

Sección del Tribunal Constitucional

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

5969 *Sala Primera. Sentencia 92/2016, de 9 de mayo de 2016. Recurso de amparo 114-2015. 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). Voto particular.*

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Presidente; doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Santiago Martínez-Vares García y don Juan Antonio Xiol Ríos, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 114-2015, 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, el Auto de 3 de abril de 2014, dictada en el recurso de casación núm. 226-2012, de la misma Sala y Sección y la Sentencia de 15 de diciembre de 2011, dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha que estima el recurso contencioso-administrativo núm. 542-2007, 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 Angel Querada Tapia. Ha sido Ponente la Magistrada doña Encarnación Roca Trias, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el día 8 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 15 de diciembre de 2011, que estima el recurso contencioso-administrativo núm. 542-2007, 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 y 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. 226-2012, interpuesto

contra la anterior, así como contra el Auto de 23 de octubre de 2014, de la misma Sala y Sección que desestimó el incidente de nulidad de actuaciones 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, las mercantiles Inversiones Doalca, S.L., y Galafre 21, S.L., plantearon 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. En él se denunciaba la nulidad de pleno Derecho del plan de ordenación municipal de Toledo al haberse realizado modificaciones sustanciales sin someterlo nuevamente al trámite de información pública.

b) La Sentencia de 15 de diciembre de 2011 de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia, 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 dispuesto 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, por no tratarse de la inaplicación de una norma sino de la elección del derecho aplicable al caso controvertido; decisión que apoya en lo dispuesto en la STS de 9 de diciembre de 2008. Por otro lado, considera que debe estimarse el recurso pues 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, 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 que basa, 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, salvo que planteara cuestión de inconstitucionalidad conforme a lo dispuesto en los arts. 163 CE y 35.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) y el art. 5.2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ), citando en su apoyo, entre otras, las SSTC 61/1993, 163/1995, 173/2002, 58/2004 y 66/2011.

d) Por Auto de 3 de abril de 2014, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, declaró la pérdida sobrevenida de objeto. La Sala considera que al desarrollarse la impugnación casacional 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, 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 es 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 5 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. Alegó que dado que al declarar la pérdida sobrevenida de objeto del recurso de casación, el auto impugnado traslada al recurso a que se refiere la totalidad de los argumentos y efectos jurídicos de la Sentencia de 27 de febrero de 2014, igualmente se traslada al incidente de nulidad la totalidad de los argumentos utilizados en el incidente formulado contra la referida Sentencia. Es decir, la vulneración de sus derechos fundamentales a la tutela judicial efectiva sin indefensión y a un proceso con todas las garantías (art. 24.1 y 2 CE).

f) Por Auto de 23 de octubre de 2014 se desestimó el incidente de nulidad de actuaciones, remitiéndose a lo dispuesto en el Auto de 15 de julio de 2014 que, a su vez, desestimó el presentado frente a la Sentencia de 27 de febrero de 2014.

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 se apartan de modo consciente de 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, de la que deriva la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE). Igualmente considera que se ha producido una vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva y a un proceso con todas las garantías (art. 24.1 y 2 CE), al haber incurrido las resoluciones judiciales en un exceso de jurisdicción por la inaplicación de las leyes autonómicas vigentes en materia de urbanismo, sin el previo planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad cuando en supuestos idénticos (entre otras, SSTC 187/2012 o 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 Primera, de 5 de octubre de 2015, se acordó la admisión a trámite de la demanda de amparo, «apreciando que concurre en el mismo una especial trascendencia constitucional (art. 50.1 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. 226-2012 y del procedimiento ordinario núm. 542-2007, seguido respectivamente ante los mismos y practicaran los emplazamientos correspondientes. También se acordó en la misma formar la correspondiente pieza separada de suspensión, que previa 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 30 de octubre de 2015, el Procurador de los Tribunales don Francisco Velasco Muñoz-Cuellar, compareció en representación de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, solicitando que se le tuviera por personado.

6. Mediante escrito presentado el 10 de diciembre de 2015, 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.

7. Por escrito registrado el 14 de diciembre 2015, formuló alegaciones el Ayuntamiento de Toledo, interesando el otorgamiento del amparo que basa en la absoluta identidad del objeto del presente recurso con el resuelto mediante Sentencia de la Sala Primera de este Tribunal de 21 de septiembre de 2015, que otorgó el amparo al citado Ayuntamiento.

8. El Ministerio Fiscal, mediante escrito presentado el 23 de diciembre de 2015, efectuó alegaciones interesando que se otorgara el amparo solicitado, anulando las resoluciones impugnadas y retrotrayendo las actuaciones al momento procesal inmediatamente anterior al de la Sentencia de 15 de diciembre de 2011 de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, a fin de que dicte la que corresponda con respeto a los derechos fundamentales vulnerados.

Considera, tras realizar toda una serie de consideraciones previas, que «deviene incuestionable y necesaria la aplicación de la STC 195/2015 al presente recurso de amparo, en cuanto el ATS de 3-4-2014, impugnado en este recurso de amparo, utiliza la anulada STS de 27 de febrero de 2014 como soporte argumental y determinante de su contenido y parte dispositiva». Así, en aplicación de la doctrina expuesta en 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). No estima, sin embargo, que se haya conculcado el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), al no incurrir las resoluciones recurridas en un manifiesto desconocimiento del deber de acatamiento de la doctrina del Tribunal Constitucional, con quiebra del mandato recogido en el art. 5 LOPJ, por no concurrir las circunstancias que terminarían una oposición frontal a la interpretación realizada por el citado Tribunal sino una interpretación errónea de la jurisprudencia constitucional por la Sentencia del Tribunal Supremo impugnada.

9. Por providencia de 5 de mayo de 2016, se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 9 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 la aplicación del art. 36.2 a) párrafo segundo (debe entenderse referido al párrafo tercero), del texto refundido de la Ley de ordenación del territorio y de la actividad urbanística, sin elevar cuestión de inconstitucionalidad ante este Tribunal.

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

Dicha apreciación es compartida por este Tribunal y 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 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 la cuestión de inconstitucionalidad, conforme 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.

3. 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 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional) 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 el derecho 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 15 de diciembre de 2011, recurso contencioso-administrativo núm. 542-2007, así como los Autos de 23 de octubre y 3 de abril, ambos de 2014, dictados en el recurso de casación núm. 226-2012 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. 542-2007, 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 nueve de mayo de dos mil dieciséis.—Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Santiago Martínez-Vares García.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Firmado y rubricado.

Voto particular que formula el Magistrado don Juan Antonio Xiol Ríos a la Sentencia dictada en el recurso de amparo núm. 114-2015.

Con el máximo respeto a la opinión mayoritaria de mis compañeros de Sala en la que se sustenta la Sentencia, manifiesto mi discrepancia con la fundamentación jurídica y el fallo de esta, que entiendo hubiera debido de ser desestimatorio.

Las razones de mi discrepancia son coincidentes con las que ya fueron expuestas en el Voto particular formulado a la STC 195/2015, de 21 de septiembre, a la que para evitar reiteraciones innecesarias me remito.

Madrid, a nueve de mayo de dos mil dieciséis.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Firmado y rubricado.