

A defectuosa información pública como causa de nulidade dos plans urbanísticos

La defectuosa información pública como causa de nulidad de los planes urbanísticos

Defective public information like reason of nullity of the urban development plans



M.^a JOSÉ VALENZUELA RODRÍGUEZ

Técnica de Administración General (Administración Local)
Cuerpo Superior de la Xunta de Galicia (España)
mvamj@yahoo.es

Recibido: 07/01/2016 | Aceptado: 21/01/2016

Regap



COMENTARIOS Y NOTAS

Resumo: A elaboración e aprobación dos plans urbanísticos constitúe un laborioso proceso que se define pola súa gran complexidade. Malia iso, a aprobación dos plan non blinda o documento fronte á declaración sobrevida de nulidade dictada polos órganos xurisdicionais ao apreciar vicios de nulidade de pleno dereito. Este traballo pretende analizar unha das múltiples causas que poden determinar a nulidade dos instrumentos de planeamento: a defectuosa realización do trámite de información pública. Para iso, realízase un estudo das distintas lexislacións urbanísticas autonómicas e analízase a doutrina e a xurisprudencia que se ocupou desta materia, deténdonos especialmente na necesidade dunha segunda información pública cando se produce unha modificación substancial do plan.

Palabras clave: información pública, nulidade de plan urbanístico, modificación substancial, participación, decretos de suspensión, planeamento.

Resumen: La elaboración y aprobación de los planes urbanísticos constituye un laborioso proceso que se define por su gran complejidad. Pese a ello, la aprobación de los planes no blinda el documento frente a la declaración sobrevenida de nulidad dictada por los órganos jurisdiccionales al apreciar vicios de nulidad de pleno derecho. Este trabajo pretende analizar una de las múltiples causas que pueden determinar la nulidad de los instrumentos de planeamiento: la defectuosa realización del trámite de información pública. Para ello se realiza un estudio de las distintas legislaciones urbanísticas autonómicas y se analiza la doctrina y jurisprudencia que se ha ocupado de esta materia, deteniéndonos especialmente en la necesidad de una segunda información pública cuando se produce una modificación substancial del plan.

Palabras clave: información pública, nulidad de plan urbanístico, modificación sustancial, participación, decretos de suspensión, planeamiento.

Abstract: The development and adoption of urban planning is a laborious process that is defined by its complexity. Nevertheless, the approval of plans document does not shield against the supervening invalidity issued by the courts in assessing vices of nullity. This paper aims to analyze one of the many causes that can determine the invalidity of planning instruments, the defective implementation of the public inquiry. To do a study of the different regional urban

planning legislation is made and the doctrine and jurisprudence that has dealt with this matter, especially stopping the need for a second public information when a substantial change occurs plan is analyzed.

Key words: public information, nullity urban plan, substantial modification participation, planning decrees suspension.

Sumario: 1 Introducción. La información pública como manifestación del principio de participación ciudadana. 2 El concepto de modificación sustancial y la necesidad de una “segunda información pública”. 2.1 Regulación de la “segunda información pública” en las legislaciones urbanísticas autonómicas. 2.2 Análisis jurisprudencial en relación con el concepto de modificación sustancial. 3 Especial referencia a los decretos de suspensión de planeamiento. 4 Reflexiones finales. 5 Bibliografía.

1 Introducción. La información pública como manifestación del principio de participación ciudadana

La información pública constituye, sin ningún género de duda, uno de los trámites fundamentales en el procedimiento de elaboración y aprobación de un instrumento de planeamiento.

Este trámite se ha erigido como una manifestación del principio de participación ciudadana, consagrado en el artículo 105 de la CE, como ya ha tenido ocasión de pronunciarse el Tribunal Constitucional¹. A esta participación ciudadana en materia de planeamiento urbanístico han apelado tanto el legislador² como la doctrina científica y la jurisprudencia.

El trámite de información pública impregna al planeamiento urbanístico de una mayor legitimidad democrática, al suponer la participación directa de los ciudadanos en el ejercicio de dicha actividad planificadora³.

Constituye el objeto de este trabajo el trámite de información pública en sentido estricto⁴, esto es, el procedimiento de audiencia y participación que se realiza entre la aprobación inicial y la aprobación provisional del documento de planeamiento, no pudiendo extendernos aquí en el análisis de otras formas de participación⁵ que también son reflejo de ese principio constitucional de participación ciudadana y que, sin duda, alcanzan una importancia significativa.

La información pública es un trámite esencial para hacer realidad la necesidad de una Administración transparente, lo que, en palabras de LLORENS FERRER⁶, cobra una especial relevancia en materia urbanística, por diversas razones: por la complejidad técnica y social de las

1 Ésta ha sido la posición mantenida por el Tribunal Constitucional en sus sentencias 102/1995, de 26 de junio y 119/1995, de 17 de julio. En este último pronunciamiento el Alto Tribunal ha rechazado que el trámite de información pública encuentre su amparo en el artículo 23 de la Carta Magna, de forma que no puede acogerse a la protección inherente a este derecho fundamental a participar en los asuntos públicos, pues como ha señalado el tribunal no es un derecho de participación política, sino una participación en la actuación administrativa, que no es tanto una manifestación del ejercicio de la soberanía popular cuanto uno de los cauces de los que en un Estado social deben disponer los ciudadanos para que su voz pueda ser oída en la adopción de las decisiones que les afectan. Para un estudio más exhaustivo, véanse FONSECA FERRANDIS, F. E., “El derecho constitucional a participar en asuntos públicos y el trámite de audiencia en el procedimiento de elaboración de los planes de urbanismo”, *Actualidad Administrativa*, n.º 15, 2000, pp. 547-556; y ORDUÑA PRADA, E., “La participación ciudadana directa en el proceso de formación de los planes urbanísticos según la jurisprudencia”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, n.º 294-295, 2004, pp. 315-360.

2 Así lo ha recogido el legislador estatal en la exposición de motivos de la LS de 2007, indicando que la ley asegura unos estándares mínimos de transparencia, de participación ciudadana real y no meramente formal.

3 En este sentido, la jurisprudencia ha sido constante, pudiendo citar ya la Sentencia del Tribunal Supremo de 31 de julio de 1991.

4 Este trámite de información pública y su regulación en el ámbito estatal está íntimamente vinculado al concepto de transparencia, tal como señalan CORCHERO, M. y SÁNCHEZ PÉREZ, L., “La transparencia en materia de urbanismo y ordenación del territorio”, *El consultor de los ayuntamientos y de los juzgados*, n.º 18, 2015, pp. 2161-2180.

5 Tras el período de información pública, la otra manifestación de participación más relevante la constituye la participación en la fase de avance de planeamiento, previa a su aprobación inicial.

6 LLORENS FERRER, M., “El principio de transparencia en el planeamiento urbanístico”, *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 97, 2013, p. 142.

decisiones urbanísticas en sede de planeamiento; por la potente capacidad del planeamiento urbanístico de delimitar el contenido del derecho de propiedad del suelo; y porque el principio de transparencia constituye una garantía de la legalidad urbanística, como mecanismo de control social de la amplia discrecionalidad administrativa.

Ahora bien, esta participación no significa que deban ser aceptadas las alegaciones realizadas, pues, como señala CANO MURCIA⁷, no implica que las alegaciones o sugerencias que se realicen tengan que ser imperiosamente aceptadas por el planificador, sino que éste deberá valorar su compatibilidad con el modelo de ciudad proyectado.

La omisión o defectuosa realización de este trámite, que se considera esencial en esta materia dada la especial incidencia que los planes urbanísticos tienen sobre los ciudadanos, conlleva la nulidad de pleno derecho del instrumento de planeamiento⁸.

2 El concepto de modificación sustancial y la necesidad de una “segunda información pública”

Hoy en día, se entiende que a ninguno de los operadores jurídicos y técnicos que realizan su actividad en el ámbito urbanístico, y particularmente en el campo del planeamiento, se les escapa la necesidad de someter un plan urbanístico al trámite de información pública, sin perjuicio de que, en ocasiones, ese trámite pueda adolecer de algún vicio que implique una defectuosa información pública⁹.

Ahora bien, algo más controvertido ha sido la concurrencia de un supuesto que haga necesario reiterar ese trámite de información pública, lo que inicialmente los tribunales y la legislación urbanística estatal y después las distintas legislaciones urbanísticas autonómicas han venido denominando como modificación sustancial del documento.

En todo caso, desde la perspectiva del ordenamiento jurídico estatal vigente, esa exigencia de una segunda información pública cuando nos encontremos ante una modificación sustancial se contiene ya en el artículo 130 del Reglamento de planeamiento¹⁰.

2.1 Regulación de la “segunda información pública” en las legislaciones urbanísticas autonómicas

Haciéndose eco de la línea seguida por el legislador estatal, así como de la jurisprudencia vertida en relación con ella, las distintas Comunidades Autónomas, con carácter general, han regulado en

7 CANO MURCIA, A., “El alcance de la participación de los particulares en la revisión del plan general municipal de ordenación urbanística”, *Práctica Urbanística*, n.º 111, 2012, pp. 28-37.

8 En este sentido, se ha pronunciado reiteradamente el Tribunal Supremo, pudiendo destacar, entre otras, sus sentencias de 28 de junio de 2012 (recurso de casación 3013/2010) y de 18 de enero de 2013 (recurso de casación 4572/2010).

9 Como ejemplos, podemos citar la ausencia de publicación en todos los medios exigidos legalmente, como puede ser la publicación del anuncio en un sólo periódico cuando la ley exija dos, o un error en el plazo de sometimiento a información pública.

10 Dispone el artículo 130 del Reglamento de planeamiento que «*El organismo o corporación que hubiese otorgado su aprobación inicial, a la vista del resultado de la información pública, de la audiencia a que se refiere el artículo anterior y de los informes emitidos, acordará la aprobación provisional con las modificaciones que, en su caso, procedieren. Si dichas modificaciones significasen un cambio sustancial en los criterios y soluciones del plan inicialmente aprobado, se abrirá, antes de someterlo a aprobación provisional, un nuevo trámite de información pública y audiencia a las corporaciones por los mismos plazos.*».

sus legislaciones urbanísticas la necesidad de someter el plan urbanístico a ese segundo período de información pública en aquellos supuestos en los que el instrumento sufra una modificación sustancial en relación con el documento ya sometido a participación ciudadana¹¹.

Llamativa resulta, por su peculiaridad, la regulación que hace el artículo 77 de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del suelo y ordenación territorial de Extremadura, al limitar la nueva información pública a aquellas cuestiones que hayan sufrido en concreto las modificaciones sustanciales pertenecientes a la ordenación estructural y no ser necesaria respecto de todo el contenido del plan.

También podemos resaltar la regulación que hace la Comunidad Autónoma valenciana, pues su ley urbanística, Ley 16/2005, de 30 de diciembre, exime de la obligatoriedad de reiterar el trámite de información pública en un mismo procedimiento cuando se introduzcan modificaciones, aunque fuesen sustanciales, bastando con que el órgano que otorgue la aprobación provisional notifique ésta a los afectados por las modificaciones en las actuaciones (artículo 83).

No podemos dejar de realizar una última llamada de atención sobre la regulación que hace Castilla-La Mancha, por su regulación innovadora y controvertida, al establecer expresamente en su Texto refundido de la Ley de urbanismo, aprobado mediante el Decreto legislativo 1/2010, de 18 de mayo, la innecesariedad de reiterar el trámite de información pública 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 (artículo 36).

Llegado este punto y en relación con el citado artículo 36 de la ley urbanística castellano-manchega, conviene hacer una mención a la Sentencia de 26 de julio de 2011 por la que la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha¹² anula la orden de aprobación definitiva del plan de ordenación municipal de Toledo¹³, pronunciamiento judicial confirmado por el Tribunal Supremo, mediante Sentencia de 27 de febrero de 2014, desestimatoria del recurso de casación¹⁴.

El motivo de anulación radica en la introducción en el plan de modificaciones sustanciales que no fueron sometidas previamente al trámite de información pública¹⁵, trámite nece-

11 Así se contempla en los artículos 32 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de ordenación urbanística de Andalucía; 48 de la Ley 3/2009, de 17 de junio, de urbanismo de Aragón; 69 de la Ley 2/2001, de 25 de junio, del suelo de Cantabria; 52 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de urbanismo de Castilla y León; 70 de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del suelo y ordenación territorial de Extremadura; 85 de la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia; 54 de la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de ordenación y uso del suelo de Islas Baleares; 87 de la Ley 5/2006, de 2 de mayo, de ordenación del territorio y urbanismo de La Rioja; 57 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del suelo de Madrid; 70 de la Ley 35/2002, de 20 de diciembre; 160 de la Ley 13/2015, de 30 de marzo, de ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia; 90 de la Ley 2/2006, de 30 de junio, del suelo y urbanismo del País Vasco; y 70 de la Ley 35/2002, de 20 de diciembre, de ordenación del territorio y urbanismo de Navarra.

12 Sentencia 452/2011, dictada en el recurso contencioso-administrativo 556/2007.

13 Orden de 26 de marzo de 2007 de la Consejería de Vivienda y Urbanismo de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

14 Recurso de casación 5116/2011, ponente Mariano de Oro-Pulido López.

15 Afirma la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha en el FJ 2º de dicha sentencia, reproduciendo la Sentencia de la Sala de 18 de julio de 2011, recaída en el P.O. 516/2007, resolviendo la misma cuestión «Pues bien, aplicando la jurisprudencia señalada al presente procedimiento, entiende la Sala que, efectivamente nos encontramos ante una modificación sustancial, atendiendo tanto a la superficie afectada por la modificación dentro de los m² de superficie total construable que pasa de 7.297.046 m² a 11.186.076 m², teniendo en cuenta la extensión del término municipal de Toledo, como al incremento en el número de viviendas previstas que supone un total de 12.174 viviendas más, pasando de 37.082 a 49.258 viviendas, así como al incremento

sario al suponer una alteración global del plan. Entendió el Tribunal que no resultaba de aplicación el citado artículo 36.2 a) de la legislación castellano-manchega por infringir lo dispuesto en el artículo 6.1 de la ley básica estatal¹⁶, que constituía legislación básica en materia urbanística, así como la jurisprudencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo sobre el trámite de información pública en la elaboración del planeamiento.

Promovido recurso de amparo¹⁷ por el Ayuntamiento de Toledo, al entender vulnerados sus derechos fundamentales a la tutela judicial efectiva sin indefensión y a un proceso con todas las garantías, el Tribunal Constitucional, en sentencia de 21 de septiembre de 2015, Sentencia 195/2015, otorgó el amparo solicitado y declaró la nulidad de las sentencias anulatorias del plan de ordenación municipal de Toledo, por entender que los órganos jurisdiccionales debieron plantear la cuestión de inconstitucionalidad si entendían que la norma autonómica vulneraba la legislación básica estatal¹⁸.

Por tanto, habrá que esperar, en su caso, el pronunciamiento del Tribunal Constitucional sobre una eventual cuestión de inconstitucionalidad de la normativa castellano-manchega, en lo que a la regulación de la segunda información pública se refiere.

Para finalizar este epígrafe, en relación con la necesidad de una segunda información pública, surge una cuestión accesoria, aunque no por ello de una importancia menor, que, si bien no es objeto de este trabajo, no podíamos dejar de mencionarla. Nos estamos refiriendo a la necesidad de someter el documento que es objeto de una segunda información pública a nuevos informes sectoriales. Y es que si la filosofía que subyace en la necesidad de una segunda información pública es que el documento aprobado inicialmente ha sufrido unas modificaciones de tal entidad que debe ser objeto de exposición para que los particulares formulen las alegaciones y consideraciones que estimen pertinentes, cuál sería la justificación para entender que ese derecho a pronunciarse no es extensible a las Administraciones que analizaron un documento sustancialmente diferente. Alguna legislación urbanística autonómica, consciente de esta problemática, se ha pronunciado expresamente sobre esta cuestión¹⁹, si bien en su mayoría guardan silencio al respecto.

de la superficie de uso industrial de 807.372 m² a 2.776.163 m², lo que supone un incremento de 1.968.791 m² en el suelo industrial, pues ello implica, en los términos interpretados por la jurisprudencia señalada, una modificación sustancial del modelo territorial concebido por el plan, pudiendo concluir mediante la simple comparación de las memorias del proyecto del POM sometido a información pública en el año 2005 y del POM aprobado definitivamente en el año 2007, que las modificaciones afectan a una superficie importante y son cualitativamente significativas».

- 16 El artículo 6.1 de la entonces vigente Ley 6/1998, sobre régimen del suelo y valoraciones, norma de carácter básico en virtud de su disposición final única, establecía 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».
- 17 Recurso de amparo 6011-2014.
- 18 El magistrado don Juan Antonio Xiol Ríos ha formulado voto particular a esta sentencia entendiendo que nos encontramos en un supuesto de inaplicación en que la normativa autonómica resulta desplazada por criterios de prevalencia que, como labor de interpretación y aplicación de normas en conflicto, puede ser desarrollada con naturalidad por los órganos judiciales, sin perjuicio de un eventual control posterior por parte de este Tribunal Constitucional.
- 19 Es el caso, por ejemplo, de las Comunidades andaluza (artículo 32 de la Ley 7/2002 de ordenación urbanística de Andalucía) y madrileña (artículo 57 de la Ley 9/2001, de suelo de Madrid), que exigen la solicitud de nuevos informes cuando sea preceptiva la nueva información pública. En sentido contrario, Castilla y León regula expresamente la innecesariedad de solicitar informes cuando se abra un nuevo período de información pública (artículo 52 de la Ley 5/1999 de urbanismo de Castilla y León).

2.2 Análisis jurisprudencial en relación con el concepto de modificación sustancial

En sede jurisprudencial se ha debatido con profundidad sobre aquellos supuestos en los que los planes urbanísticos deben someterse a una segunda información pública. El concepto jurídico indeterminado que los tribunales han intentado definir y concretar ha sido, en definitiva, el de modificación sustancial.

No han sido pocos los pronunciamientos judiciales sobre esta cuestión. Se ha interpretado que nos encontramos ante un supuesto de “modificación sustancial” de un instrumento de planeamiento cuando se produce una alteración global de éste, en sus aspectos esenciales, en definitiva, cuando tal modificación supone la alteración del modelo de planeamiento elegido²⁰.

La jurisprudencia ha entendido que nos encontramos ante una alteración del modelo en el sentido global indicado cuando se produce un incremento global de la reserva de sistemas generales y se modifica la edificabilidad como consecuencia de la aplicación de nuevos límites legales²¹. En muchos supuestos, no se trata únicamente de la definición de una modificación concreta a la que se le atribuye un carácter sustancial, sino que es el conjunto de cambios operados sobre el documento lo que conduce a su consideración como una modificación sustancial²².

En sentido contrario, ha admitido la innecesariedad de un segundo trámite de información pública por producirse un cambio de clasificación de un suelo urbanizable a un suelo no urbanizable²³ o por incrementar el porcentaje de suelo reservado a viviendas de protección pública en determinados ámbitos²⁴.

20 Entre otras, podemos citar las sentencias del Tribunal Supremo de 23 de abril de 2009 (recurso de casación número 10814/2004, ponente María del Pilar Teso Gamella); de 11 de mayo de 2009 (recurso de casación 4814/2006, ponente Pedro José Yagüe Gil); y de 25 de marzo de 2010 (recurso de casación número 1385/2006, ponente Rafael Fernández Valverde).

21 El no sometimiento a un nuevo período de información pública de estas modificaciones determinó la anulación del Plan General de Ordenación Urbana de Zamora, anulación confirmada por el Tribunal Supremo en la anteriormente citada Sentencia de 11 de mayo de 2009 (recurso de casación 4814/2006), en cuyo fundamento jurídico quinto ha afirmado: «En este caso las alteraciones del plan constatadas en la sentencia recurrida son de carácter general, global y estructural; no puntual, ni aisladas, ni limitadas a un concreto sector. Así, por ejemplo, la modificación de la edificabilidad como consecuencia de la aplicación de los nuevos límites legales de densidad de población y edificación afectó de manera indiscriminada a todos los ámbitos en los que se superaban, obligando a modificar su ordenación y con ella los beneficios y cargas de los propietarios.

Otro tanto puede señalarse sobre el incremento global de la reserva de sistemas generales operado entre la aprobación inicial y la definitiva del plan, que conllevó la creación de nuevos equipamientos públicos relevantes no incluidos en la ordenación primigenia. Como reconoce el propio artículo 41.c) de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de urbanismo de Castilla y León, los sistemas generales son “dotaciones urbanísticas públicas al servicio de toda la población”. Tienen, por tanto, un carácter estructurante y configurador del propio modelo de ciudad. El incremento generalizado de dichas infraestructuras básicas o fundamentales, afectó, por tanto, de una manera sustancial a la esencia del propio plan, y a los derechos y deberes de los ciudadanos en multitud de ámbitos, sin perjuicio y con independencia de que obedeciese a un imperativo legal».

22 Así, por ejemplo, en la sentencia del Tribunal Supremo de 23 de abril de 2009 (recurso de casación 10814/2004) antes citada, el Tribunal anula la aprobación de un plan general por entender que las modificaciones realizadas sobre el documento sometido a aprobación inicial requerían un nuevo trámite de información pública, recogiendo en su fundamento jurídico sexto los cambios que determinan esa necesidad de un nuevo período de participación «[...] los numerosos cambios que tuvieron lugar después de la aprobación provisional, antes señalados, y valorados –no cuantitativamente por el número de preceptos modificados como señala la recurrente– sino en atención a su contenido –por la incidencia que producen en el modelo de planeamiento elegido entre una y otra aprobación–, determina que las modificaciones alcancen el carácter de sustancial, al rebasar el contenido de una mera modificación accesorio. En definitiva, se ha producido una variación en la estructura del planeamiento por la modificación de los criterios básicos sobre los que se asienta el modelo territorial establecido provisionalmente, lo que debió dar lugar a un nuevo trámite de información pública».

23 Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de marzo de 2010 (recurso de casación 1385/2006).

24 Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de junio de 2013 (recurso de casación número 2250/2011, ponente José Juan Suay Rincón).

Ahora bien, en esta materia, también la jurisprudencia ha dejado entrever la necesidad de analizar supuesto a supuesto y tener en cuenta las circunstancias concurrentes en cada caso, así como la aplicación del principio de proporcionalidad²⁵.

Evidentemente, esa obligación de someter un plan a una segunda información pública cuando nos encontremos ante una modificación sustancial de éste con respecto al documento aprobado inicialmente alcanza también a las modificaciones de instrumentos de planeamiento, si bien, en atención al mencionado principio de proporcionalidad, la valoración de si concurre o no tal alteración global habrá que realizarla teniendo en cuenta el ámbito del que se trate y la repercusión de la modificación sobre la superficie y los parámetros objeto de alteración.

3 Especial referencia a los decretos de suspensión de planeamiento

El Tribunal Supremo ha entendido de tal importancia el trámite de información pública en las ordenaciones urbanísticas que incluso, en su reciente Sentencia de 5 de febrero de 2014²⁶, ha hecho extensiva la necesidad de este trámite a los decretos de suspensión de planeamiento²⁷, modificando la doctrina jurisprudencial existente hasta ese momento. Este cambio de línea jurisprudencial se fundamenta en que la participación ciudadana debe estar garantizada en

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

- a) La “entidad” de la proporción de incremento de suelo urbanizable entre la aprobación inicial y la definitiva.
- b) La “naturalaleza” de los cambios introducidos en el suelo urbano” (Sentencia de 25 de marzo de 2010, recurso de casación 1385/2006)».

26 Recurso de casación número 2916/2011, ponente Jesús Ernesto Peces Morate. A través de dicho pronunciamiento judicial, el tribunal anula el Decreto 15/2007, de 1 de febrero, por el que se suspende la vigencia de las normas subsidiarias de planeamiento municipal del municipio de Barreiros y se aprueba la ordenación urbanística provisional hasta la entrada en vigor del nuevo planeamiento.

27 Los decretos de suspensión de planeamiento mantienen su configuración en las distintas legislaciones urbanísticas autonómicas en líneas generales siguiendo la regulación de esta tradicional figura que en su día se realizaba ya en el artículo 37 de la LS de 1956. Así, se pueden citar los artículos 35 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de ordenación urbanística de Andalucía; 102 de la Ley de ordenación del territorio y urbanismo de Asturias, aprobada mediante el Decreto legislativo 1/2004, de 22 de abril; 47 del Texto refundido de la Ley de ordenación del territorio y espacios naturales de Canarias, aprobado mediante el Decreto legislativo 1/2000, de 8 de mayo; 43 del Texto refundido de la Ley de urbanismo de Castilla-La Mancha, aprobado mediante el Decreto legislativo 1/2010, de 18 de mayo; 63 del Texto refundido de la Ley de urbanismo de Cataluña, aprobado mediante el Decreto legislativo 1/2010, de 3 de agosto; 66 de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, de normas reguladoras del suelo y ordenación territorial de Extremadura; 61 de la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de ordenación y uso del suelo de Islas Baleares; 70 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del suelo de Madrid; 145.4 de la Ley 13/2015, de ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia; y 102 de la Ley 16/2005, de 30 de diciembre, urbanística de la Comunidad Valenciana.

Es de resaltar que algunas de estas legislaciones o sus reglamentos de desarrollo sí han añadido a su normativa la necesidad de un trámite de información pública en el seno de la tramitación de los referidos decretos de suspensión. Es el caso, por ejemplo, de las Comunidades de Madrid, Extremadura, Castilla - La Mancha e Islas Baleares. No obstante, muchas otras Comunidades se han limitado a reproducir el contenido y una tramitación similar a la recogida en su día en la legislación estatal, contemplando únicamente el trámite de audiencia al municipio afectado.

Es el caso del supuesto que nos ocupa, en el que resultó de aplicación el artículo 96 de la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia. Dicho precepto establece, en su apartado primero, la habilitación al ejecutivo autonómico para acordar la suspensión de un instrumento de planeamiento en los siguientes términos: «el Consello de la Xunta, a instancia del conselleiro competente en materia de urbanismo y ordenación del territorio, y previa audiencia del ayuntamiento afectado, podrá suspender para su revisión, en todo o en parte del ámbito a que se refieran, la vigencia de los instrumentos de ordenación urbanística». La ley gallega prevé además que con el acuerdo de suspensión se apruebe la ordenación provisional que estará vigente, con carácter transitorio, hasta la entrada en vigor del nuevo planeamiento.

el procedimiento de aprobación de una nueva ordenación –aun cuando ésta sea provisional–, dando así cumplimiento a lo preceptuado en los artículos 9.2 y 105, apartado a), de nuestra Carta Magna, 86 de la LRJPAC y 11 del TRLS 08²⁸, todo ello con independencia de que la norma reguladora de dicho procedimiento no contemple expresamente la necesidad de este trámite de información pública.

Esta resolución judicial ha llevado al Tribunal Superior de Justicia de Galicia a plantear²⁹ al Tribunal Constitucional la posible inconstitucionalidad del artículo 96 de la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia³⁰. En consecuencia, de admitirse a trámite la referida cuestión de inconstitucionalidad, tendremos que esperar el pronunciamiento del Alto Tribunal respecto de la obligatoriedad del trámite de información pública en los decretos de suspensión de planeamiento.

4 Reflexiones finales

El principio de participación ciudadana en el ámbito del urbanismo y, en particular, en su vertiente de planificación debería alcanzar su máxima proyección, pues, en definitiva, el plan urbanístico va a definir el modelo de ciudad y crecimiento de nuestro territorio. Y si bien ese modelo es diseñado por nuestros representantes, que han adquirido la legitimidad para ello a través de las urnas, la participación directa de los ciudadanos dota al instrumento de planeamiento de una mayor legitimidad democrática.

La manifestación más clara de esa participación es el trámite de información pública, sobre el cual en este trabajo se ha intentado reflejar el análisis doctrinal y jurisprudencial llevado a cabo en nuestro ordenamiento, teniendo en cuenta la respuesta de los legisladores autonómicos a las cuestiones más problemáticas suscitadas al respecto, pues no hay que olvidar que es más que un mero trámite formal en el seno de un procedimiento, es el cauce a través del que, como ha señalado el legislador estatal, debe garantizarse una participación real.

Dentro del respeto a la legislación estatal 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. Ahora bien, como ya hemos analizado en este texto, no son pocos los conflictos que surgen en relación con esta cuestión, lo que llevará al Tribunal Constitucional a pronunciarse respecto de cuáles son los límites que el legislador autonómico urbanístico no debe sobrepasar.

En la praxis diaria se ha demostrado que el período de información pública se ha convertido, en una proporción considerable de supuestos, en la defensa de los intereses particulares de los concretos propietarios afectados y disconformes con la ordenación propuesta para su ámbito. No se pone en cuestión su legitimación, pues resulta palmaria y de obligado reconocimiento. No obstante, no debe perderse la perspectiva de que el urbanismo y, en particular, el planeamiento deben regirse en todo caso por la primacía del interés general

28 Hoy en día habría que entender esta referencia en relación con el artículo 25 del Real decreto legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana.

29 La constitucionalidad del referido artículo se plantea en el seno de recursos contencioso-administrativos contra el Decreto 187/2011, de 29 de septiembre, de suspensión parcial del plan general de ordenación urbana de Ourense.

30 Entre otros, Auto de 3 de noviembre de 2015, dictado en el procedimiento ordinario 4577/2011.

frente a los intereses particulares y por ello dejar sobre estas líneas la reflexión relativa a la ausencia de una defensa de ese interés general en la mayor parte de los litigios planteados en los planes urbanísticos.

5 Bibliografía

- CANO MURCIA, A., "El alcance de la participación de los particulares en la revisión del plan general municipal de ordenación urbanística", *Práctica Urbanística*, n.º 111, 2012.
- CORCHERO, M. y SÁNCHEZ PÉREZ, L., "La transparencia en materia de urbanismo y ordenación del territorio", *El consultor de los ayuntamientos y de los juzgados*, n.º 18, 2015.
- DEL CASTILLO GARCÍA, M., *La tramitación y aprobación de los planes urbanísticos municipales*, La Ley, Madrid, 2011.
- FONSECA FERRANDIS, F. E., "El derecho constitucional a participar en asuntos públicos y el trámite de audiencia en el procedimiento de elaboración de los planes de urbanismo", *Actualidad Administrativa*, n.º 15, 2000.
- GEIS I CARRERAS, G., *La ejecución de las sentencias urbanísticas*, Atelier, Barcelona, 2013.
- LLORENS FERRER, M., "El principio de transparencia en el planeamiento urbanístico", *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 97, 2013.
- MARTÍN REBOLLO, L. y BUSTILLO BOLADO, R. (directores); *Fundamentos de Derecho Urbanístico*, Editorial Aranzadi, Navarra, 2009.
- ORDUÑA PRADA, E., "La participación ciudadana directa en el proceso de formación de los planes urbanísticos según la jurisprudencia", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, n.º 294-295, 2004.
- TRAYTER JIMÉNEZ, J. M., *El control del planeamiento urbanístico*, Editorial Civitas, Madrid, 1996.
- VV.AA., *El Derecho Urbanístico del Siglo XXI. Libro homenaje al Profesor Martín Bassols Coma*, Editorial Reus, Madrid, 2008.

regap



COMENTARIOS Y NOTAS