

Sección del Tribunal Constitucional**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

11709 *Sala Primera. Sentencia 195/2015, de 21 de septiembre de 2015. Recurso de amparo 6011-2014. Promovido por el Ayuntamiento de Toledo en relación con las resoluciones dictadas por las Salas de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo y del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha estimatorias de la impugnación de la Orden de la Consejería de Vivienda y Urbanismo, que aprobó definitivamente el 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 173/2002). 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. 6011-2014, 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 Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de fecha 15 de julio de 2014; la Sentencia de 27 de febrero de 2014, dictada en el recurso de casación núm. 5116-2011, de la misma Sala y Sección; y la Sentencia de 26 de julio de 2011, dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha que estima el recurso contencioso-administrativo núm. 556-2007, 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 la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, las entidades Miratorre, S.A., y La Enredadera, S.A., y otras cuarenta y siete personas más a través de la representación obrante en el procedimiento, así como el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente el Magistrado don Santiago Martínez-Vares García, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el día 7 de octubre de 2014, 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 26 de julio de 2011, que estima el recurso contencioso-administrativo núm. 556-2007, 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 la Sentencia de 27 de febrero de 2014 de la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, que desestimó el recurso de casación núm. 207-2011, interpuesto contra la anterior; así como

contra el Auto de 15 de julio de 2014, de la misma Sala y Sección que desestimó el incidente de nulidad de actuaciones y confirmó la anterior Sentencia.

2. Los hechos de los que trae causa la demanda, relevantes para resolver el recurso de amparo interpuesto, son, en síntesis, 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 Franco Martín Martín y doña Pilar Gómez Colino 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 porque se habían 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 (debe entenderse referido al párrafo tercero), del texto refundido de la Ley de ordenación del territorio y de la actividad urbanística en Castilla-La Mancha y el art. 135.2 del Reglamento de planeamiento aprobado por Decreto 284/2004.

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, anuló la misma y acordó la retroacción de las actuaciones. La Sentencia razonaba que los referidos preceptos autonómicos, que avalaban la inexigibilidad de un nuevo trámite de audiencia en caso de introducción de modificaciones en el proyecto de planeamiento eran inaplicables por infringir el art. 6.1 de la Ley 6/1998, sobre régimen del suelo y valoraciones (en adelante 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. En tal sentido, transcribía la STS de 9 de diciembre de 2008, en cuyos razonamientos se justificaba el no planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad contra el precepto de la Ley autonómica, al no tratarse de la inaplicación de una norma sino de la elección del derecho aplicable al caso controvertido.

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 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. 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. En la misma se transcribe el fundamento quinto de la STS de 13 de mayo de 2013, en la que entiende que lo resuelto por la STC 187/2012, de 29 de octubre, se circunscribía, según su propio tenor literal al «caso de autos» o al «caso concreto», pues como en la STC 187/2012 se indica: «forma parte del conjunto de las facultades inherentes a la potestad de juzgar, privativa de los Jueces y Tribunales del Poder Judicial por mandato de la propia Constitución (art. 117.3), la de seleccionar la norma jurídica aplicable al caso concreto de entre las varias posibles, su interpretación y la subsunción en ellas de los hechos ... (SSTC 76/1995, de 22 de mayo, FJ 5; 173/2002, de 9 de octubre, FJ 10; y 58/2004, de 19 de abril, FJ 14). En consecuencia, ninguna tacha de constitucionalidad podría merecer la determinación de la norma aplicable al caso por el juez ordinario». La STS considera que seleccionar la norma aplicable, sin incluir ningún juicio eventual de constitucionalidad de normas autonómicas, no excede de

los cometidos del Tribunal Supremo. Recoge los argumentos expuestos en la STS de 9 de diciembre de 2008, en la que se reconocía el carácter básico del art. 6.1 de la Ley 6/1998 y la inobservancia que supone que la regulación urbanística autonómica excluya la segunda información pública, aun cuando el documento de planeamiento aprobado inicialmente haya sufrido modificaciones sustanciales, sin ofrecer cauce alguno para cumplir el mandato contenido en la norma básica. Sostiene que del art. 149.3 CE se deriva la conclusión de que no siendo posible una interpretación autonómica que la haga conciliable con la legislación básica, la resolución de la controversia debe basarse en la aplicación de la norma básica dictada por el legislador estatal en ejercicio de competencias exclusivas.

e) El 2 de abril de 2014, el Ayuntamiento de Toledo interpuso incidente de nulidad de actuaciones ante la misma Sección Quinta de la Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, solicitando que se dictase una nueva sentencia respetuosa con los arts. 24.1 y 2 CE.

f) Finalmente, tras admitir a trámite el incidente de nulidad de actuaciones, dando traslado a la otra parte personada por providencia de 30 de abril de 2014, dictó Auto acordando desestimar el incidente, argumentando que «al seleccionar esta Sala la norma aplicable al caso, sin realizar juicio alguno acerca de la constitucionalidad del ordenamiento autonómico, ha procedido conforme a sus potestades jurisdiccionales de resolver el pleito sustanciado sin haberse, por tanto, vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva y a un proceso justo del Ayuntamiento promotor del incidente, según esta misma Sala ha resuelto en su Auto de fecha 30 de abril de 2013 (recurso de casación 3013/2010) y en la propia sentencia cuya nulidad ahora se pide, razones por las que procede la desestimación de lo pedido por dicho Ayuntamiento ... Los razonamientos expuestos conducen a la desestimación del incidente de nulidad de actuaciones».

3. El recurrente en amparo dirige la demanda, por 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), contra las Sentencias y Auto mencionados en el encabezamiento, solicitando que se declare la nulidad de las mismas, retro trayendo 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.

En primer lugar denuncia, 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 lo que resulta la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva.

Afirma que las resoluciones judiciales han incurrido en un exceso de jurisdicción por inaplicación de las leyes autonómicas vigentes en materia de urbanismo sin el previo planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, con expresa vulneración de lo declarado en supuestos idénticos por el Tribunal Constitucional (entre otras en SSTC 187/2012 o 177/2013), cuando afirma que «la depuración del ordenamiento legal, vigente en la Constitución, corresponde de forma exclusiva al Tribunal Constitucional». Considera el recurrente que «al vulnerar una de las garantías que integran el contenido del proceso debido, se ha colocado al Ayuntamiento de Toledo recurrente en amparo en situación de efectiva indefensión pues ni tuvo oportunidad ni ocasión de prever, dado el sometimiento judicial al imperio de la ley, tal preterición del sistema de fuentes, ni pudo hacer uso del trámite de alegaciones del artículo 35 LOTC».

Finalmente, dedica el apartado cuarto a justificar la especial trascendencia constitucional.

4. En virtud de providencia de la Sala Primera, de 25 de mayo 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) porque el recurso puede dar ocasión al Tribunal para aclarar o cambiar su doctrina, como consecuencia de un proceso

de reflexión interna [STC 155/2009, FJ 2 b)]», y se acordó dirigir atenta comunicación a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, Sección Quinta, 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 averada de las actuaciones correspondientes al recurso de casación núm. 5116-2011 y del procedimiento ordinario núm. 556-2007, 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 6 de julio de 2015.

5. Mediante escrito registrado en este Tribunal el día 11 de junio de 2015, el Procurador de los Tribunales don Francisco Velasco Muñoz-Cuéllar, compareció en representación de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, solicitando se la tuviera por personada. La misma solicitud se efectuó por escritos presentados el 16 de junio de 2015 por el Procurador de los Tribunales don Fernando Anaya García en representación de la entidad Miratorre, S.A.; y el 19 de junio de 2015, por el Procurador de los Tribunales don Miguel Torres Álvarez, en representación de la entidad La Enredadera, S.A., y otras cuarenta y siete personas más. Por diligencia de ordenación de la Secretaría de Justicia de la Sala Primera de este Tribunal, de 26 de junio de 2015, se les tuvo por personados y parte en las respectivas representaciones, acordándose abrir el plazo común de veinte días al Ministerio Fiscal y a las partes personadas, de conformidad con el art. 52 LOTC, para que pudieran presentar alegaciones.

6. Por escrito de 22 de julio de 2015 formuló alegaciones la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, haciendo suyas las alegaciones efectuadas por el Ayuntamiento de Toledo e interesando el otorgamiento del amparo.

Argumenta que de la comparación del art. 6.1 LRSV y el art. 36 del texto refundido de la Ley de ordenación del territorio y de la actividad urbanística, no se observa contradicción alguna, sino el desarrollo por parte de la Junta de Comunidades del precepto estatal, sin que, por otra parte exista un contenido concreto del derecho de participación en el art. 105 a) CE. Indica que el art. 6.1 LRSV solo garantiza la participación pública en los procesos de planeamiento. Razona que la relación entre ambos preceptos no es de jerarquía sino de competencia y en caso de colisión la aplicación de la norma autonómica es obligada, siendo la única vía para no aplicarla el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, citando en tal sentido las SSTC 66/2001, 187/2012 y 177/2013.

La Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha entiende que las resoluciones impugnadas realizan un estudio aislado del art. 6.1 LRSV, que contraviene su letra y espíritu, para darle un contenido del que carece. En lugar de integrar el precepto con la norma autonómica, le adiciona los requisitos de preceptos de naturaleza puramente reglamentaria, no aplicables a la Comunidad de Castilla-La Mancha conforme a la STC 61/1997, al haber asumido la competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda en el art. 31.1.2 de su Estatuto de Autonomía. Dicha competencia ha sido desarrollada completamente mediante el texto refundido de la Ley de ordenación del territorio y de la actividad urbanística y el Decreto autonómico 248/2004, de 14 de septiembre, que aprueba el Reglamento de planeamiento.

7. Por escrito de 23 de julio de 2015, la representación de la entidad Miratorre, S.A., formuló alegaciones. Tras justificar el interés que determina la personación en el procedimiento, interesa la desestimación del recurso de amparo, argumentando de modo sustancialmente coincidente a como lo hicieron las Sentencias. Finalmente con cita del Voto particular contenido en la STC 187/2012, entiende que no se ha producido ninguna lesión de los derechos invocados como vulnerados.

8. La parte recurrente evacuó el trámite de alegaciones el día 24 de julio de 2015, insistiendo en los argumentos ya expuestos en la demanda.

9. Por escrito registrado en este Tribunal el día 24 de julio de 2015 presentó alegaciones la representación de la entidad La Enredadera, S.A., y otras 47 personas, solicitando que se inadmitiera el recurso de amparo bien por extemporáneo, bien por ausencia de legitimación, subsidiariamente se desestimara la demanda o se planteara auto-cuestión de inconstitucionalidad respecto del art. 36.2 del texto refundido de la Ley de ordenación del territorio y de la actividad urbanística.

Comienza sus alegaciones afirmando que el recurso de amparo es extemporáneo por alargamiento de la vía jurisdiccional dada la manifiesta improcedencia del incidente de nulidad de actuaciones interpuesto contra la Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de febrero de 2014, al haber planteado a través del mismo las mismas impugnaciones en las que sustentó el recurso de casación. Apoya su pretensión de declaración de extemporaneidad en el ATC 42/2010, de 12 de abril y la STC 200/2012.

Por otra parte, razona que el Ayuntamiento no es titular de derecho fundamental alguno para la defensa de sus potestades administrativas. Expone en tal sentido que el Ayuntamiento lo que pretende es defender sus potestades administrativas, por lo que no tiene derecho a la tutela judicial efectiva susceptible de ser amparado en defensa de las mismas, sino que únicamente posee las restantes garantías que le dispensa el art. 24 CE, pero desde una dimensión estrictamente procesal o, lo que es lo mismo, desde el punto de vista de las facultades inherentes a la condición de parte en el proceso, citando en su sustento la STC 164/2008. De este modo el Ayuntamiento en el ejercicio de sus potestades administrativas carece del derecho a la tutela judicial efectiva en toda su extensión, pues, una vez que ha accedido al proceso tiene únicamente derecho a no sufrir indefensión. Entiende que no se ha producido indefensión al haber planteado la necesidad de elevar cuestión de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional no una, sino tres veces.

A continuación, tras justificar el interés en que se mantengan la validez de las resoluciones judiciales impugnadas, afirma que no nos encontramos ante un supuesto de enfrentamiento entre las competencias estatales y autonómicas, sino «ante el caso de una ablación de un derecho constitucional (el de participación) por la Ley autonómica, en el que el Tribunal Supremo se ha limitado a aplicar el precepto que contiene (que es el precepto estatal)». Por otra parte, sostiene que ante una eventual estimación del recurso de amparo, se plantee la cuestión de inconstitucionalidad del precepto autonómico para dar una solución definitiva al problema, en aras a preservar el derecho a la tutela judicial efectiva que impone una solución rápida al problema.

10. Finalmente, el Ministerio Fiscal, mediante escrito presentado el 1 de septiembre de 2015, efectuó alegaciones interesando que se otorgara el amparo solicitado, anulando las resoluciones impugnadas y retro trayendo las actuaciones al momento procesal inmediatamente anterior al de la Sentencia de 26 de julio de 2011 por 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.

Comienza sus alegaciones efectuando una extensa exposición del procedimiento seguido ante la jurisdicción contencioso-administrativa, así como del contenido de las resoluciones dictadas en el mismo. A continuación reproduce literalmente los arts. 105 CE, 6 LRSV, 31 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, 36 del texto refundido de la Ley de ordenación del territorio y de la actividad urbanística, 135 del Reglamento de planeamiento urbanístico de Castilla-La Mancha, aprobado por Decreto 148/2004, de 14 de septiembre y la disposición final única LRSV.

Posteriormente expone la doctrina plasmada en la STC 187/2012, al considerar que resolvía un supuesto análogo al planteado. Entiende que como en el caso resuelto por la citada Sentencia, ninguna tacha de constitucionalidad podría merecer la determinación de la norma aplicable al caso por el juez ordinario, salvo por los efectos que esa operación tiene en el caso de autos. En tal sentido, la selección de la norma prevalente impone como paso previo identificar la norma estatal básica y precisar su contenido, alcance y límites. Ello significa que el primitivo juicio de compatibilidad entre normas, requiera, en realidad un juicio de competencias atribuidas al Estado y a las Autonomías. Y como resultado del

mismo, la eventual infracción de la norma estatal básica por la norma autonómica constituye lo que la doctrina constitucional ha venido a denominar inconstitucionalidad de carácter mediato o indirecto, en cuanto afecta al orden constitucional de distribución de competencias, cuya declaración le corresponde al Tribunal Constitucional, determinando si la norma estatal se desenvuelve dentro del marco de las competencias del Estado, esto es, si la calificación de básico realizada por el legislador ha sido correcta –en tal sentido cita las SSTC 156/1995 y 194/2004–.

Por otra parte razona que los órganos judiciales aplicaron la cláusula de prevalencia del derecho estatal del art. 149.3 CE, pero partiendo de la consideración de la norma estatal como básica, pero dicha prevalencia opera en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de las Comunidades Autónomas. Con cita de las SSTC 162/2009 y 163/1995 indica que las competencias legislativas de desarrollo resultantes de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía derivan de tales normas y en tal sentido el control es «control de constitucionalidad».

Entiende que el mecanismo interpretativo utilizado por el Tribunal Supremo, conlleva un efecto parecido a la derogación de la Ley autonómica postconstitucional, que resulta inaplicada sin plantear la cuestión de inconstitucionalidad, expulsando, de facto la norma del ordenamiento jurídico al no ajustarse a las competencias determinadas en la Constitución, pero sin aplicar los arts. 163 CE y 35 LOTC.

Por último, considera que las resoluciones impugnadas incurren en una errónea interpretación de la jurisprudencia constitucional, pues el Tribunal Supremo no desconoce la doctrina del Tribunal Constitucional a la que se refiere reiteradamente, por lo que no se advierte una voluntad manifiesta de no proceder a su aplicación, o una decisión consciente de soslayar la doctrina constitucional, por lo que la doctrina de la Sentencia del Tribunal Supremo impugnada no implica una quiebra del mandato contenido en el art. 5.1 LOPJ, ni produce una lesión del derecho a la tutela judicial efectiva.

11. Por providencia de 17 de septiembre de 2015 se señaló para la deliberación y votación de la presente Sentencia el día 21 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El recurso de amparo que resolvemos tiene por objeto enjuiciar si las resoluciones dictadas en el proceso seguido ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, lesionaron los derechos fundamentales de los recurrentes 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.

El Ministerio Fiscal, como la compareciente Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, interesa el otorgamiento del amparo solicitado, coincidiendo en esencia con la parte recurrente. A tal fin, exponen la doctrina contenida entre otras en las SSTC 187/2012, de 29 de octubre, y 177/2013, de 21 de octubre, que entienden plenamente aplicable para la resolución del presente recurso.

Por su parte, la entidad Miratorre, S.A., solicita la desestimación del amparo, y la entidad La Enredadera, S.A., y otras 47 personas, además de interesar la denegación del amparo, entienden que el recurso debe ser inadmitido por ser extemporáneo al haber interpuesto un incidente de nulidad de actuaciones manifiestamente improcedente y porque el Ayuntamiento de Toledo carece de legitimación para invocar el derecho a la tutela judicial efectiva en el procedimiento de amparo ante el Tribunal Constitucional; subsidiariamente sostienen que ante una eventual estimación del recurso de amparo, se plantee la cuestión de inconstitucionalidad del precepto autonómico para dar una solución definitiva al problema, en aras a preservar el derecho a la tutela judicial efectiva.

2. Centrado el objeto del recurso de amparo y antes de proceder a examinar los motivos de inadmisión invocados en la demanda, procede ahondar en la razón por la que se admitió a trámite la misma, apuntada en la providencia de 25 de mayo de 2015. En dicha providencia apreciábamos que el recurso podía dar ocasión al Tribunal para aclarar o cambiar su doctrina, como consecuencia de un proceso de reflexión interna [STC 155/2009, de 25 de junio, FJ 2 b)]. En tal sentido, dos son los aspectos sobre los que debemos profundizar en atención a las peculiaridades que presenta el recurso. Por una parte, el alcance de la legitimación activa del Ayuntamiento de Toledo para impetrar amparo constitucional frente a las resoluciones impugnadas, y por otra, en relación con el proceso aplicativo de las leyes, precisar los límites de las facultades inherentes a la potestad de juzgar, privativas de los Jueces y Tribunales (art. 117.3 CE) en orden a seleccionar la norma jurídica aplicable al caso concreto de entre las varias posibles, cuando las mismas son normas con rango de ley, contribuyendo de este modo a precisar nuestros pronunciamientos anteriores.

3. Como se ha expuesto en los antecedentes, la representación procesal de la entidad La Enredadera, S.A., y otras 47 personas, interesan la inadmisión de la demanda al considerar que el Ayuntamiento de Toledo carece de legitimación activa para invocar el derecho a la tutela judicial efectiva en el procedimiento de amparo ante el Tribunal Constitucional.

En pronunciamientos anteriores, este Tribunal ha reconocido la legitimación activa de una Comunidad Autónoma para acudir en amparo para cuestionar la inaplicación de una ley autonómica. En efecto, en la STC 173/2002, de 9 de octubre, FJ 4, en un proceso similar al planteado en el caso de autos, en el que la Sentencia objeto de impugnación también inaplicó una ley autonómica, declaramos que «lo que subyace en el presente proceso constitucional, mediante la pretensión de amparo deducida por la Generalidad, no es ya sólo la defensa del interés general cuya tutela le corresponde a la Administración demandante, sino también, y especialmente, la protección de los principios básicos de un sistema democrático encarnados en la dignidad de una ley aprobada por un Parlamento autonómico». Dicho pronunciamiento fue reiterado en idénticos términos en la STC 187/2012, de 29 de octubre, en el que nuevamente intervenía como recurrente la Generalitat de Cataluña.

La cuestión en la que debemos ahondar es la relativa a si un ente local, como es el Ayuntamiento de Toledo, goza de análoga legitimación activa, frente a decisiones de inaplicación de leyes autonómicas, que la reconocida a la Comunidad Autónoma, perfilando en su caso el fundamento de la misma.

A tal fin, debemos partir de la doctrina que, con cita de otras Sentencias, se sintetizó en la STC 164/2008, de 15 de diciembre, FJ 3. En la misma recordamos que «los derechos fundamentales y las libertades públicas son derechos individuales que tienen al individuo por sujeto activo y al Estado por sujeto pasivo en la medida en que tienden a reconocer y proteger ámbitos de libertades o prestaciones que los poderes públicos deben otorgar o facilitar a aquéllos (STC 64/1988, de 12 de abril, FJ 1). Por este motivo existen importantes dificultades para reconocer la titularidad de derechos fundamentales a las entidades de Derecho público, pues la noción misma de derecho fundamental que está en la base del art. 10 CE, resulta poco compatible con entes de naturaleza pública (STC 91/1995, de 19 de junio, FJ 2). En consecuencia, lo que con carácter general es predicable de las posiciones subjetivas de los particulares, no puede serlo, con igual alcance y sin más matización, de las que tengan los poderes públicos, frente a los que, principalmente, se alza la garantía constitucional (STC 129/2001, de 4 de junio, FJ 3)». Por esta razón, continuaba exponiendo la referida Sentencia que respecto a las personas jurídico-públicas, cuando el Ordenamiento jurídico les reconoce la capacidad para ser parte en los procesos, en orden a la aplicación de la tutela judicial y su protección por la vía del amparo constitucional, se ha venido distinguiendo entre la defensa de sus derechos e intereses legítimos y la defensa de sus actos y potestades administrativas. Y que «cuando el objeto de la tutela judicial lo configura la defensa de los actos de las Administraciones públicas dictados en el ejercicio de sus potestades administrativas, la protección que el artículo 24 CE les otorga se limita a

no padecer indefensión en el proceso, lo cual implica, exclusivamente, que se les respeten los derechos procesales que establece el art. 24 CE. Esto quiere decir que la Administración no tiene un derecho a la tutela judicial efectiva susceptible de ser amparado en defensa de sus potestades, sino que únicamente posee las restantes garantías que le dispensa el art. 24 CE, pero desde una dimensión estrictamente procesal o, lo que es lo mismo, desde el punto de vista de las facultades inherentes a la condición de parte en el proceso (STC 175/2001, de 26 de julio, FFJJ 4 a 8)».

De lo anterior resulta que, dado que la parte actora es una Administración pública que impetra el auxilio de este Tribunal en defensa de un acto dictado en el ejercicio de sus potestades administrativas (planeamiento urbanístico), una vez que ha accedido al proceso «tiene únicamente derecho a no sufrir indefensión, lo que supone el reconocimiento de las facultades inherentes a la condición de parte en el proceso previstas en el art. 24 CE» (SSTC 41/1997, de 10 de marzo, FJ 5; 237/2000, de 16 de octubre, FJ 2; 175/2001, de 26 de julio, FJ 8; 56/2002, de 11 de marzo, FJ 3; 173/2002, de 9 de octubre, FJ 4, y 58/2004, de 19 de abril, FJ 4).

En tal sentido, en la medida en que el núcleo de la cuestión planteada es la existencia de un eventual exceso de jurisdicción derivado de la inaplicación de la Ley autonómica sin haber planteado la cuestión de inconstitucionalidad de la norma, es claro que de existir el exceso denunciado, se habrían cercenado todas las posibilidades de intervención que se establecen en el procedimiento preterido, tanto en la fase ante los órganos judiciales [art. 35.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC)], como ante el Tribunal Constitucional (art. 37. 2 y 3 LOTIC), con la consecuencia inmediata de privar de eficacia a la actuación administrativa que de otro modo hubiera desplegado todos sus efectos hasta que el Tribunal Constitucional hubiera resuelto la cuestión de inconstitucionalidad planteada, colocando con ello al recurrente en amparo en situación de efectiva indefensión pues no habría tenido oportunidad de que se tramitara la cuestión de inconstitucionalidad con las garantías y efectos asociadas a la misma. Por tales razones, debe reconocerse legitimación a la Administración pública recurrente para impetrar el auxilio de este Tribunal a través del recurso de amparo, como ya lo hicimos en relación a los ejecutivos autonómicos.

4. Reconocida la legitimación activa del recurrente, debemos pronunciarnos sobre si la demanda de amparo es extemporánea como consecuencia de haberse planteado por el recurrente un incidente de nulidad de actuaciones que, por ser improcedente, hubiese supuesto un alargamiento artificial del plazo legalmente establecido para recurrir en amparo, lo que determinaría en este momento procesal la inadmisión de la demanda.

Ciertamente hemos declarado en distintas ocasiones que la indebida prolongación de la vía judicial previa por causa de la interposición de un recurso no autorizado por la Ley puede ocasionar la extemporaneidad del recurso de amparo por prórroga indebida del plazo establecido en el art. 44.2 LOTIC. Pero para que dicha consecuencia se produzca, este Tribunal ha venido exigiendo que la improcedencia del recurso sea evidente, esto es, comprobable *prima facie* sin intervención de dudas interpretativas que sea necesario despejar por medio de criterios no absolutamente indiscutibles, ya que el respeto debido al derecho de la parte a utilizar cuantos recursos considere útiles para la defensa de sus intereses impide exigirle que se abstenga de emplear aquellos cuya improcedencia sea razonablemente dudosa y, en consecuencia, que asuma el riesgo de incurrir en una falta de agotamiento de la vía judicial previa (entre otras muchas, STC 135/2007, de 4 de junio, FJ 4 y las que en ella se citan). De este modo, es doctrina consagrada que debe permitirse la utilización de cuantos recursos se consideren útiles para la defensa de los intereses de las partes, «siempre que no se vislumbre en ello una intención meramente dilatoria o defraudadora del carácter preclusivo y perentorio del plazo para demandar en amparo» (así, SSTC 352/1993, de 29 de noviembre, FJ 2; 122/1996, de 8 de julio, FJ 3; 267/2000, de 13 de noviembre, FJ 2; 131/2004, de 19 de julio, FJ 2; 77/2005, de 4 de abril, FJ 2, y 233/2005, de 26 de septiembre, FJ 2).

Específicamente en relación con la formulación del incidente de nulidad de actuaciones regulado actualmente en el art. 241 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ), hemos tenido ocasión de afirmar en ocasiones precedentes que cuando, pese a ser interpuesto de modo que pudiera resultar dudoso con su regulación legal, es admitido a trámite, analizado y resuelto por el órgano judicial, debe rechazarse este óbice procesal si la demanda de amparo se presenta ante este Tribunal dentro del plazo previsto en el art. 44.2 LOTC, contado a partir de la fecha en la que los órganos judiciales dieron por agotada la vía judicial al desestimar el incidente de nulidad de actuaciones (SSTC 76/2009, de 23 de marzo, FJ 2; 66/2011, de 16 de mayo, FJ 2; y 68/2014, de 5 de mayo, FJ 2).

La aplicación de esta doctrina al presente caso nos lleva a concluir que la formulación del incidente de nulidad de actuaciones no puede considerarse como un recurso manifiestamente improcedente cuya interposición conlleve un alargamiento indebido de la vía judicial previa al recurso de amparo, puesto que el propio órgano judicial ante el que se promovió el incidente, la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo lo admitió a trámite, dio traslado de la pretensión anulatoria a las demás partes, entró a conocer sobre el fondo de las quejas formuladas por el demandante de amparo y desestimó las vulneraciones atribuidas a la resolución impugnada. Así pues, no cabe acoger la objeción de extemporaneidad planteada.

5. Desestimados los dos motivos de inadmisión de la demanda, procede ahora examinar la constitucionalidad de las decisiones adoptadas por los dos órganos jurisdiccionales intervinientes en el proceso.

Como ha quedado expuesto en los antecedentes, tanto el recurrente, como el Ministerio Fiscal y la personada Junta de Comunidades de Castilla La-Mancha, alegan que las resoluciones impugnadas han incurrido en un exceso de jurisdicción al desplazar el art. 36.2 A) párrafo segundo (debe entenderse referido al párrafo tercero), texto refundido de la Ley de ordenación del territorio y de la actividad urbanística por considerar que infringía el art. 6.1 de la Ley sobre régimen del suelo y valoraciones (LRSV), así como la jurisprudencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo sobre el trámite de información pública en la elaboración de los instrumentos de planeamiento. Entiende que con dicho proceder se incumpliría la doctrina del Tribunal Constitucional concretamente establecida en las SSTC 187/2012 o 177/2013. Por otra parte, el demandante de amparo, añade que dicho incumplimiento obedece a un apartamiento de modo consciente de la doctrina constitucional, lo que a su vez supone, la quiebra del mandato recogido en el art. 5.1 LOPJ.

Así planteada la cuestión es obligado traer a colación el razonamiento contenido en la Sentencia del Tribunal Supremo recurrida. El Tribunal Supremo, en dicha Sentencia, avala la decisión de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, reiterando el argumento expuesto en el ATS de 30 de abril de 2013, que resolvía el incidente de nulidad de actuaciones deducido en el recurso de casación núm. 3013-2010, cuyas razones también fueron reproducidas en la STS 13 de mayo de 2013 (recurso de casación núm. 3400-2009). En tales resoluciones, cuyo contenido se ha expuesto en los antecedentes, el Tribunal Supremo entabla un diálogo con la STC 187/2012. A tal fin, efectúa una exégesis del contenido de la referida Sentencia, con cita literal de diversos párrafos, concluyendo que la doctrina del Tribunal Constitucional no parece plantear reparo sobre la operación, genuinamente jurisdiccional, de seleccionar la norma aplicable, obedeciendo el otorgamiento del amparo, a razones estrechamente vinculadas con el caso concreto examinado.

Tal modo de razonar, en modo alguno permite constatar que exista una voluntad manifiesta de no aplicar la doctrina constitucional o una decisión consciente de soslayar la misma, sino que, como bien indica el Ministerio Fiscal en sus alegaciones, sugiere una actitud «respetuosa» —expresión literalmente utilizada en la Sentencia impugnada—, con la doctrina del Tribunal y ello con independencia del acierto de la decisión adoptada que en nada afectaría al mandato contenido en el art. 5.1 LOPJ al que alude el recurrente.

6. Llegados a este punto, es obligado retomar lo que expusimos en los fundamentos jurídicos 7 y 8 de nuestra STC 187/2012 —luego citados en la STC 177/2013, FJ 3—, con el fin de precisar la doctrina contenida en la misma, pues ese fue uno de los motivos por los que entendimos que la demanda tenía especial trascendencia constitucional.

Afirmábamos en la STC 187/2012 que este Tribunal tiene declarado que forma parte del conjunto de las facultades inherentes a la potestad de juzgar, privativa de los Jueces y Tribunales del Poder Judicial por mandato de la propia Constitución (art. 117.3 CE), la de seleccionar la norma jurídica aplicable al caso concreto de entre las varias posibles, su interpretación y la subsunción en ellas de los hechos. E indicamos que «en consecuencia, ninguna tacha de constitucionalidad podría merecer la determinación de la norma aplicable al caso por el juez ordinario». Sin embargo, señalábamos también en dicha resolución la necesidad de atender a los efectos que en cada caso se deriven de dicha operación de selección de la norma aplicable. Tales efectos eran la realización implícita del encuadramiento competencial de la norma legal autonómica cuya aplicación se pretendía, que determinó el desplazamiento e inaplicación de la misma, sin plantear la cuestión de inconstitucionalidad. Lo que a su vez comportaba su reiterada inaplicación y producía un efecto parecido a la derogación de la norma inaplicada pese a tratarse de una ley postconstitucional.

Ateniéndonos al supuesto de autos, ha de resaltarse que la inaplicación de la norma autonómica al caso enjuiciado se produce al considerar los órganos jurisdiccionales que esta es contraria a la ley básica estatal. En otras palabras, por entender que «una norma con rango de ley, aplicable al caso, de cuya validez dependa el fallo es contraria a la Constitución» (art. 163 CE) o, más precisamente, al bloque de la constitucionalidad, del que forman parte las leyes básicas (art. 28.1 LOTC).

Por ello, los órganos jurisdiccionales debieron plantear la cuestión de inconstitucionalidad conforme dispone el art. 163 CE. Porque, como señalábamos en la STC 187/2012, de 29 de octubre (FJ 8), con cita de las SSTC 73/2000, de 14 de marzo, FJ 4; 104/2000, de 13 de abril, FJ 8; 120/2000, de 10 de mayo, FJ 3; 173/2002, de 9 de octubre, FJ 9 y 66/2011, de 16 de mayo, FJ 6, los «órganos jurisdiccionales no pueden fiscalizar las normas postconstitucionales con rango de ley», en tanto que «el constituyente ha querido sustraer al juez ordinario la posibilidad de inaplicar una ley postconstitucional ante un eventual juicio de incompatibilidad con la Constitución ... La depuración del ordenamiento legal, vigente la Constitución, corresponde de forma exclusiva al Tribunal Constitucional, que tiene la competencia y la jurisdicción para declarar, con eficacia erga omnes, la inconstitucionalidad de las leyes, tanto más cuanto en un sistema democrático la ley es expresión de la voluntad popular —como se declara en el preámbulo de nuestra Constitución— y es principio básico del sistema democrático y parlamentario hoy vigente en España».

7. Lo anteriormente expuesto permite concluir que la facultad de seleccionar la norma jurídica aplicable al caso concreto, inherente a la potestad de juzgar y privativa de los Jueces y Tribunales del Poder Judicial (art. 117.3 CE), a la que aluden las resoluciones impugnadas como fundamento de su decisión, no alcanza a desplazar una ley postconstitucional ante un eventual juicio de incompatibilidad con la Constitución, sin que a ello se oponga que la contradicción con la Constitución no sea directa, sino mediata, esto es por una eventual contradicción de la norma legal autonómica con la legislación estatal básica. En este sentido, «comprobar si la calificación de lo básico realizada por el legislador ha sido correcta es función privativa de este Tribunal» (STC 156/1995, de 26 de octubre, FJ 4), a quien le corresponde determinar si la norma estatal se desenvuelve dentro del marco de las competencias del Estado y en consecuencia si la legislación autonómica infringe el bloque de distribución de competencias. De lo que se sigue que los órganos judiciales al inaplicar la norma legal autonómica por considerarla contraria a las bases estatales, sin plantear la cuestión de inconstitucionalidad, han desbordado los contornos propios de su potestad jurisdiccional (art. 117.1 CE), y con ello han vulnerado los derechos fundamentales consagrados en los arts. 24.1 y 24.2 CE.

Dicha vulneración tiene su origen en las resoluciones judiciales impugnadas y no en el 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, en tanto que el mismo no ha sido aplicado en el proceso contencioso-administrativo, por lo que no procede plantear la autocuestión de inconstitucionalidad (art. 55.2 LOTC), pretendida por la representación de la entidad La Enredadera, S.A.

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

FALLO

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

Ha decidido

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

1.º Reconocer el derecho de los demandantes 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 26 de julio de 2011, recurso contencioso-administrativo núm. 556-2007, así como la Sentencia de 27 de febrero de 2014 y el Auto de 15 de julio de 2014, dictados en el recurso de casación núm. 207-2011 por la Sección Quinta 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. 556-2007, 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 veintiuno de septiembre de dos mil quince.—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. 6011-2014

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.

El objeto de este recurso de amparo plantea, una vez más, el supuesto de una ley autonómica que, dictada al amparo de las competencias de desarrollo, devine contraria a la normativa estatal básica por una modificación sobrevenida de ésta. Tal como se expone en la opinión mayoritaria, es jurisprudencia constitucional reiterada que en tales supuestos, aunque la norma autonómica resultara respetuosa en su origen con el orden constitucional de competencias, la contrariedad sobrevenida al bloque de la constitucionalidad provocada por una modificación de la legislación estatal básica y su consiguiente inaplicación es un supuesto de inconstitucionalidad mediata que solo puede ser apreciada por este Tribunal Constitucional de acuerdo con lo establecido en el art. 163 CE.

Esta doctrina constitucional ha sido desde sus inicios objeto de opiniones minoritarias (así, SSTC 1/2003, de 16 de enero; 66/2011, de 16 de mayo, o 177/2013, de 21 de octubre), a las que me adhiero y que son también el fundamento de mis discrepancias con la solución alcanzada en el presente recurso de amparo. Comparto lo expuesto en esos diversos votos particulares, cuando ponen de manifiesto que en estos casos las colisiones entre leyes autonómicas y leyes básicas estatales modificadas después de la aprobación de aquéllas pueden y deben ser resueltas bien mediante una interpretación de los preceptos en controversia que permita conjugar su aplicación, haciendo prevalecer la interpretación de las leyes que es conforme con la Constitución y el orden constitucional de competencias; bien, cuando dicha interpretación conjunta no fuera posible, dando aplicación, conforme a lo establecido en el art. 149.3, inciso 3, CE, a la normativa básica estatal. La legislación básica debe prevalecer sobre las leyes autonómicas que, a pesar de haber sido aprobadas válidamente en su momento, no resultan del ejercicio de competencias exclusivas —en sentido estricto— de las Comunidades Autónomas, sino de competencias de «desarrollo legislativo» de las bases del Estado, como era aquí el caso. Esta prevalencia, sin embargo, como he defendido ya desde antiguo, no es un supuesto de declaración de nulidad de la norma autonómica cuyo monopolio compete al Tribunal Constitucional ex art. 163 CE. Es 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.

Madrid, a veintiuno de septiembre de dos mil quince.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Firmado y rubricado.