

Sección del Tribunal Constitucional

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

3257 *Pleno. Sentencia 28/2017, de 16 de febrero de 2017. Cuestión de inconstitucionalidad 2544-2016. Planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha respecto del artículo 36.2 A), párrafo segundo, del texto refundido de la Ley de ordenación del territorio y de la actividad urbanística de Castilla-La Mancha, aprobado por Decreto Legislativo 1/2004, de 28 de diciembre. Competencias sobre urbanismo: nulidad del precepto legal autonómico que limita la publicación de los instrumentos de planeamiento que hayan sido objeto de aprobación inicial.*

ECLI:ES:TC:2017:28

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel Presidente, doña Adela Asua Batarrita, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, 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 la cuestión de inconstitucionalidad núm. 2544-2016 planteada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha respecto al art. 36.2 A), párrafo segundo, del texto refundido de la Ley de ordenación del territorio y de la actividad urbanística de Castilla-La Mancha, aprobado por Decreto Legislativo 1/2004, de 28 de diciembre. Han comparecido y formulado alegaciones la Abogada del Estado, la Fiscal General del Estado y el Letrado de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. Ha sido Ponente la Magistrada doña Encarnación Roca Trías, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Por escrito registrado en este Tribunal el 10 de mayo de 2016, la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha remitió testimonio del Auto de 22 de abril de 2016 por el que se acordó plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto al art. 36.2 A), párrafo segundo, del texto refundido de la Ley de ordenación del territorio y de la actividad urbanística de Castilla-La Mancha, aprobado por Decreto Legislativo 1/2004, de 28 de diciembre, por vulneración de los arts. 9.2, 23, 103, 105 a) y 149.1.1, 13, 18 y 23 CE. En particular se alega la contradicción con el art. 6.1 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones (LRSV).

2. Los antecedentes de la presente cuestión de inconstitucionalidad son los siguientes:

a) Ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha se entabló recurso contencioso administrativo, interpuesto por don

F.M.M y doña P.G.C. 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. La parte actora en el recurso contencioso-administrativo alegó que el plan de ordenación municipal de Toledo era nulo de pleno derecho, al haberse realizado modificaciones sustanciales sin someterlo nuevamente al trámite de información pública. La representación de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y el Ayuntamiento de Toledo, se opusieron a la demanda al considerar que no era necesario someter nuevamente el proyecto de planeamiento a nueva información pública aunque se introdujeran modificaciones en el proyecto cualquiera que fuera el alcance de éstas, en atención a lo dispuesto en el art. 36.2 A), párrafo segundo, del Decreto Legislativo 1/2004.

b) La Sentencia de 26 de julio 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, la anuló y acordó la retroacción de las actuaciones. La Sentencia razonaba que el precepto autonómico, que avalaba la inexigibilidad de un nuevo trámite de audiencia en caso de introducción de modificaciones en el proyecto de planeamiento era inaplicable por infringir el art. 6.1 LRSV, así como la doctrina de la Sala Tercera del Tribunal Supremo sobre el trámite de información pública en la elaboración de los instrumentos de planeamiento.

c) Los demandados formularon recurso de casación. Basaban el recurso, 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 Decreto Legislativo 1/2004, 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 (LOTIC) y el art. 5.2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial. Alegaban también que se había conculcado el orden competencial establecido en los arts. 148.1.3 CE y 31.1.2 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha.

d) La Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, de 27 de febrero de 2014, desestimó el recurso de casación. El posterior incidente de nulidad de actuaciones interpuesto por el Ayuntamiento de Toledo fue igualmente desestimado por Auto de la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de fecha 15 de julio de 2014

e) El Ayuntamiento de Toledo interpuso recurso de amparo contra las tres resoluciones judiciales ya citadas alegando que lesionaban los derechos fundamentales 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 del Decreto Legislativo 1/2004, sin elevar cuestión de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional.

f) El recurso de amparo fue estimado por STC 195/2015, de 21 de septiembre, que reconoció el derecho del demandante a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) y a un proceso con todas las garantías (art. 24.2 CE); declaró la nulidad de la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, de 26 de julio de 2011, así como la Sentencia de 27 de febrero de 2014 y el Auto de 15 de julio de 2014, dictados por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo y acordó retrotraer las actuaciones al momento inmediatamente anterior al señalamiento para votación y fallo del recurso inicialmente interpuesto, para que el Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha dictase nueva sentencia respetuosa con los derechos fundamentales vulnerados.

g) La Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha dictó una primera providencia de fecha 14 de diciembre de 2015 por la que acuerda oír a las partes y al Ministerio Fiscal «al entender que el art. 36.2 A) párrafo tercero del Decreto Legislativo 1/2004 puede infringir el art. 6.1 de la LRSV, así como la jurisprudencia de la sala Tercera del Tribunal Supremo (Sentencia de fecha 27 de febrero de 2014) sobre el trámite de información pública en la declaración de los instrumentos de planeamiento, que, en caso de prosperar, conlleva un desplazamiento e inaplicación de la ley autonómica por vulneración de la legislación básica

estatal que ha de implicar el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad». El Fiscal interpuso recurso de reposición contra la providencia por estimar que se vulneraba el art. 35.2 LOTC al no concretarse el precepto constitucional que se entendía infringido. La representación procesal de una de las partes afectadas por el recurso no estimó procedente el planteamiento de la cuestión, salvo de modo subsidiario. La Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha se opuso al planteamiento de la cuestión. El Ayuntamiento de Toledo no se opuso a su planteamiento.

Por Auto de 5 de febrero de 2016 el órgano judicial estimó el recurso interpuesto por el Ministerio Fiscal complementando su primera providencia en el sentido de indicar que los preceptos constitucionales que se entendían vulnerados eran los arts. 9.2 y 105 a) CE, en relación con el art. 6.1 LRSV, al ser una norma básica dictada al amparo de los arts. 149.1.1, 18 y 23 CE. De acuerdo con ello se otorga nuevo plazo al Ministerio Fiscal para que formule las alegaciones que estime procedentes. El Ministerio Fiscal evacuó el trámite conferido, estimando pertinente el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, si bien advierte de la necesidad de un nuevo traslado para alegaciones a las partes personadas, a la vista de los términos fijados en el Auto de 5 de febrero de 2016 en relación con la vulneración de los arts. 9.2 y 105 a) CE.

A consecuencia de lo anterior, el órgano judicial dictó nueva providencia el 16 de marzo de 2016 otorgando un nuevo plazo de diez días a las partes y al Ministerio Fiscal en relación con «el art. 36.2 A), párrafo segundo de la LOTAU, en la redacción vigente a la aprobación del Plan General de Toledo en el año 2007 (Ley 02/98, de 4 de junio), que permite la omisión del trámite de audiencia y participación pública de los interesados personados en el procedimiento de elaboración de dicho Plan, aun cuando se introduzcan modificaciones sustanciales en el proyecto, iría en contra del art. 6.1 de la Ley 06/98, sobre régimen del suelo y valoraciones, por ser este precepto según determina la disposición final primera de esta última ley una norma básica dictada en el ejercicio de competencias reservadas al legislador general en el art. 149.1.1, 18 y 23 de la Constitución, en relación con el art. 9.2 (derecho de participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de las normas urbanísticas y el art. 105.a) de nuestra Supra-ley y tal y como lo entendió la Sala y nuestro Tribunal Supremo en la sentencia de 27 de febrero de 2014, con la doctrina que recoge, al inaplicar dicho artículo autonómico frente a la regulación básica estatal». Las partes comparecidas evacuaron el trámite reiterando las alegaciones ya formuladas.

h) El órgano judicial dictó Auto de 22 de abril de 2016 por el que plantea cuestión de inconstitucionalidad respecto del art. 36.2 A), párrafo segundo, del Decreto Legislativo 1/2004 que establece «no será preceptivo reiterar este trámite en un mismo procedimiento si se introdujesen modificaciones sustanciales en el Plan a causa, bien de las alegaciones formuladas en la información pública, bien de los informes emitidos por otras Administraciones públicas, bastando que el órgano que otorgue la aprobación inicial la publique en la forma establecida en el párrafo anterior y notifique ésta a los interesados personados en las actuaciones».

3. Del contenido del Auto de planteamiento interesa destacar lo siguiente:

El Auto indica el precepto cuya constitucionalidad cuestiona, el art. 36.2 A), párrafo segundo, del Decreto Legislativo 1/2004, en su versión vigente en el momento de aprobarse el plan de ordenación municipal de Toledo. El órgano judicial considera que supone una vulneración directa de los arts. 9.2, 23, 103, 105 a) y 149.1.1, 13, 18 y 23 CE. En concreto entiende vulnerado el art. 6.1 LRSV que establece que «la legislación urbanística garantizará la participación pública en los procesos de planeamiento y gestión, así como el derecho a la información de las entidades representativas de los intereses afectados por cada actuación y de los particulares».

Alude a continuación al cumplimiento de los requisitos para el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad y formula el debido juicio de relevancia en los términos siguientes. En primer término indica que, aunque ha perdido vigencia, el precepto, es aplicable al plan de ordenación de Toledo que continúa vigente en razón de lo decidido en

la STC 195/2015, de 21 de septiembre, existiendo la obligación de dictar una nueva resolución en la que es preciso examinar el cumplimiento por el legislador autonómico del mandato constitucional y del legislador básico en relación con el deber de información pública. Recuerda que los actores en el proceso *a quo* dedujeron como motivo impugnatorio la nulidad del plan por las modificaciones sustanciales introducidas con posterioridad al período de información pública, exigencia del art. 6.1 LRSV que se reitera en normas posteriores. Al respecto señala que es preciso analizar si en el proceso de aprobación y tras el trámite de información pública se introdujeron modificaciones que suponían un cambio sustancial en el plan inicialmente aprobado, lo que, pese a estar amparadas en el precepto que cuestiona, pudiera ser contrario al mencionado art. 6.1 LRSV (vigente al tiempo de la aprobación y publicación del plan), de modo que, para declarar la ilegalidad del plan se hace preciso el juicio de constitucionalidad del art. 36.2 A), párrafo segundo del Decreto Legislativo 1/2004 por ser contrario al marco competencial.

En cuanto al fondo de la cuestión de inconstitucionalidad señala la existencia de modificaciones sustanciales introducidas con posterioridad al trámite de información pública centradas en variaciones en el número de viviendas, en la superficie a construir, en especial en la zona industrial y en las necesidades acerca de abastecimiento de agua y energía así como de evacuación de aguas. Tales modificaciones son esenciales atendiendo a la jurisprudencia del Tribunal Supremo, para lo que reproduce gran parte de su Sentencia inicial de 26 de julio de 2011, tal como la misma se resume en el antecedente segundo de la Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de febrero de 2014, confirmatoria de la anterior.

Una vez constatadas las modificaciones sustanciales introducidas en el planeamiento, el órgano proponente estima que el precepto cuestionado podría ser inconstitucional por ser contrario a lo dispuesto en el art. 6.1 LRSV y al orden constitucional de distribución de competencias que exigiría que, en el caso de modificaciones sustanciales en el procedimiento de elaboración del plan «se sometan a los principios de participación pública (vinculado con el de audiencia) según se determina por los arts. 9.2, 23, 103, 105 a) y singularmente el art. 149.1.1, 13, 18 y 23 CE. Especialmente el art. 149.1.18 CE por lo que afecta a la incardinación del derecho de participación e información pública en la elaboración de disposiciones generales y normas urbanísticas». Por ello promueve cuestión de inconstitucional en la medida en que el art. 36.2 A), párrafo segundo, del Decreto Legislativo 1/2004 exonera de la exigencia legal de reiterar el trámite de información pública en un mismo procedimiento, aun cuando se introduzcan modificaciones sustanciales en un mismo procedimiento.

4. Por providencia del Pleno de 5 de julio de 2016 se acordó admitir a trámite la cuestión que plantea la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, en relación con el art. 36.2 A), párrafo segundo, del texto refundido de la Ley de ordenación del territorio y de la actividad urbanística de Castilla-La Mancha, aprobado por Decreto Legislativo 1/2004, de 28 de diciembre. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 10.1 c) LOTC, acuerda reservar para sí el conocimiento de la presente cuestión; dar traslado de las actuaciones recibidas, conforme establece el artículo 37.3 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, al Gobierno, por conducto del Ministro de Justicia, y al Fiscal General del Estado, así como a las Cortes y a la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, por conducto de sus Presidentes, al objeto de que, en el improrrogable plazo de quince días, puedan personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimen convenientes; comunicar la presente resolución a la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha a fin de que, de conformidad con lo dispuesto en el art. 35.3 LOTC, permanezca suspendido el proceso hasta que este Tribunal resuelva definitivamente la presente cuestión y publicar la incoación de la cuestión en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial de Castilla-La Mancha».

5. Mediante escrito registrado con fecha 21 de julio de 2016, el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó el acuerdo de la Mesa de la Cámara de personarse

en el procedimiento y ofrecer su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC. Lo mismo hizo el Presidente del Senado por escrito que tuvo entrada en este Tribunal el día 29 de julio de 2016.

6. Las alegaciones presentadas por la Abogada del Estado interesando la desestimación de la cuestión fueron registradas en este Tribunal el día 29 de julio de 2016.

La Abogada del Estado delimita el objeto de la cuestión de inconstitucionalidad planteada en relación con los antecedentes del caso. Estima cumplidos los debidos juicios de aplicabilidad y relevancia y advierte que el art. 36.2 A), párrafo segundo, del Decreto Legislativo 1/2004 no contraviene la norma estatal, el art. 6.1 LRSV.

Indica en primer lugar que el carácter básico del precepto estatal está fuera de toda duda, pero la cuestión se suscita acerca de la interpretación en relación con la delimitación entre competencias estatales y autonómicas en la regulación de los procedimientos urbanísticos de planeamiento y gestión, en particular sobre el trámite de información pública en dichos procedimientos. En ese sentido entiende que el trámite de información pública contenido en el art. 6.1 LRSV es un principio general y básico que se debe respetar por la legislación autonómica, sin perjuicio de que la forma y el procedimiento específico a través del cual se fije tal principio como garantía, pueda ser establecido en las respectivas legislaciones autonómicas como consecuencia de sus competencias en materia urbanística.

Alude a la evolución de la legislación estatal en la materia. Recuerda que la regla tradicional, consistente en someter a dos trámites de información al público los planes de ordenación cuando se produjeran modificaciones sustanciales tras el periodo de información al público de la fase de la aprobación inicial de los planes, desapareció de la legislación básica en el año 1992, cuando el Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprobó el texto refundido de la Ley sobre el régimen del suelo y ordenación urbana, calificó esta regla como norma de carácter supletorio y, por tanto, de posible sustitución por la legislación urbanística autonómica. A partir de entonces, las normas estatales sólo establecen una regla básica de procedimiento común donde, con carácter general, se exige la garantía de la participación pública y el derecho a la información en todos los procesos de planeamiento y gestión pero remite a la legislación de las Comunidades Autónomas la fijación del procedimiento concreto, como especialidad del ámbito urbanístico. Cita a este respecto la STC 164/2001 y su pronunciamiento acerca del art. 6.1 LRSV.

Finalmente, señala que la norma cuestionada no presenta problemas de compatibilidad con la estatal por varios motivos. (i) Queda garantizada la participación pública en los procesos de planeamiento y el derecho a la información de los particulares, que no siempre tiene por qué responder a un único modelo; (ii) el Estado no ha impugnado este precepto ante el Tribunal Constitucional (iii) Por último, el artículo aplicable en relación con la competencia controvertida es el artículo 149.1.18 CE, que reserva al Estado el procedimiento administrativo común, a la vez que reconoce, explícitamente, las competencias autonómicas en relación con las especialidades que merezcan determinados procedimientos sectoriales, como ocurre en el caso del urbanismo. De ahí que las sucesivas leyes de suelo estatales no hayan incluido ninguna norma específica, más allá de los llamados principios de carácter general, en relación con los trámites para la aprobación de los instrumentos de planeamiento urbanístico.

7. El Letrado de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, en la representación que ostenta, formuló sus alegaciones por escrito registrado el día 1 de septiembre de 2016, interesando la inadmisión de la cuestión o, subsidiariamente, su desestimación por las razones que se resumen a continuación.

A su juicio no se han satisfecho suficientemente los juicios de aplicabilidad y relevancia exigidos por el art. 35 LOTC ya que, por un lado, no se aporta en el Auto de planteamiento tesis que fundamente la razón jurídica de porqué se entiende que el precepto cuestionado es contrario a los concretos artículos de la Constitución que se citan y, por otro, no ofrece

respuesta a las objeciones planteadas por las Administraciones demandadas en el seno del procedimiento, contrarias al planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad.

En cuanto al fondo del asunto, entiende que la cuestión debe ser desestimada, pues la participación pública en la elaboración de los instrumentos urbanísticos es de configuración legal. El art. 6.1 LRSV señala que la legislación urbanística garantizará la participación pública en los procesos de planeamiento. Dicha tarea corresponde a la Comunidad Autónoma en el ejercicio de su competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda. Estima que, de la comparación entre el precepto estatal y el autonómico, no se deriva contradicción alguna, sino que se trata del desarrollo del precepto estatal por el autonómico, porque es el competente para dar contenido a la participación pública en el procedimiento de elaboración de los instrumentos de planeamiento. No existe un contenido concreto de ese derecho de participación, ni en el art. 105 a) CE ni tampoco en el desarrollo normativo posterior realizado por el Estado, puesto que se trata de una cuestión que está al alcance de las Comunidades Autónomas al relacionarse con un procedimiento administrativo especial que ha de seguir a la competencia material. En consecuencia, conforme a la doctrina constitucional, el legislador estatal no puede imponer como básicas normas sobre procedimiento urbanístico más allá de los principios genéricos comunes. Estamos ante la presencia en nuestro ordenamiento jurídico de dos leyes con el mismo rango formal, que no se contradicen conforme al literal de sus preceptos. La colisión se produce únicamente si dotamos a la norma estatal de un contenido concreto, del cual carece, ya que no son de aplicación los Reglamentos estatales urbanísticos de 1978. Conforme a la doctrina constitucional la regulación estatal se enmarca en el art. 149.1.18 CE y es respetuosa con la materia urbanística, cuando no hace sino asegurar la existencia del trámite de información pública. En conclusión, la legislación básica sólo señala que la legislación urbanística garantizará la participación pública en los procesos de planeamiento. Y la legislación urbanística autonómica, cumpliendo este mandato, la desarrolla en el art. 36.2 del Decreto Legislativo 1/2004.

8. El Letrado Mayor de las Cortes de Castilla-La Mancha compareció en el proceso mediante escrito registrado el día 5 de septiembre de 2016, al que acompaña el acuerdo de la Mesa por el que se acuerda la personación en el procedimiento sin formular alegaciones.

9. La Fiscal General del Estado presentó escrito de alegaciones el 10 de octubre de 2016, en el que solicitó la desestimación de la cuestión de constitucionalidad por los motivos siguientes.

Comienza exponiendo los antecedentes del caso, para después transcribir el precepto cuestionado y mencionar los preceptos constitucionales que el órgano judicial entiende vulnerados. Entiende que concurre un defecto procesal en relación a los preceptos constitucionales que se consideraban vulnerados en el trámite de audiencia y los que finalmente constan en el Auto de planteamiento en el que, además de los arts. 149.1.1, 18 y 23 en relación con los arts. 9.2 y 105 a) CE, se añaden los arts. 23, 103 y 149.1.13 CE, sin que las partes hayan tenido oportunidad de pronunciarse sobre ellos.

A juicio del Ministerio Fiscal, la concreta cuestión planteada, se refiere esencialmente a la contradicción del precepto cuestionado con el art. 6.1 LRSV, en la interpretación que hace del mismo la jurisprudencia del Tribunal Supremo. Señala más adelante que se trata de un caso de inconstitucionalidad mediata, en cuanto que la inconstitucionalidad derivaría de la confrontación de la norma cuestionada con un precepto infraconstitucional. Por tanto, debe delimitarse el alcance y contenido del art. 6.1 LRSV.

A tal efecto alude a la doctrina de la STC 164/2001 en relación con las formas de participación en el urbanismo y a la proyección y alcance de los arts. 149.1.1 CE y 149.1.18 CE y señala que el art. 6.1 LRSV queda bajo la cobertura del art. 149.1.18 CE, en cuanto que contiene un mandato de participación pública. El art. 6.1 LRSV es una norma básica ex art. 149.1.18 CE que regula la participación general en la elaboración del planeamiento, previsión que se proyecta sobre la materia urbanismo, de competencia exclusiva autonómica según el art. 31.1.2 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha. Con

cita de la STC 164/2001 destaca el carácter abstracto del precepto estatal así como que no predetermina un único modelo de participación urbanística, dejando abierta la cuestión a la concreta configuración por el legislador autonómico, al que corresponde plasmar la garantía procedimental en la que consiste la participación.

El precepto cuestionado (i) exige un plazo inicial de un mes de información pública en todo caso; (ii) tampoco excluye radicalmente el trámite de segunda información pública, ya que establece que «no será preceptivo», es decir, se trata de una norma que faculta a la Administración para eludir el segundo trámite de información pública, pero no obliga directamente a excluirlo, y (iii) el precepto cuestionado exige la publicación en la forma establecida en el párrafo anterior, es decir, en el 'Diario Oficial de la Comunidad' y en uno de los periódicos de mayor difusión en ésta» y que se notifique a los interesados personados en las actuaciones. El carácter abstracto de la exigencia de información pública se ha mantenido en las sucesivas reformas, sin que el legislador estatal haya introducido mayores concreciones, sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 130 del Reglamento de planeamiento aprobado por Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, que es, en todo caso, anterior al art. 6.1 LRSV. Este precepto regula una garantía de participación, de carácter abierto, que no introduce una regulación detallada, y que el legislador ha venido manteniendo en las sucesivas reformas de la legislación del suelo, en análogos términos. En definitiva, para la Fiscal General del Estado, la razón fundamental del entendimiento de la participación pública que se contiene en el Auto conecta con una norma de carácter reglamentario, de carácter previo a la atribución de competencias a las Comunidades Autónomas y cuya precisión no ha tenido reflejo en la evolución legislativa del Estado, que ha mantenido una opción abierta, sin exigir necesariamente segunda o sucesivos trámites de información pública, tal como se refleja en las consideraciones de la STC 61/1997.

Concluye señalando que la doctrina del Tribunal Supremo que justifica la cuestión de inconstitucionalidad resulta especialmente garantista. Sin embargo, no establecidos mayores límites por el Estado que la formulación abstracta de la exigencia de participación pública, corresponde al legislador autonómico su concreción, para lo cual ha de haber ponderado los intereses generales en la definitiva regulación urbanística y los derivados de la participación pública en la elaboración de la misma, con un resultado que quizá pudiera ser técnicamente mejorable, pero que no por ello puede reputarse inconstitucional. En definitiva, la norma cuestionada supone la concreción legislativa de una norma básica —que exige participación pública en los instrumentos de planeamiento— con un contenido que define y acota, pero no excluye, el ámbito de dicha participación pública en el marco de competencias de la Comunidad Autónoma, pero que no es contradictorio con aquella ley básica.

10. Mediante providencia de fecha 14 de febrero de 2017 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 16 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. La Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha plantea cuestión de inconstitucionalidad respecto al art. 36.2 A), párrafo segundo, del texto refundido de la Ley de ordenación del territorio y de la actividad urbanística de Castilla-La Mancha, aprobado por Decreto Legislativo 1/2004, de 28 de diciembre, por vulneración de los arts. 9.2, 23, 103, 105 a) y 149.1.1, 13, 18 y 23 CE. En particular se alega la contradicción con el art. 6.1 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones (LRSV).

El órgano judicial plantea que el precepto que cuestiona no ofrece ningún cauce para garantizar la participación pública en el proceso de planeamiento cuando durante su tramitación se han introducido modificaciones sustanciales. A su juicio, dicha regulación contravendría tantos mandatos constitucionales, de los que cita los de los arts. 9.2 y 105 a) CE, como el orden constitucional de distribución de competencias, por cuanto el art. 6.1 LRSV dispone que la legislación urbanística garantizará la participación pública en los

procesos de planeamiento y gestión. A ello añade que, en este caso, dicha participación viene avalada por la forma en que la doctrina del Tribunal Supremo ha entendido que la efectividad del mandato de participación contenido en las normas estatales implica que sea exigible abrir un nuevo trámite de información pública si se introducían modificaciones sustanciales en el plan en cuestión.

Todas las partes que han formulado alegaciones han coincidido en considerar que la norma cuestionada no contradice el art. 6.1 LRSV, en el que, al igual que el Auto de planteamiento, han centrado su argumentación. Han interesado, en consecuencia, la desestimación de la cuestión.

2. En primer lugar, es preciso resolver el óbice formulado por el Letrado de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, relativo a la inadecuada formulación de los juicios de aplicabilidad y relevancia, exigidos por el art. 35 LOTC, que no se habrían satisfecho suficientemente ya que, por un lado, «no se aporta en el Auto de planteamiento tesis que fundamente la razón jurídica de porqué se entiende que el precepto cuestionado es contrario a los concretos artículos de la Constitución que se citan» y, por otro, no se ofrece respuesta a las objeciones planteadas por las Administraciones demandadas en el procedimiento, contrarias al planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad.

Ninguno de los dos óbices puede ser tomado en consideración. El primero, relativo a la argumentación del Auto, tiene que ver con el carácter más o menos fundado de la duda planteada, lo que remite directamente al fondo del asunto y no a los juicios de aplicabilidad y relevancia que el órgano judicial formula adecuadamente. La Sección entiende que el precepto es aplicable y relevante pues el pleito *a quo*, centrado en la queja de haberse introducido modificaciones sustanciales en un plan que previamente había sido sometido a información pública, no puede resolverse si previamente no se despeja la constitucionalidad del precepto cuestionado. El órgano judicial pone de manifiesto que los recurrentes han argumentado que la aprobación del plan es nula de pleno derecho por la omisión de un segundo trámite de audiencia que vendría exigido por la doctrina del Tribunal Supremo e impedido por el precepto ahora cuestionado. Se expresa así la relación entre la norma cuya constitucionalidad se cuestiona por el órgano judicial y el fallo a dictar. No se trata, pues, de situaciones de previa denuncia del carácter dudoso y discutible de la aplicabilidad de la norma cuestionada en el proceso *a quo*, en las que se ha exigido un pronunciamiento específico del órgano judicial sobre la aplicación de la norma al caso, a efectos de garantizar que la resolución del litigio depende realmente de la solución que este Tribunal ofrezca sobre la constitucionalidad de la norma (por todas, STC 18/2014, de 30 de enero, FJ 4).

Con el segundo óbice ocurre algo similar. Frente a lo que afirma el Letrado autonómico, la única Administración que se opuso al planteamiento de la cuestión fue la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y lo hizo por no apreciar la vulneración del art. 6.1 LRSV, lo que, de nuevo, implica una valoración sobre el fondo del asunto discutido en el proceso y no sobre los presupuestos procesales de la cuestión planteada.

3. Podemos, por tanto, comenzar el enjuiciamiento que se nos demanda examinando tres cuestiones previas: (i) el hecho de que la norma cuestionada no esté vigente en el momento de dictar la presente resolución; (ii) la delimitación precisa de la duda de constitucionalidad que se plantea y (iii) la determinación del parámetro de enjuiciamiento de la norma cuestionada.

(i) La norma cuestionada lo es en la redacción vigente a la aprobación del plan general de Toledo en el año 2007, esto es, aprobado por Decreto Legislativo 1/2004, de 28 de diciembre. En nada afecta a la cuestión el hecho de que el Decreto Legislativo 1/2004 no esté vigente en el momento de plantearse la cuestión, pues «en las cuestiones de inconstitucionalidad los efectos extintivos sobre el objeto del proceso como consecuencia de la derogación o modificación de la norma cuestionada vienen determinados por el hecho de que, tras esa derogación o modificación, resulte o no aplicable en el proceso *a quo* y de su

validez dependa la decisión a adoptar en el mismo» (STC 37/2004, de 11 de marzo, FJ 1, y doctrina allí citada).

(ii) En segundo lugar, debe delimitarse la duda de constitucionalidad que plantea el órgano judicial, sobre lo que, a su vez, deben hacerse dos precisiones.

La primera es que el órgano judicial ha incluido en el Auto de planteamiento (aunque únicamente los cita) la posible contravención de los arts. 23, 103 y 149.1.13 CE, sobre los que nada se dice en la mencionada providencia por la que se abrió el trámite de audiencia a las partes y a Ministerio Fiscal. Por esa razón han de quedar excluidos del enjuiciamiento, en la medida en que las partes no han tenido oportunidad de pronunciarse sobre ellos, incumplándose así la finalidad del mencionado trámite (por todas, STC 203/2014, de 15 de diciembre, FJ 2).

La segunda se refiere a la argumentación que contiene el Auto de planteamiento. Este únicamente fundamenta su duda en lo relativo a la infracción del art. 6.1 LRSV, pues la vulneración de los preceptos constitucionales que cita se hace derivar directamente de la contravención de ese precepto estatal, del que, además, destaca específicamente su relación con el art. 149.1.18 CE. Por tanto, tal como ponen de manifiesto las alegaciones de las partes comparecidas en el proceso, la duda de constitucionalidad que se plantea es la relativa a la infracción del art. 6.1 LRSV, en tanto que, al amparo del art. 149.1.18 CE, establece unas reglas acerca de la participación ciudadana en los procesos de planeamiento urbanístico que no habrían sido respetadas por el precepto impugnado.

(iii) Así planteada la duda, hemos ahora de confirmar el criterio del órgano judicial según el cual la norma estatal que es parámetro de contraste de la autonómica es, efectivamente, el art. 6.1 LRSV, pese a que tampoco está vigente en el momento de dictar la presente Sentencia.

Se debe seguir aquí la doctrina de la STC 94/2014, de 12 de junio, FJ 2, según la cual, «teniendo en cuenta que la inconstitucionalidad alegada no lo es por contradicción directa con la Constitución sino con la norma dictada por el Estado, la norma de contraste debe ser, necesariamente, la que estaba vigente en el momento de la aprobación de la modificación del plan general impugnado». La norma de contraste es, en consecuencia, la Ley sobre régimen del suelo y valoraciones (Ley 6/1998, de 13 de abril), vigente al momento de dictarse 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, sin que a estos efectos deba tenerse en cuenta la Ley 8/2007, de 28 de mayo, el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, ni, en fin, el actualmente vigente Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre.

4. El precepto cuestionado establece:

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

Previamente el inciso inicial de este artículo 36.2 A) dispone que concluida la redacción técnica del plan, la Administración promotora del mismo, lo someterá simultáneamente a información pública por un período mínimo de un mes, anunciada en el «Diario Oficial de Castilla-La Mancha» y en uno de los periódicos de mayor difusión en ésta. Durante ella, el proyecto diligenciado del plan, deberá encontrarse depositado, para su consulta pública, en el municipio o municipios afectados por la ordenación a establecer.

Por su parte la norma estatal que el órgano judicial entiende vulnerada, el art. 6.1 LRSV, disponía:

«La legislación urbanística garantizará la participación pública en los procesos de planeamiento y gestión, así como el derecho a la información de las entidades representativas de los intereses afectados por cada actuación y de los particulares.»

En realidad lo que plantea el órgano judicial es un tipo de inconstitucionalidad mediata de la disposición cuestionada por vulneración del art. 6.1 LRSV en el entendimiento del mismo que deriva de la doctrina del Tribunal Supremo.

Se plantea, por tanto, un supuesto en el que la posible inconstitucionalidad de una norma autonómica no proviene de su directa confrontación con la Constitución, sino de su examen a la luz de otra norma (infraconstitucional) dictada por el Estado en el ejercicio de sus competencias propias (así, en las SSTC 155/2016, de 22 de septiembre, FJ 3, y 166/2014, de 22 de octubre, FJ 3, con cita de otras). En casos como éste, para que concurra la infracción constitucional denunciada se precisan dos condiciones (entre otras, SSTC 39/2014, de 11 de marzo, FJ 3, y 94/2014, de 12 de junio, FJ 2): (i) en primer lugar, que la norma estatal infringida por la ley autonómica haya sido dictada legítimamente al amparo de un título competencial que la Constitución haya reservado al Estado, pues de lo contrario fallaría la premisa mayor de la contradicción, que no puede ser otra que la validez misma de la norma estatal con la que se pretende confrontar la norma autonómica cuestionada; (ii) en segundo lugar, que la contradicción entre ambas normas, la estatal y la autonómica, sea efectiva e insalvable por vía interpretativa, ya que en otro caso no habría invasión competencial porque si la norma autonómica es compatible con el contenido de la norma estatal, debe concluirse que aquélla ha respetado las competencias del Estado.

5. El ámbito material en el que se insertan ambas normas es el urbanismo. La competencia autonómica en materia de ordenación del territorio y urbanismo tiene el carácter de exclusiva, pues así ha sido atribuida a las Comunidades Autónomas, según los arts. 148.1.3 y 149.1 CE y todos los Estatutos de Autonomía (en lo que ahora importa, art. 31.1.2 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha). El Estado ostenta algunos títulos que le permiten condicionar la política urbanística, sin que ello signifique, sin embargo, que se transforme en una materia compartida, al modo propio de la secuencia «bases-desarrollo». Como ha declarado este Tribunal, «la competencia autonómica exclusiva sobre urbanismo ha de integrarse sistemáticamente con aquéllas otras estatales que, si bien en modo alguno podrían legitimar una regulación general del entero régimen jurídico del suelo, pueden propiciar, sin embargo, que se afecte puntualmente a la materia urbanística (establecimiento de las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio del derecho de propiedad urbana, determinados aspectos de la expropiación forzosa o de la responsabilidad administrativa). Pero ha de añadirse, a renglón seguido, que no debe perderse de vista que en el reparto competencial efectuado por la CE es a las Comunidades Autónomas a las que se ha atribuido la competencia exclusiva sobre el urbanismo, y por ende es a tales Entes públicos a los que compete emanar normas que afecten a la ordenación urbanística» [STC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 6 b)].

Conforme a la doctrina constitucional, el Estado puede prever, ex art. 149.1.18 CE, la existencia de la garantía del trámite de información pública a los ciudadanos en determinados instrumentos de planeamiento urbanístico [así, en la STC 61/1997, FJ 25 c), reiterado en STC 164/2001, de 11 de julio, FJ 28]. La STC 141/2014, de 11 de septiembre, aplica el mismo criterio en relación al resumen ejecutivo que debe ponerse a disposición de los ciudadanos en los procedimientos de aprobación o alteración de instrumentos de ordenación urbanística [FJ 8 B) b)], y a la publicación por medios telemáticos del contenido actualizado de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística en vigor, del anuncio de su sometimiento a información pública y de cualesquiera actos de tramitación que sean relevantes para su aprobación o alteración [FJ 12 C)]. De acuerdo con la citada STC 141/2014, tales instrumentos favorecen no sólo la transparencia, sino, también y fundamentalmente, el acceso a la información urbanística y la participación cívica en los procedimientos de aprobación o alteración de los instrumentos de ordenación urbanística.

Específicamente sobre el art. 6.1 LRSV, la STC 164/2001, FJ 11, señala que «tanto el mandato de participación pública como los derechos informativos (de acceso y prestacional) son reconducibles a la competencia estatal sobre bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y procedimiento administrativo común (art. 149.1.18 CE), sin simultánea invasión de las competencias urbanísticas autonómicas. Tres argumentos

llevan a esta conclusión. En primer lugar, el carácter eminentemente sectorial del art. 6 LRSV no sirve, por sí, para cuestionar la competencia estatal. En segundo lugar, los dos párrafos del art. 6 LRSV regulan las relaciones entre los ciudadanos y las Administraciones públicas, ámbito de regulación donde la competencia básica del Estado es incuestionable (STC 50/1999, de 6 de abril, FJ 3). Y por último, el carácter eminentemente abstracto del art. 6 LRSV ni impone técnica urbanística alguna a las Comunidades Autónomas ni predetermina un único modelo de participación e información ciudadanas».

Por tanto, conforme a la doctrina de este Tribunal, el art. 6.1 LRSV ha sido dictado al amparo del art. 149.1.18 CE y, en consecuencia, ha de ser respetado por la normativa urbanística que, en el ejercicio de su competencia exclusiva, dicten las Comunidades Autónomas.

6. Resta ahora por comprobar si el art. 36.2 A), párrafo segundo, del Decreto Legislativo 1/2004 incurre en una contradicción efectiva con el art. 6.1 LRSV, que pueda ser determinante de su inconstitucionalidad.

Lo que se debe resolver es si el principio de participación ciudadana que la norma estatal exige, ex art. 149.1.18 CE, en los procedimientos de planeamiento y gestión se satisface de modo adecuado por las previsiones de la norma autonómica, ya que, dentro del respeto a la legislación básica cada Comunidad Autónoma, en el ejercicio de las facultades constitucionalmente atribuidas, articula el período de información pública en el seno del procedimiento de aprobación del plan.

De acuerdo con ello, lo que ha de determinarse aquí es si la exclusión de un segundo trámite de información pública en el caso de modificaciones sustanciales del planeamiento entra dentro del margen de configuración del que, conforme al art. 149.1.18 CE, dispone el legislador urbanístico autonómico. O, por el contrario, si, al omitir dicho trámite en el caso de modificaciones sustanciales, ha de entenderse que dicho margen ha sido superado de forma contraria al orden constitucional de distribución de competencias, por contravenir el principio de participación ciudadana en la planificación urbanística en la forma dispuesta por el Estado al amparo del art. 149.1.18 CE.

El art. 6.1 LRSV contiene un mandato abstracto que no predetermina un único modelo de participación urbanística, por cuanto este precepto no instituye una determinada manera de realizar el trámite de información pública.

Así, la norma estatal que es parámetro de la autonómica responde a un esquema de garantías mínimas estatales (STC 183/2013, de 23 de octubre, allí en referencia a la institución de la ocupación directa) que deja abierta la cuestión a la concreta configuración por el legislador autonómico que, en todo caso, ha de respetar la exigencia material de participación que contiene la regulación estatal. Asegura así la concurrencia del trámite de información pública [STC 61/1997, FJ 25 c)], imponiendo la obligatoriedad de la existencia de la garantía. La limitación y el condicionamiento de la competencia autonómica se refieren por tanto a la celebración del trámite de información pública que, por su relevancia, deviene condición de validez de la aprobación de los instrumentos de planeamiento previstos por el legislador autonómico.

Se plasma así el principio de participación pública que exige en esencia que los ciudadanos puedan conocer el contenido del plan de que se trate y formular las alegaciones que estimen convenientes, a fin de que el poder público tenga ante sí las alegaciones de los ciudadanos en el momento de tomar la decisión. Trasladado al caso concreto, ese principio implica que el planificador urbanístico debe disponer de dichas alegaciones en el momento de decidir sobre las opciones urbanísticas a adoptar. Se trata, por tanto, de uno de los cauces de los que deben disponer los ciudadanos para que su voz pueda ser oída en la adopción de las decisiones que les afectan, tal como también reclama el art. 105 a) CE, instando «a quienes tengan interés o lo deseen a expresar sus opiniones para que sirvan de fuente de información de la Administración y puedan favorecer así el acierto y oportunidad de la medida que se vaya a adoptar, así como establecer un cauce para la defensa de los intereses individuales o colectivos de los potencialmente afectados» (STC 119/1995, de 17 de julio, FJ 6). Ese derecho, cuya relevancia no puede ser discutida, nace, sin embargo, de la Ley y tiene la configuración que el legislador crea oportuno darle

para determinar cómo ha de satisfacerse tal garantía [en el mismo sentido, ATC 63/2016, de 15 de marzo, FJ 3, allí en relación con el art. 105 c) CE]. De esta forma, sin vaciar de contenido el mandato del citado precepto constitucional, el legislador autonómico puede, a partir de la formulación de esa regla de participación por el estatal, optar por varios modelos posibles, pues tampoco el art. 105 a) CE determina cómo ha de satisfacerse tal garantía, ni cual sea la Administración que haya de asegurarla [STC 61/1997, FJ 25 c)].

Ahora bien, el margen del que dispone el legislador autonómico para concretar dicho trámite no es absoluto pues tanto el art. 105 a) CE como el respeto al régimen constitucional de distribución de competencias imponen la efectividad de la garantía de participación que se contiene en el art. 6.1 LRSV, en la doble perspectiva que ya hemos mencionado. La de la Administración, que dispone así de un cauce para conocer los intereses de la ciudadanía respecto al proceso planificador, y la de los ciudadanos, que intervienen de ese modo en la toma de decisiones públicas acerca de la configuración de la ciudad. Atendiendo a esas finalidades, es determinante que la participación que se concreta en el trámite de información pública cumpla ese doble objetivo, lo que se vería impedido, pues ese trámite sería ficticio y la participación irreal, si lo sometido a dicho trámite es un plan que difiere sustancialmente del definitivamente aprobado. En efecto, si lo decisivo es que la Administración decida con plena libertad, pero a la luz de las alegaciones de los ciudadanos, eso no ocurrirá si estos no han conocido las opciones sustancialmente distintas que ha barajado la Administración planificadora y no han tenido siquiera la oportunidad de expresar su opinión al respecto.

El art. 6.1 LRSV viene a reconocer, en definitiva, el derecho de participación efectiva en los procedimientos de elaboración y aprobación de los instrumentos urbanísticos. La norma estatal vincula así a la legislación urbanística autonómica en la regulación de la participación pública en los procesos de planeamiento. La previsión autonómica debe, por tanto, coherente el margen que el art. 6.1 LRSV concede para que la participación pública se realice por diversas vías con las exigencias derivadas del art. 105 a) CE en relación a la efectividad de esa participación. Bajo la óptica jurídico-constitucional, ello no es en sí problemático en el contexto de una materia cuya competencia corresponde, en principio, a la normativa autonómica, pudiendo el Estado dictar reglas de principio tendentes a asegurar la existencia y efectividad de la garantía del trámite de información pública a los ciudadanos en el procedimiento de aprobación de los instrumentos de planeamiento urbanístico.

Dada la formulación abierta del art. 6.1 LRSV la legislación urbanística cuenta con un cierto margen para determinar la forma concreta de garantizar la participación pública en el proceso de planeamiento. Margen que, como ya hemos advertido, no es absoluto o incondicionado, pues tiene el límite de que el mandato de la norma estatal no puede ser desconocido. Aunque no se establezca en el art. 6.1 LRSV un único modelo de participación, eso no comporta que la participación pública en el planeamiento urbanístico pueda ser excluida. La información pública no es un mero trámite en el procedimiento de elaboración de los planes, sino uno esencial por la especial incidencia que tienen los planes urbanísticos en la vida de los ciudadanos. De ello resulta la correlativa necesidad de asegurar el derecho a la participación pública en el planeamiento urbanístico, que resulta de la regla estatal —y que, obviamente ha de ser efectiva—, derecho que se vulnera si se aprueba el instrumento de planeamiento sin el correspondiente trámite de información pública, y, también, cuando se han introducido, sin ese trámite, modificaciones sustanciales en el planeamiento aprobado. En ese último caso la participación tampoco es efectiva, en cuanto referida a un plan que no es el que contiene las decisiones que la Administración se propone adoptar en el instrumento de planeamiento y sobre las que ha de permitir que se exprese la opinión ciudadana.

En definitiva, la legislación autonómica entrará en contradicción con la estatal que constituye su parámetro de enjuiciamiento, en el caso de que no ofrezca cauce para que aquel mandato del legislador estatal, dando contenido al principio del art. 105 a) CE, se haga efectivo en los términos antes expresados.

Proyectando las anteriores consideraciones al enjuiciamiento del art. 36.2 A), párrafo segundo, del Decreto Legislativo 1/2004 se alcanzan las siguientes conclusiones:

El precepto cuestionado exige un plazo inicial de un mes de información pública en todo caso. En cuanto al segundo trámite de información pública, de su tenor se deduce:

Que este segundo trámite no es obligado («no será preceptivo») en aquellos casos en los que el plan experimente modificaciones sustanciales. De este modo la legislación urbanística castellano-manchega establece una regulación del procedimiento a seguir que permite excluir la segunda información pública en determinados supuestos y ello pese a que el documento aprobado inicialmente haya sufrido modificaciones sustanciales.

Por tanto, teniendo en cuenta el contenido material de la garantía fijada por la norma estatal, según la cual dicha participación pública ha de plasmarse respecto a las opciones reales contenidas en el proyecto de planeamiento antes de que la Administración tome la decisión que le corresponde, debemos constatar que la exclusión de este trámite en el caso de introducción de modificaciones que tengan el carácter de sustanciales, que es el supuesto que regula el precepto cuestionado, es incompatible con la garantía contenida en el art. 6.1 LRSV, siendo contrario al orden constitucional de distribución de competencias y, por tanto, inconstitucional y nulo.

FALLO

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

Ha decidido

Estimar la presente cuestión de inconstitucionalidad y, en consecuencia, declarar que el art. 36.2 A), párrafo segundo, del texto refundido de la Ley de ordenación del territorio y de la actividad urbanística de Castilla-La Mancha, aprobado por Decreto Legislativo 1/2004, de 28 de diciembre, es inconstitucional y nulo.

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

Dada en Madrid, a dieciséis de febrero de dos mil diecisiete.—Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.—Adela Asua Batarrita.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Juan José González Rivas.—Santiago Martínez-Vares García.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Ricardo Enríquez Sancho.—Antonio Narváez Rodríguez.—Firmado y rubricado.