

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 Xeral (Administración local)
Corpo Superior da Xunta de Galicia (España)
mvamj@yahoo.es

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

Regap



COMENTARIOS E 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 planeamento 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 sustancial 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. A información pública como manifestación do principio de participación cidadá. 2 O concepto de modificación substancial e a necesidade dunha “segunda información pública”. 2.1 Regulación da “segunda información pública” nas lexislacións urbanísticas autonómicas. 2.2 Análise xurisprudencial en relación co concepto de modificación substancial. 3 Especial referencia aos decretos de suspensión de planeamento. 4 Reflexións finais. 5 Bibliografía.

1 Introducción. A información pública como manifestación do principio de participación cidadá

A información pública constitúe, sen ningún xénero de dúbida, un dos trámites fundamentais no procedemento de elaboración e aprobación dun instrumento de planeamento.

Este trámite erixiuse como unha manifestación do principio de participación cidadá, consagrado no artigo 105 da CE, como xa tivo ocasión de pronunciarse o Tribunal Constitucional¹. A esta participación cidadá en materia de planeamento urbanístico apelaron tanto o lexislador² como a doutrina científica e a xurisprudencia.

O trámite de información pública impregna o planeamento urbanístico dunha maior lexitimidade democrática, ao supor a participación directa dos cidadáns no exercicio da dita actividade planificadora³.

Constitúe o obxecto deste traballo o trámite de información pública en sentido estrito⁴, isto é, o procedemento de audiencia e participación que se realiza entre a aprobación inicial e a aprobación provisional do documento do planeamento, non podendo estendernos aquí na análise doutras formas de participación⁵ que tamén son reflexo dese principio constitucional de participación cidadá e que, sen dúbida, alcanzan unha importancia significativa.

A información pública é un trámite esencial para facer realidade a necesidade dunha Administración transparente, o que, en palabras de LLORENS FERRER⁶, cobra unha especial relevancia en materia urbanística, por diversas razóns: pola complexidade técnica e social das

1 Esta foi a posición mantida polo Tribunal Constitucional nas súas sentenzas 102/1995, do 26 de xuño, e 119/1995, do 17 de xullo. Neste último pronunciamento, o Alto Tribunal rexeitou que o trámite de información pública atope o seu amparo no artigo 23 da Carta Magna, de forma que non pode acollerse á protección inherente a este dereito fundamental a participar nos asuntos públicos, pois como sinalou o tribunal non é un dereito de participación política, senón unha participación na actuación administrativa, que non é tanto unha manifestación do exercicio da soberanía popular canto unha das canles das que nun Estado social deben dispor os cidadáns para que a súa voz poida ser oída na adopción das decisións que lles afectan.

Para un estudo máis exhaustivo, véxanse 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; e 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 o recolleu o lexislador estatal na exposición de motivos da LS de 2007, indicando que a lei asegura uns estándares mínimos de transparencia, de participación cidadá real e non meramente formal.

3 Neste sentido, a xurisprudencia foi constante, podendo citar xa a Sentenza do Tribunal Supremo do 31 de xullo de 1991.

4 Este trámite de información pública e a súa regulación no ámbito estatal está intimamente vinculado ao concepto de transparencia, tal como sinalan CORCHERO, M. e 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 o período de información pública, a outra manifestación de participación máis relevante constitúea a participación na fase de avance de planeamento, logo da súa 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.

decisións urbanísticas en sede de planeamento; pola potente capacidade do planeamento urbanístico de delimitar o contido do dereito de propiedade do solo; e porque o principio de transparencia constitúe unha garantía da legalidade urbanística, como mecanismo de control social da ampla discrecionalidade administrativa.

Agora ben, esta participación non significa que deban ser aceptadas as alegacións realizadas, pois, como sinala CANO MURCIA⁷, non implica que as alegacións ou suxestións que se realicen teñan que ser imperiosamente aceptadas polo planificador, senón que este deberá valorar a súa compatibilidade co modelo de cidade proxectado.

A omisión ou defectuosa realización deste trámite, que se considera esencial nesta materia dada a especial incidencia que os plans urbanísticos teñen sobre os cidadáns, leva consigo a nulidade de pleno dereito do instrumento de planeamento⁸.

2 O concepto de modificación substancial e a necesidade dunha “segunda información pública”

Hoxe en día, enténdese que a ningún dos operadores xurídicos e técnicos que realizan a súa actividade no ámbito urbanístico, e particularmente no campo do planeamento, lles escapa a necesidade de someter un plan urbanístico ao trámite de información pública, sen prexuízo de que, en ocasións, ese trámite poida presentar algún vicio que implique unha defectuosa información pública⁹.

Agora ben, algo máis controvertido foi a concorrencia dun suposto que faga necesario reiterar ese trámite de información pública, o que inicialmente os tribunais e a lexislación urbanística estatal e despois as distintas lexislacións urbanísticas autonómicas viñeron denominando como modificación substancial do documento.

En todo caso, desde a perspectiva do ordenamento xurídico estatal vixente, esa exigencia dunha segunda información pública cando nos atopemos ante unha modificación substancial contense xa no artigo 130 do Regulamento do planeamento¹⁰.

2.1 Regulación da “segunda información pública” nas lexislacións urbanísticas autonómicas

Facéndose eco da liña seguida polo lexislador estatal, así como da xurisprudencia vertida en relación con ela, as distintas comunidades autónomas, con carácter xeral, regularon nas súas

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 Neste sentido, pronuncióuse reiteradamente o Tribunal Supremo, podendo destacar, entre outras, as súas sentenzas do 28 de xuño de 2012 (recurso de casación 3013/2010) e do 18 de xaneiro de 2013 (recurso de casación 4572/2010).

9 Como exemplos, podemos citar a ausencia de publicación en todos os medios exixidos legalmente, como pode ser a publicación do anuncio nun só xornal cando a lei exixa dous, ou un erro no prazo de sometemento a información pública.

10 Dispón o artigo 130 do Regulamento do planeamento que «*O organismo ou corporación que outorgase a súa aprobación inicial, á vista do resultado da información pública, da audiencia a que se refire o artigo anterior e dos informes emitidos, acordará a aprobación provisional coas modificacións que, se é o caso, procedesen. Se as ditas modificacións significasen un cambio substancial nos criterios e solucións do plan inicialmente aprobado, abrirase, antes de sometelo a aprobación provisional, un novo trámite de información pública e audiencia ás corporacións polos mesmos prazos.*».

lexislacións urbanísticas a necesidade de someter o plan urbanístico a ese segundo período de información pública naqueles supostos en que o instrumento sufra unha modificación substancial en relación co documento xa sometido a participación cidadá¹¹.

Salientable resulta, pola súa peculiaridade, a regulación que fai o artigo 77 da Lei 15/2001, do 14 de decembro, do solo e ordenación territorial de Extremadura, ao limitar a nova información pública a aquelas cuestións que sufrisen en concreto as modificacións substanciais pertencentes á ordenación estrutural e non ser necesaria respecto de todo o contido do plan.

Támén podemos resaltar a regulación que fai a Comunidade Autónoma valenciana, pois a súa lei urbanística, Lei 16/2005, do 30 de decembro, exige da obrigatoriedade de reiterar o trámite de información pública nun mesmo procedemento cando se introduzan modificacións, aínda que fosen substanciais, abondando con que o órgano que outorgue a aprobación provisional lles notifique esta aos afectados polas modificacións nas actuacións (artigo 83).

Non podemos deixar de realizar unha última chamada de atención sobre a regulación que fai Castela-A Mancha, pola súa regulación innovadora e controvertida, ao establecer expresamente no seu Texto refundido da Lei de urbanismo, aprobado mediante o Decreto lexislativo 1/2010, do 18 de maio, a innecesariedade de reiterar o trámite de información pública se se introducisen modificacións substanciais no plan a causa, ben das alegacións formuladas na información pública, ben dos informes emitidos por outras administracións públicas (artigo 36).

Chegado este punto e en relación co citado artigo 36 da lei urbanística castelán-manchega, convén facer unha mención á Sentenza do 26 de xullo de 2011 pola que a Sala do Contencioso-Administrativo do Tribunal Superior de Xustiza de Castela-A Mancha¹² anula a orde de aprobación definitiva do plan de ordenación municipal de Toledo¹³, pronunciamento xudicial confirmado polo Tribunal Supremo, mediante Sentenza do 27 de febreiro de 2014, desestimatoria do recurso de casación¹⁴.

O motivo de anulación radica na introdución no plan de modificacións substanciais que non foron sometidas previamente ao trámite de información pública¹⁵, trámite necesario ao supor unha alteración global do plan. Entendeu o tribunal que non resultaba de aplicación

11 Así se considera nos artigos 32 da Lei 7/2002, do 17 de decembro, de ordenación urbanística de Andalucía; 48 da Lei 3/2009, do 17 de xuño, de urbanismo de Aragón; 69 da Lei 2/2001, do 25 de xuño, do solo de Cantabria; 52 da Lei 5/1999, do 8 de abril, de urbanismo de Castela e León; 70 da Lei 15/2001, do 14 de decembro, do solo e ordenación territorial de Extremadura; 85 da Lei 9/2002, do 30 de decembro, de ordenación urbanística e protección do medio rural de Galicia; 54 da Lei 2/2014, do 25 de marzo, de ordenación e uso do solo das Illas Baleares; 87 da Lei 5/2006, do 2 de maio, de ordenación do territorio e urbanismo da Ríoxa; 57 da Lei 9/2001, do 17 de xullo, do solo de Madrid; 70 da Lei 35/2002, do 20 de decembro; 160 da Lei 13/2015, do 30 de marzo, de ordenación territorial e urbanística da Rexión de Murcia; 90 da Lei 2/2006, do 30 de xuño, do solo e urbanismo do País Vasco; e 70 da Lei 35/2002, do 20 de decembro, de ordenación do territorio e urbanismo de Navarra.

12 Sentenza 452/2011, ditada no recurso contencioso-administrativo 556/2007.

13 Orde do 26 de marzo de 2007 da Consellería de Vivenda e Urbanismo da Xunta de Comunidades de Castela-A Mancha.

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

15 Afirmo a Sala do Contencioso-Administrativo do Tribunal Superior de Xustiza de Castela-A Mancha no FX 2º da dita sentenza, reproducindo a Sentenza da Sala de 18 de xullo de 2011, recaída no P.O. 516/2007, resolvendo a mesma cuestión «Pois ben, aplicando a xurisprudencia sinalada ao presente procedemento, entende a sala que, efectivamente, nos atopamos ante unha modificación substancial, atendendo tanto á superficie afectada pola modificación dentro dos m² de superficie total construíble, que pasa de 7297046 m² a 11.186.076 m², tendo en conta a extensión do termo municipal de Toledo, como ao incremento no número de vivendas previstas que supón un total de 12.174 vivendas máis, pasando de 37082 a 49258 vivendas, así como ao incremento da superficie de uso industrial de 807372 m² a 2.776.163 m², o que supón un incremento de 1.968.791 m² no solo industrial, pois iso implica, nos termos interpretados pola xurisprudencia sinalada, unha modificación substancial do modelo territorial concibido polo plan, podendo concluir, mediante a simple comparación das

o citado artigo 36.2 a) da lexislación castelán-manchega por infrinxir o disposto no artigo 6.1 da lei básica estatal¹⁶, que constituía lexislación básica en materia urbanística, así como a xurisprudencia da Sala Terceira do Tribunal Supremo sobre o trámite de información pública na elaboración do planeamento.

Promovido recurso de amparo¹⁷ polo Concello de Toledo, ao entender vulnerados os seus dereitos fundamentais á tutela xudicial efectiva sen indefensión e a un proceso con todas as garantías, o Tribunal Constitucional, en sentenza do 21 de setembro de 2015, Sentenza 195/2015, outorgou o amparo solicitado e declarou a nulidade das sentenzas anulatorias do plan de ordenación municipal de Toledo, por entender que os órganos xurisdiccionais deberon formular a cuestión de inconstitucionalidade se entendían que a norma autonómica vulneraba a lexislación básica estatal¹⁸.

Polo tanto, haberá que esperar, se é o caso, o pronunciamento do Tribunal Constitucional sobre unha eventual cuestión de inconstitucionalidade da normativa castelán-manchega, no que á regulación da segunda información pública se refire.

Para finalizar esta epígrafe, en relación coa necesidade dunha segunda información pública, xorde unha cuestión accesoria, aínda que non por iso dunha importancia menor, que, malia non ser obxecto deste traballo, non podíamos deixar de mencionala. Estámonos a referir á necesidade de someter o documento que é obxecto dunha segunda información pública a novos informes sectoriais. E é que se a filosofía que subxace na necesidade dunha segunda información pública é que o documento aprobado inicialmente sufriu unhas modificacións de tal entidade que debe ser obxecto de exposición para que os particulares formulen as alegacións e consideracións que estimen pertinentes, cál sería a xustificación para entender que ese dereito a pronunciarse non é extensible ás administracións que analizaron un documento substancialmente diferente. Algunha lexislación urbanística autonómica, consciente desta problemática, pronunciouse expresamente sobre esta cuestión¹⁹, aínda que na súa maioría gardan silencio ao respecto.

2.2 Análise xurisprudencial en relación co concepto de modificación substancial

En sede xurisprudencial debateuse con profundidade sobre aqueles supostos en que os plans urbanísticos deben someterse a unha segunda información pública. O concepto xurídico indeterminado que os tribunais intentaron definir e concretar foi, en definitiva, o de modificación substancial.

memorias do proxecto do POM sometido a información pública no ano 2005 e do POM aprobado definitivamente no ano 2007, que as modificacións afectan a unha superficie importante e son cualitativamente significativas».

- 16 O artigo 6.1 da entón vixente Lei 6/1998, sobre réxime do solo e valoracións, norma de carácter básico en virtude da súa disposición derradeira única, establecía que «a lexislación urbanística garantirá a participación pública nos procesos de planeamento e xestión, así como o dereito á información das entidades representativas dos intereses afectados por cada actuación e dos particulares».
- 17 Recurso de amparo 6011-2014.
- 18 O maxistrado don Juan Antonio Xiol Ríos formulou voto particular a esta sentenza entendendo que nos atopamos nun suposto de inaplicación en que a normativa autonómica resulta desprazada por criterios de prevalencia que, como labor de interpretación e aplicación de normas en conflito, pode ser desenvolvida con naturalidade polos órganos xudiciais, sen prexuízo dun eventual control posterior por parte deste Tribunal Constitucional.
- 19 É o caso, por exemplo, das comunidades andaluza (artigo 32 da Lei 7/2002 de ordenación urbanística de Andalucía) e madrileña (artigo 57 da Lei 9/2001, do solo de Madrid), que exixen a solicitude de novos informes cando sexa preceptiva a nova información pública. En sentido contrario, Castela e León regulan expresamente a innecesariedade de solicitar informes cando se abra un novo período de información pública (artigo 52 da Lei 5/1999 de urbanismo de Castela e León).



Non foron poucos os pronunciamentos xudiciais sobre esta cuestión. Interpretouse que nos atopamos ante un suposto de “modificación substancial” dun instrumento de planeamento cando se produce unha alteración global deste, nos seus aspectos esenciais, en definitiva, cando tal modificación supón a alteración do modelo de planeamento elixido²⁰.

A xurisprudencia entendeu que nos atopamos ante unha alteración do modelo no sentido global indicado cando se produce un incremento global da reserva de sistemas xerais e se modifica a edificabilidade como consecuencia da aplicación de novos límites legais²¹. En moitos supostos, non se trata unicamente da definición dunha modificación concreta á que se lle atribúe un carácter substancial, senón que é o conxunto de cambios operados sobre o documento o que conduce á súa consideración como unha modificación substancial²².

En sentido contrario, admitiu a innecesariedade dun segundo trámite de información pública por producirse un cambio de clasificación dun solo urbanizable a un solo non urbanizable²³ ou por incrementar a porcentaxe de solo reservado a vivendas de protección pública en determinados ámbitos²⁴.

Agora ben, nesta materia, tamén a xurisprudencia deixou entrever a necesidade de analizar suposto a suposto e ter en conta as circunstancias concorrentes en cada caso, así como a aplicación do principio de proporcionalidade²⁵.

20 Entre outras, podemos citar as sentenzas do Tribunal Supremo do 23 de abril de 2009 (recurso de casación número 10814/2004, relator María del Pilar Teso Gamella); do 11 de maio de 2009 (recurso de casación 4814/2006, relator Pedro José Yagüe Gil); e do 25 de marzo de 2010 (recurso de casación número 1385/2006, relator Rafael Fernández Valverde).

21 O non sometemento a un novo período de información pública destas modificacións determinou a anulación do Plan Xeral de Ordenación Urbana de Zamora, anulación confirmada polo Tribunal Supremo na anteriormente citada Sentenza do 11 de maio de 2009 (recurso de casación 4814/2006), que no seu fundamento xurídico quinto afirmou: «Neste caso as alteracións do plan constatadas na sentenza contra a que se recorreu son de carácter xeral, global e estrutural; non puntual, nin illadas, nin limitadas a un concreto sector. Así, por exemplo, a modificación da edificabilidade como consecuencia da aplicación dos novos límites legais de densidade de poboación e edificación afectou de xeito indiscriminado a todos os ámbitos nos que se superaban, obrigando a modificar a súa ordenación e con ela os beneficios e cargas dos propietarios.

Outro tanto pode sinalarse sobre o incremento global da reserva de sistemas xerais operado entre a aprobación inicial e a definitiva do plan, que levou consigo a creación de novos equipamentos públicos relevantes non incluídos na ordenación primixenia. Como recoñece o propio artigo 41.c) da Lei 5/1999, do 8 de abril, de urbanismo de Castela e León, os sistemas xerais son “dotacións urbanísticas públicas ao servizo de toda a poboación”. Teñen, xa que logo, un carácter estruturante e configurador do propio modelo de cidade. O incremento xeneralizado das ditas infraestruturas básicas ou fundamentais, afectou, polo tanto, dun xeito substancial á esencia do propio plan, e aos dereitos e deberes dos cidadáns en multitude de ámbitos, sen prexuízo e con independencia de que obedecese a un imperativo legal».

22 Así, por exemplo, na sentenza do Tribunal Supremo do 23 de abril de 2009 (recurso de casación 10814/2004) antes citada, o Tribunal anula a aprobación dun plan xeral por entender que as modificacións realizadas sobre o documento sometido a aprobación inicial requirían un novo trámite de información pública, recollendo no seu fundamento xurídico sexto os cambios que determinan esa necesidade dun novo período de participación «[...] os numerosos cambios que tiveron lugar despois da aprobación provisional, antes sinalados, e valorados –non cuantitativamente polo número de preceptos modificados como sinala a recorrente– senón en atención ao seu contido –pola incidencia que producen no modelo de planeamento elixido entre unha e outra aprobación–, determina que as modificacións alcancen o carácter de substancial, ao superaren o contido dunha mera modificación accesoria. En definitiva, produciuse unha variación na estrutura do planeamento pola modificación dos criterios básicos sobre os que se asenta o modelo territorial establecido provisionalmente, o que debeu dar lugar a un novo trámite de información pública».

23 Sentenza do Tribunal Supremo do 25 de marzo de 2010 (recurso de casación 1385/2006).

24 Sentenza do Tribunal Supremo do 21 de xuño de 2013 (recurso de casación número 2250/2011, relator José Juan Suay Rincón).

25 Así o recolleu o Tribunal Supremo argumentando: «Na STS do 23 de febreiro de 2010 fixemos referencia á relatividade do concepto que nos ocupa, sinalando que “as citadas conclusións xorden no marco da relatividade do concepto de modificación substancial que se contén no artigo 130 do Regulamento de planeamento urbanístico, aprobado polo Real decreto 2159/1978, do 23 de xuño (RPU), e que a xurisprudencia reproduciu con reiteración”. E, na STS do 12 de novembro de 2004, tomamos en consideración o principio de proporcionalidade atendendo ao carácter cuantitativo e cualitativo das modificacións introducidas no planeamento, sinalando ao respecto que, “como antes expresamos, a sentenza de instancia chega á conclusión da existencia dunha modificación substancial (acreedora dun novo trámite de información pública) con base en dúas afirmacións:

a) A “entidade” da proporción de incremento de solo urbanizable entre a aprobación inicial e a definitiva.

b) A natureza dos cambios introducidos no solo urbano” (Sentenza do 25 de marzo de 2010, recurso de casación 1385/2006)».

Evidentemente, esa obriga de someter un plan a unha segunda información pública cando nos atopemos ante unha modificación substancial deste con respecto ao documento aprobado inicialmente alcanza tamén as modificacións de instrumentos de planeamento, aínda que, en atención ao mencionado principio de proporcionalidade, a valoración de se concorre ou non tal alteración global haberá que realizala tendo en conta o ámbito de que se trate e a repercusión da modificación sobre a superficie e os parámetros obxecto de alteración.

3 Especial referencia aos decretos de suspensión de planeamento

O Tribunal Supremo entendeu de tal importancia o trámite de información pública nas ordenacións urbanísticas que mesmo, na súa recente Sentenza do 5 de febreiro de 2014²⁶, fixo extensiva a necesidade deste trámite aos decretos de suspensión de planeamento²⁷, modificando a doutrina xurisprudencial existente ata ese momento. Este cambio de liña xurisprudencial fundaméntase en que a participación cidadá debe estar garantida no procedemento de aprobación dunha nova ordenación –mesmo cando esta sexa provisional–, dando así cumprimento ao preceptuado nos artigos 9.2 e 105, apartado a), da nosa Carta Magna, 86 da LRPAC e 11 do TRLS 08²⁸, todo iso con independencia de que a norma reguladora do dito procedemento non considere expresamente a necesidade deste trámite de información pública.

Esta resolución xudicial levou o Tribunal Superior de Xustiza de Galicia a formularlle²⁹ ao Tribunal Constitucional a posible inconstitucionalidade do artigo 96 da Lei 9/2002, do 30 de

26 Recurso de casación número 2916/2011, relator Jesús Ernesto Peces Morate. A través do dito pronunciamento xudicial, o tribunal anula o Decreto 15/2007, do 1 de febreiro, polo que se suspende a vixencia das normas subsidiarias de planeamento municipal do municipio de Barreiros e se aproba a ordenación urbanística provisional ata a entrada en vigor do novo planeamento.

27 Os decretos de suspensión de planeamento manteñen a súa configuración nas distintas lexislacións urbanísticas autonómicas en liñas xerais seguindo a regulación desta tradicional figura que no seu día se realizaba xa no artigo 37 da LS de 1956. Así, pódense citar os artigos 35 da Lei 7/2002, do 17 de decembro, de ordenación urbanística de Andalucía; 102 da Lei de ordenación do territorio e urbanismo de Asturias, aprobada mediante o Decreto lexislativo 1/2004, do 22 de abril; 47 do Texto refundido da Lei de ordenación do territorio e espazos naturais de Canarias, aprobado mediante o Decreto lexislativo 1/2000, do 8 de maio; 43 do Texto refundido da Lei de urbanismo de Castela-A Mancha, aprobado mediante o Decreto lexislativo 1/2010, do 18 de maio; 63 do Texto refundido da Lei de urbanismo de Cataluña, aprobado mediante o Decreto lexislativo 1/2010, do 3 de agosto; 66 da Lei 15/2001, do 14 de decembro, de normas reguladoras do solo e ordenación territorial de Extremadura; 61 da Lei 2/2014, do 25 de marzo, de ordenación e uso do solo das Illas Baleares; 70 da Lei 9/2001, do 17 de xullo, do solo de Madrid; 145.4 da Lei 13/2015, de ordenación territorial e urbanística da Rexión de Murcia; e 102 da Lei 16/2005, do 30 de decembro, urbanística da Comunidade Valenciana.

É de resaltar que algunhas destas lexislacións ou os seus regulamentos de desenvolvemento si engadiron á súa normativa a necesidade dun trámite de información pública no seo da tramitación dos referidos decretos de suspensión. É o caso, por exemplo, das comunidades de Madrid, Extremadura, Castela-A Mancha e Illas Baleares. Non obstante, moitas outras comunidades limitáronse a reproducir o contido e unha tramitación similar á recollida no seu día na lexislación estatal, considerando unicamente o trámite de audiencia ao municipio afectado.

Ese é o caso do suposto que nos ocupa, no que resultou de aplicación o artigo 96 da Lei 9/2002, do 30 de decembro, de ordenación urbanística e protección do medio rural de Galicia. O dito precepto establece, no seu apartado primeiro, a habilitación ao executivo autonómico para acordar a suspensión dun instrumento de planeamento nos seguintes termos: «o Consello da Xunta, por instancia do conselleiro competente en materia de urbanismo e ordenación do territorio, e logo de audiencia do concello afectado, poderá suspender para a súa revisión, en todo ou en parte do ámbito a que se refiran, a vixencia dos instrumentos de ordenación urbanística». A lei galega prevé ademais que co acordo de suspensión se aprobe a ordenación provisional que estará vixente, con carácter transitorio, ata a entrada en vigor do novo plan.

28 Hoxe en día habería que entender esta referencia en relación co artigo 25 do Real decreto lexislativo 7/2015, do 30 de outubro, polo que se aproba o Texto refundido da Lei do solo e rehabilitación urbana.

29 A constitucionalidade do referido artigo formúlase no seo de recursos contencioso-administrativos contra o Decreto 187/2011, do 29 de setembro, de suspensión parcial do plan xeral de ordenación urbana de Ourense.

decembro, de ordenación urbanística e protección do medio rural de Galicia³⁰. En consecuencia, de admitirse a trámite a referida cuestión de inconstitucionalidade, teremos que esperar o pronunciamento do Alto Tribunal respecto da obrigatoriedade do trámite de información pública nos decretos de suspensión de planeamento.

4 Reflexións finais

O principio de participación cidadá no ámbito do urbanismo e, en particular, na súa vertente de planificación debería alcanzar a súa máxima proxección, pois, en definitiva, o plan urbanístico vai definir o modelo de cidade e crecemento do noso territorio. E aínda que ese modelo é deseñado polos nosos representantes, que adquiriron a lexitimidade para iso a través das urnas, a participación directa dos cidadáns dota o instrumento de planeamento dunha maior lexitimidade democrática.

A manifestación máis clara desa participación é o trámite de información pública, sobre o cal neste traballo se intentou reflectir a análise doutrinal e xurisprudencial levada a cabo no noso ordenamento, tendo en conta a resposta dos lexisladores autonómicos ás cuestións máis problemáticas suscitadas ao respecto, pois non hai que esquecer que é máis que un mero trámite formal no seo dun procedemento, é a canle a través da que, como sinalou o lexislador estatal, debe garantirse unha participación real.

Dentro do respecto á lexislación estatal básica, cada Comunidade Autónoma, no exercicio das facultades constitucionalmente atribuídas, articula o período de información pública no seo do procedemento de aprobación do plan. Agora ben, como xa analizamos neste texto, non son poucos os conflitos que xorden en relación con esta cuestión, o que levará o Tribunal Constitucional a pronunciarse respecto de cales son os límites que o lexislador autonómico urbanístico non debe superar.

Na praxe diaria demostrouse que o período de información pública se converteu, nunha proporción considerable de supostos, na defensa dos intereses particulares dos concretos propietarios afectados e desconformes coa ordenación proposta para o seu ámbito. Non se pon en cuestión a súa lexitimación, pois resulta evidente e de obrigado recoñecemento. Non obstante, non debe perderse a perspectiva de que o urbanismo e, en particular, o planeamento deben rexerse en todo caso pola primacía do interese xeral fronte aos intereses particulares e por iso deixar sobre estas liñas a reflexión relativa á ausencia dunha defensa dese interese xeral na maior parte dos litixios formulados nos plans 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. e 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.

³⁰ Entre outros, Auto do 3 de novembro de 2015, citado no procedemento ordinario 4577/2011.

- 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. e 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 E NOTAS