediante escrito registrado en este Tribunal el día 22 de octubre de 2015, el Procurador de los Tribunales don Francisco Velasco Muñoz-Cuéllar compareció en representación de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, solicitando se le tuviera por personado.

6. Por diligencia de ordenación de la Secretaría de Justicia de la Sala Segunda de este Tribunal, de 28 de diciembre de 2015, se tuvo por personado al Procurador citado, en la representación que ostenta, y por recibidos los testimonios de las actuaciones, acordándose abrir el plazo común de 20 días al Ministerio Fiscal y a las partes personadas,

de conformidad con el art. 52.1 LOTC, para que pudieran presentar las alegaciones que a su derecho conviniera.

7. Mediante escrito registrado el 12 de enero de 2016 formuló alegaciones la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, haciendo suyas las efectuadas por el Ayuntamiento de Toledo en su escrito de interposición del recurso de amparo e interesando su otorgamiento.

8. El Ministerio Fiscal evacuó el trámite por escrito presentado el 26 de enero de 2016, interesando que se otorgara el amparo solicitado. Estima que resulta «incuestionable y necesaria la aplicación de lo establecido en la STC 195/2015 al presente recurso de amparo, en cuanto que el ATS de 3 de abril de 2014, impugnado en este recurso de amparo, utiliza la anulada Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de febrero de 2014 como soporte argumental y determinante de su contenido y parte dispositiva». Consiguientemente, en atención a la doctrina de la citada STC 195/2015, resulta a su juicio que las resoluciones impugnadas han vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva y a un proceso con todas las garantías (art. 24.1 y 2 CE).

9. Por escrito registrado el 2 de febrero de 2016 formuló alegaciones el Ayuntamiento de Toledo, interesando el otorgamiento del amparo por la absoluta identidad con el recurso resuelto mediante la STC 195/2015, de 21 de septiembre, que otorgó el amparo al citado Ayuntamiento.

10. Por providencia de 16 de junio de 2016 se señaló para la deliberación y votación de la presente Sentencia el día 20 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente recurso de amparo tiene por objeto enjuiciar si las resoluciones en él impugnadas lesionaron los derechos fundamentales del recurrente a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE) y a un proceso con todas las garantías (art. 24.2 CE), por incurrir los órganos judiciales en exceso de jurisdicción al rechazar, sin elevar previamente cuestión de inconstitucionalidad ante este Tribunal, la aplicación del art. 36.2 a) párrafo segundo del texto refundido de la Ley de Castilla-La Mancha de ordenación del territorio y de la actividad urbanística.

2. Aun cuando la demanda de amparo emplea una argumentación común contra todas las resoluciones impugnadas, debe hacerse una distinción entre ellas. El Auto de fecha 3 de abril de 2014, dictado por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, si bien puso fin a los recursos de casación interpuestos por la corporación recurrente y por la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha contra la Sentencia de instancia, no los resolvió entrando en el estudio de los motivos de fondo, toda vez que la citada Sección del Alto Tribunal constató que el objeto de dichos recursos «se desarrolla en términos sustancialmente coincidentes» con el resuelto por la Sección Quinta de la misma Sala en la Sentencia de 27 de febrero de 2014 (recurso núm. 5116-2011), la cual devino firme y había declarado la nulidad del mencionado plan de ordenación municipal de Toledo.

Teniendo esto en cuenta y, como expresamente se indica en el propio Auto de 3 de abril de 2014, la Sala quedaba constreñida en su actuar por lo dispuesto en el art. 72.2 de la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa (LJCA), donde se establece que «las sentencias firmes que anulen una disposición general tendrán efectos generales desde el día en que sea publicado su fallo y preceptos anulados en el mismo periódico oficial en que lo hubiera sido la disposición anulada...». Por tanto, aunque hubiera querido cambiar su anterior criterio, expuesto en la Sentencia de 27 de febrero de 2014, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo no podía haberlo hecho en este recurso (núm. 225-2012), de idéntico objeto al tratado en aquélla y relativos al mismo plan

de ordenación ya declarado nulo por sentencia firme, salvo incurriendo en abierta conculcación de una norma legal que, como la indicada (art. 72.2 LJCA), se erige también en límite al ejercicio de su propia jurisdicción. La solución adoptada resultó ser razonable (art. 24.1 CE) al optar por el dictado de un Auto de pérdida sobrevenida de objeto, para así explicar de manera motivada el porqué del archivo del recurso. En esta misma óptica, el posterior Auto de 13 de noviembre de 2014 hizo suyas las razones expuestas por la propia Sala en otro Auto que rechazó un incidente de nulidad similar, concretamente el promovido contra la citada Sentencia de 27 de febrero de 2014.

3. Como ha quedado expuesto en los antecedentes, tanto el demandante de amparo como el Ministerio Fiscal consideran que, tras el dictado de la STC 195/2015, de 21 de septiembre, no cabe sino trasladar lo allí establecido al presente caso y otorgar el amparo, dada la identidad de objeto de ambos recursos.

Dicha apreciación es compartida por este Tribunal que por ello considera que, en aplicación de la fundamentación esgrimida en la citada Sentencia, las resoluciones impugnadas en el presente caso han vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) y el derecho a un proceso con todas las garantías (art. 24.2 CE), al proceder los órganos judiciales a la inaplicación de la norma autonómica por considerarla contraria a la ley básica estatal sin plantear previamente una cuestión de inconstitucionalidad, conforme a lo dispuesto en el art. 163 CE y la jurisprudencia de este Tribunal. Debemos rechazar, sin embargo, como así consideramos en dicha resolución, que exista una voluntad manifiesta de no aplicar la doctrina constitucional o una decisión consciente de soslayarla y ello con independencia del acierto de la decisión adoptada que en nada afectaría al mandato contenido en el art. 5.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial al que alude el recurrente.

4. El otorgamiento del amparo al demandante por vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) y a un proceso con todas las garantías (art. 24.2 CE) debe comportar (art. 55.1 LOTC) el reconocimiento de los derechos fundamentales vulnerados. Asimismo, procede declarar la nulidad de las resoluciones judiciales impugnadas, con retroacción de actuaciones al momento inmediatamente anterior a dictarse la Sentencia de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, como solicita el Ministerio Fiscal, a los efectos de que por dicho Tribunal se dicte otra resolución que resulte respetuosa con los derechos fundamentales reconocidos.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Otorgar el amparo solicitado por el Ayuntamiento de Toledo y, en su virtud:

1.º Reconocer los derechos del recurrente a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) y a un proceso con todas las garantías (art. 24.2 CE).

2.º Declarar la nulidad de la Sentencia de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, de 19 de julio de 2011, recurso contencioso-administrativo núm. 555-2007, así como de los Autos de 23 de octubre y 3 de abril, ambos de 2014, dictados en el recurso de casación núm. 4897-2011 por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo.

3.º Retrotraer las actuaciones al momento inmediatamente anterior al señalamiento para votación y fallo del recurso núm. 555-2007, para que el Tribunal Superior de Justicia

de Castilla-La Mancha dicte nueva Sentencia respetuosa con los derechos fundamentales vulnerados.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a veinte de junio de dos mil dieciséis.—Adela Asua Batarrita.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Juan José González Rivas.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Ricardo Enríquez Sancho.—Antonio Narváez Rodríguez.—Firmado y rubricado.