

**Sección del Tribunal Constitucional****TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

**2908** *Pleno. Sentencia 27/2016, de 18 de febrero de 2016. Conflicto en defensa de la autonomía local 2599-2013. Planteado por las Diputaciones Provinciales de Almería, Granada, Málaga y Cádiz en relación con el Decreto-ley del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía 5/2012, de 27 de noviembre, de medidas urgentes en materia urbanística y para la protección del litoral de Andalucía. Autonomía local, límites de los decretos-leyes, urbanismo y ordenación territorial: inadmisión del conflicto en defensa de la autonomía local por carencia de legitimación activa de las corporaciones locales promotoras.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Presidente; doña Adela Asua Batarrita, doña Encarnación Roca Trias, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el conflicto en defensa de la autonomía local núm. 2599-2013, promovido por las Diputaciones Provinciales de Almería, representada por el Procurador de los Tribunales don Ignacio Aguilar Fernández; Granada, representada por el Procurador de los Tribunales don Juan Ignacio Valverde Cánovas; Málaga, representada por la Procuradora de los Tribunales doña Victoria Pérez-Mulet y Díez-Picasso; y Cádiz, representada por el Procurador de los Tribunales don José Ignacio de Noriega Arquer, asistidas por el Abogado don Alfonso Pérez Moreno, en relación con los arts. 2 y 3 del Decreto-ley 5/2012, de 27 de noviembre, del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, de medidas urgentes en materia urbanística y para la protección del litoral de Andalucía, así como respecto de la totalidad del citado Decreto-ley por no concurrir la extraordinaria y urgente necesidad que exigen los arts. 86.1 CE y 110 del Estatuto de Autonomía de Andalucía, con lesión de la autonomía local constitucionalmente garantizada. Han comparecido y formulado alegaciones el Parlamento y la Junta de Gobierno de Andalucía. Ha sido Ponente el Magistrado don Antonio Narváez Rodríguez, quien expresa el parecer del Tribunal.

**I. Antecedentes**

1. Mediante escrito presentado en el Registro General del Tribunal el día 30 de abril de 2013 don Ignacio Aguilar Fernández, don Juan Ignacio Valverde Cánovas, doña Victoria Pérez-Mulet y Díez-Picasso, don José Ignacio de Noriega Arquer, Procuradores de los Tribunales, en nombre y representación de las Diputaciones Provinciales de Almería, Granada, Málaga y Cádiz, respectivamente, plantearon conflicto en defensa de la autonomía local en relación con los arts. 2 y 3 del Decreto-ley 5/2012, de 27 de noviembre, del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, de medidas urgentes en materia urbanística y para la protección del litoral de Andalucía, así como respecto de la totalidad de esta norma por falta del presupuesto de hecho habilitante de extraordinaria y urgente necesidad. El Decreto-ley impugnado fue publicado en el «BOJA» núm. 233, de 28 de

noviembre de 2012, y entró en vigor ese mismo día. Fue posteriormente convalidado por acuerdo del Parlamento de Andalucía, (resolución de 12 de diciembre de 2012, publicada en el «BOJA» núm. 253, de 28 de diciembre de 2012).

2. De acuerdo con lo alegado por sus promotores, el conflicto se formaliza por entender que las normas impugnadas vulneran la autonomía municipal, vulneración que también se derivaría de la inexistencia del presupuesto habilitante para dictar la norma, que viene exigido, tanto por el art. 86.1 CE como por el art. 110 del Estatuto de Autonomía para Andalucía (en adelante, EAAnd), y que infringe la autonomía local constitucionalmente garantizada porque, sin existir la extraordinaria y urgente necesidad, la aprobación por decreto-ley de las medidas impugnadas imposibilita la participación de las entidades locales afectadas en el procedimiento de suspensión cautelar del planeamiento, regulado en el art. 35.2 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de ordenación urbanística de Andalucía, que prevé la participación de las precitadas entidades locales afectadas.

Las disposiciones impugnadas establecen lo siguiente:

«Artículo 2. *Adopción de medidas cautelares urgentes en el ámbito del litoral.*

1. Desde la entrada en vigor del presente Decreto-ley y hasta tanto se apruebe el Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía, en los municipios costeros que se relacionan en el Anexo, cuyo planeamiento general ha sido aprobado con anterioridad a la entrada en vigor del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, se suspende el procedimiento para la aprobación de los planes de sectorización y de los planes parciales en suelo urbanizable en los ámbitos que incluyan terrenos situados a una distancia inferior a 500 metros medidos en proyección horizontal tierra adentro, desde el límite interior de la ribera del mar.

2. Desde el inicio de la información pública del Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía, la suspensión a que hace referencia el apartado 1 solo será de aplicación a los sectores afectados por las determinaciones de dicho Plan que se identifiquen expresamente en el documento sometido a dicho trámite.

3. Las medidas de suspensión a que se refiere el apartado primero tendrán una vigencia máxima de dos años desde la entrada en vigor de este Decreto-ley y quedarán sin efecto si dentro de dicho plazo se produce la adaptación del respectivo Plan General de Ordenación Urbanística a las determinaciones del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía. Esta suspensión se extingue, en todo caso, con la entrada en vigor del Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía.»

«Artículo 3. *Medidas urgentes de adecuación del planeamiento urbanístico al Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía.*

1. Los municipios que a la entrada en vigor del presente Decreto Ley no hayan adaptado su planeamiento general a las determinaciones establecidas en el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía y a los criterios para su desarrollo, deberán hacerlo mediante la revisión de dicho planeamiento en el plazo establecido en el respectivo instrumento de planeamiento general a la entrada en vigor de este Decreto-ley o, si este no lo estableciera, en el plazo máximo de ocho años desde su aprobación definitiva por la Consejería competente en materia de urbanismo. Habiendo transcurrido el plazo a que se refiere el párrafo anterior sin que se haya aprobado la revisión, la Consejería competente en materia de urbanismo, previo requerimiento al municipio correspondiente, podrá sustituir la inactividad municipal conforme a lo dispuesto en el artículo 36.3 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía.

2. Transcurrido el plazo de revisión sin que esta se haya aprobado, no se podrán tramitar instrumentos de planeamiento de desarrollo que supongan para el municipio un crecimiento superior a los límites establecidos en la Norma 45 del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía y en los criterios para su desarrollo.»

3. El escrito de interposición del conflicto dedica su primer apartado a justificar la legitimación de las Diputaciones Provinciales que lo promueven. Para ello cita el art. 3.3 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía, y señala que se ha recibido de un gran número de municipios el rechazo frontal al Decreto-ley 5/2012, lo que motiva que las Diputaciones Provinciales de referencia hayan promovido el conflicto, de conformidad con lo previsto en el art. 75 *ter* de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), en la medida en que, con el mismo, se pretende garantizar el ejercicio de las competencias municipales. Junto a ello se argumenta que cabría, incluso, hablar de la vulneración de competencias propias, pues entre ellas se encuentra la de asistencia técnica sobre la elaboración y disciplina del planeamiento urbanístico y de instrumentos de gestión urbanística [art. 12.1 a) de la Ley 5/2010], así como la relativa a la asistencia material al municipio prevista en el art. 14.1 de la misma Ley. Se alude también al Voto particular que se formula a los dictámenes del Consejo Consultivo de Andalucía que, frente a lo argumentado en ellos (que niegan la concurrencia de la legitimación *ad causam* precisa para promover el conflicto), estima que las mismas se encuentran legitimadas para promoverlo, en cuanto que el art. 75 *ter*.1 LOTIC toma como referencia el ámbito territorial de aplicación de la norma y no el ámbito subjetivo de las competencias afectadas, interpretación que se deduciría, a su juicio, de los AATC 361/2005 a 364/2005.

En cuanto al fondo del asunto, los recurrentes alegan, como primer motivo de impugnación, que el art. 2 del Decreto-ley 5/2012 implica la suspensión *ex lege* del planeamiento general así como del legítimo ejercicio de potestades municipales relativas al procedimiento para la aprobación de los planes de sectorización y de los planes parciales en suelo urbanizable durante el plazo máximo de dos años desde la entrada en vigor del Decreto-ley, que se corresponde con el que está previsto para la aprobación del plan de protección del corredor litoral; esto es, hasta el 29 de noviembre de 2014. El artículo 2 del Decreto-ley adopta unas medidas cautelares que denomina urgentes en ese ámbito litoral consistentes en suspender el procedimiento para la aprobación de los planes de sectorización y de los planes parciales en suelo urbanizable, en los ámbitos que incluyan terrenos situados a una distancia inferior a 500 metros, medidos en proyección horizontal tierra adentro, desde el límite interior de la ribera del mar, siempre que se trate de municipios que no hayan revisado su planeamiento general para adaptarse a los límites de crecimiento del plan de ordenación territorial de Andalucía, lo que solo han hecho 10 de los 62 municipios costeros. Entienden los promotores del conflicto que «estamos ante una norma con rango de ley que viene a paralizar de forma indiscriminada el procedimiento de tramitación de cualquier plan de sectorización o plan parcial de suelo urbanizable que afecte a dicha franja de terreno litoral. Se trata de una medida suspensiva *ex lege*, que afecta de manera directa, y sin posible participación ni procedimiento alguno, a las competencias municipales en materia de planeamiento, y supone una paralización del legítimo ejercicio de las competencias de planeamiento municipales». Aluden para fundamentar esta afirmación a la doctrina constitucional sobre la autonomía local y su plasmación en la Ley 7/1985, de 7 de abril, de bases del régimen local.

Según los promotores del conflicto, con arreglo a la Constitución Española se ha producido una absoluta judicialización de los controles sobre las resoluciones adoptadas por las corporaciones locales, con lo que se ha de entender vetada cualquier tipo de posibilidad de articular mecanismos de tutela administrativa y cualquier facultad de producir efectos suspensivos sobre las resoluciones de las corporaciones locales. Eso es precisamente lo que se ha ocasionado en el caso que nos ocupa cuando la norma impugnada, una vez en vigor, ha suspendido, para todos los municipios afectados, su Plan General vigente para suelos urbanizables, dentro de los 500 metros de protección del litoral, y sus potestades de iniciativa de planes de sectorización y de tramitación y aprobación de planes parciales. Se contradice con ello el derecho de las entidades locales a decidir con plena libertad y capacidad sobre sus intereses urbanísticos y, en un sentido más amplio, territoriales, frente a las competencias estatales o autonómicas con trascendencia territorial, en especial las autonómicas en materia de urbanismo en las que se incluyen las potestades de control sobre la actividad de los entes locales mediante la

aprobación definitiva de los planes urbanísticos y el aseguramiento del cumplimiento de la legalidad urbanística. Así, las leyes autonómicas de ordenación del territorio y de urbanismo están llamadas a concretar las competencias locales en la materia que regulan, pero resultarán inconstitucionales cuando no otorguen suficiente participación a los entes locales en la toma de decisiones que afecten a sus intereses territoriales o cuando introduzcan mecanismos de control incompatibles con la autonomía municipal.

A diferencia de lo que ocurre en el art. 35.2 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de ordenación urbanística de Andalucía, en el art. 2 impugnado, ni siquiera se prevé la audiencia del municipio afectado, sino que la suspensión se produce *ex lege* por dos años sin analizar motivadamente los supuestos concretos en los que se encuentran los distintos suelos urbanizables sectorizados y no sectorizados de todos los municipios afectados. Se trata de un Decreto-ley contrario a las garantías constitucionales, que no permite la necesaria intervención del ente local afectado ni de los particulares, y que implanta una medida suspensiva indiscriminada para todos los suelos urbanizables dentro de los 500 metros de influencia del litoral enarbolando la idea de la defensa de la costa pero «admitiendo que ya se verá los suelos que verdaderamente necesitan de protegerse y cuales no y en qué medida». Así, la «medida incluso impide a los Ayuntamientos afectados que puedan ejercer en base al derecho a una tutela judicial efectiva impugnarla ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, quedándole solo la vía abierta de la defensa constitucional de su autonomía local».

Por último, aludiendo al voto particular formulado al dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía, se afirma que «estamos ante una nueva forma de afrontar el control sobre el urbanismo del litoral, una auténtica moratoria elevada al rango de ley en el desarrollo de planes en suelo urbanizable en la costa andaluza, que no respeta el umbral mínimo de constitucionalidad trazado en medidas de control urbanístico autonómico, y que amenaza incluso con entrar en colisión directa con la reforma de la Ley de costas que el Estado tramita en la actualidad».

Como segundo motivo de impugnación se aduce que el art. 3 del Decreto-ley 5/2012, de 27 de noviembre, atenta contra la autonomía local al imponer los límites de crecimiento urbanístico de la norma 45 del plan de ordenación territorial de Andalucía sin procedimiento administrativo alguno de revisión de los planes generales. El art. 3 adopta un plazo máximo de revisión de todos los planes generales de ordenación urbana que no estén adaptados al plan de ordenación territorial de Andalucía, que será el que esté establecido en los propios planes o, subsidiariamente, el plazo de ocho años desde que se aprobaron definitivamente por la Consejería. En el caso de que haya transcurrido el plazo se pondrá en marcha el sistema de subrogación en las competencias municipales previsto en el artículo 36.3 de la Ley de ordenación urbanística de Andalucía, con base en el artículo 60 de la Ley de bases del régimen local. Sin embargo, no se queda en ese punto la norma, sino que, a juicio de los promotores del conflicto, en el apartado segundo del artículo se incluye la afirmación de que, si transcurre el mencionado plazo de revisión sin que se haya aprobado esta, ya no se podrán tramitar instrumentos de desarrollo que supongan para el municipio un crecimiento superior a los límites establecidos en la norma 45 del plan de ordenación territorial de Andalucía y en los criterios para su desarrollo. Entienden los recurrentes que «prohibir con carácter general, en todos los municipios andaluces, que cuando un Plan General supere su plazo de revisión, automáticamente quede el municipio imposibilitado para tramitar instrumentos de desarrollo que supongan crecimientos superiores a los límites al crecimiento del art. 45 del plan de ordenación territorial de Andalucía, supone no respetar la autonomía local, pues no se otorga al Ayuntamiento en cuestión la posibilidad de demostrar en el seno de un específico procedimiento administrativo que el desarrollo propuesto es acorde con los criterios del plan de ordenación territorial de Andalucía. Además, al tratarse de planes anteriores al plan de ordenación territorial de Andalucía, se estaría dando una validez retroactiva automática a medidas limitadoras, habiendo sido la propia Comunidad Autónoma la que habría aprobado definitivamente los Planes Generales que ahora pretenden congelarse en su desarrollo». La norma pretende así que los límites al crecimiento establecidos genéricamente en el

plan de ordenación territorial de Andalucía impidan a los municipios poder plantear cualquier desarrollo urbanístico, aún previsto en el plan general vigente, aprobado por la Junta de Andalucía, lo que supone establecer un límite sin respaldo en motivación territorial o urbanística concreta o específica.

Por último, como tercer motivo de impugnación, las diputaciones recurrentes alegan la inexistencia de la extraordinaria y urgente necesidad que se exige a un decreto-ley, atentando contra la autonomía local, pues de la lectura de la exposición de motivos del Decreto-ley 5/2012 se deduce que los argumentos en los que la Comunidad Autónoma pretende basar la extraordinaria y urgente necesidad son evitar que se desarrollen en la costa procesos urbanos que vengán a incidir negativamente en la protección de las costas, evitar que esos desarrollos estén amparados por la inactividad de los Ayuntamientos en la revisión de sus planes generales de ordenación urbana, con el objeto de adaptarlos al plan de ordenación territorial de Andalucía y, en concreto, a los límites de crecimiento previstos en la norma 45. Sin embargo, aducen las recurrentes que ninguna de estas razones sirve para justificar la extraordinaria y urgente necesidad y menos en el contexto de crisis económica en el que nos encontramos, donde el propio mercado mantiene paralizadas gran parte de las iniciativas de desarrollo urbanístico. En cuanto a la justificación que ofrece la exposición de motivos del decreto-ley impugnado respecto de la necesidad de obligar a la adaptación de los planes generales de ordenación urbana al plan de ordenación territorial de Andalucía y corregir los desequilibrios territoriales que se han producido en los últimos años, consideran los promotores del conflicto que se trata de una justificación puramente formal, ya que esas razones podrían motivar un cambio normativo pero no por la vía extraordinaria utilizada.

Asimismo, desde un punto de vista jurídico, aducen que tampoco existe una situación de extraordinaria y urgente necesidad que imponga la elaboración de nuevos instrumentos de ordenación del territorio, pues los planes subregionales previstos en la Ley 11/1994, de 11 de enero, de ordenación del territorio de Andalucía y vinculantes para los planes urbanísticos han de incluir disposiciones para la protección de las costas. Además, la mayoría de los planes subregionales de ordenación del territorio relacionados en la demanda están adaptados al plan de ordenación territorial de Andalucía de 2006. No existe, pues, urgencia en la creación de un nuevo instrumento de protección de las costas, dado que ya se fijaron criterios de protección de las costas en la Ley de ordenación urbanística de Andalucía. Tampoco existiría urgencia en la adaptación de los planes generales de ordenación urbana a los límites de crecimiento establecidos en el plan de ordenación territorial de Andalucía (norma 45), que la propia Junta de Andalucía ha excepcionado con posterioridad, los cuales, por lo demás, quedarían desfasados con la aprobación del plan de protección del corredor litoral.

Discuten las Diputaciones recurrentes la tesis del Consejo Consultivo según la cual la concurrencia de la extraordinaria y urgente necesidad no puede ser objeto del conflicto en defensa de la autonomía local, pues entienden que, en este caso, la falta del presupuesto habilitante de la norma implica una vulneración de la autonomía local, por los efectos directos y específicos que, para la autonomía local, tiene el empleo del decreto-ley, dado que tal utilización permite eludir la participación de las entidades locales andaluzas en el procedimiento legislativo autonómico que afecta a sus competencias propias, cuando no existe una extraordinaria y urgente necesidad.

4. Por diligencia de ordenación de la Secretaría de Justicia del Pleno del Tribunal de 7 de mayo de 2013 se acordó requerir a los representantes legales de las Diputaciones Provinciales promotoras del conflicto para que en el plazo de diez días aportasen el dictamen de 20 de marzo de 2013 del Consejo Consultivo de Andalucía en relación con el Decreto-Ley 5/2012, de 27 de noviembre, de medidas urgentes en materia urbanística y para la protección del litoral de Andalucía y, asimismo, acreditasen la fecha de recepción del citado dictamen.

5. Por escrito presentado en el Registro General del Tribunal Constitucional el día 22 de marzo de 2013, los representantes legales de las Diputaciones Provinciales promotoras

del conflicto adjuntaron, de conformidad con el requerimiento previo efectuado por la Secretaría de Justicia del Pleno del Tribunal, el dictamen de 20 de marzo de 2013 del Consejo Consultivo de Andalucía requerido y acreditaron, como fecha de recepción del mismo, la del 26 de marzo, en el caso de las Diputaciones Provinciales de Almería y Cádiz, y del 1 de abril, las de Málaga y Granada.

6. Por providencia del Pleno del Tribunal de 10 de septiembre de 2013, a propuesta de la Sección Cuarta, se acordó admitir a trámite el conflicto en defensa de la autonomía local planteado por las Diputaciones Provinciales de Almería, Granada, Málaga y Cádiz. Además, se acordó, de conformidad con lo dispuesto en el art. 75 *quinque.2* de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), dar traslado de la demanda y documentos presentados al Congreso de los Diputados y al Senado, así como a la Junta de Andalucía y al Parlamento de Andalucía, por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno de la Nación, por conducto del Ministro de Justicia, para que en el plazo de veinte días pudiesen personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimasen pertinentes. Por último, se acordó publicar la incoación del conflicto en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial de la Junta de Andalucía».

7. Por escrito presentado en el Registro General del Tribunal el día 23 de septiembre de 2013, el Abogado del Estado declaró que no iba a formular alegaciones y que se personaba a los solos efectos de que, en su día, le fueran notificadas las resoluciones que se dicten en el mismo.

8. Mediante escritos registrados en el Tribunal Constitucional los días 25 y 26 de septiembre de 2013, se dieron por personados, respectivamente, el Senado y el Congreso de los Diputados, que ofrecieron su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC en el presente proceso constitucional.

9. Seguidamente, por escrito presentado en el Registro General del Tribunal el día 27 de septiembre de 2013, la Letrada de la Junta de Andalucía, en la representación que ostenta, se personó en el conflicto planteado por las cuatro Diputaciones Provinciales y solicitó la concesión de una ampliación del plazo de ocho días para formular alegaciones, debido a la importante acumulación de trabajo que sufría el centro directivo. Por diligencia de ordenación de 1 de octubre de 2013, el Pleno del Tribunal acordó prorrogar en diez días más el plazo concedido para formular alegaciones a la Junta de Andalucía.

10. Por escrito presentado el 17 de octubre de 2013, se personó en el conflicto en defensa de la autonomía local el Parlamento de Andalucía interesando la inadmisión del mismo por concurrir óbices procesales y, subsidiariamente, su desestimación, al alegar que los preceptos del Decreto-ley impugnado no vulneran la autonomía local constitucionalmente garantizada.

En cuanto a los óbices se alega, en primer lugar, la falta de legitimación *ad causam* de las cuatro Diputaciones Provinciales que lo promueven, lo que impide al Tribunal entrar a conocer del fondo del asunto, dado que, según se afirma en el escrito de impugnación, no pueden aquellas promover un conflicto en defensa de la autonomía local de otros, en este caso, de los 62 municipios afectados por el Decreto-ley impugnado. Se alega que, junto con la legitimación *ad procesum*, presupuesto necesario para el acceso como parte a cualquier tipo de proceso, que, en el conflicto en defensa de la autonomía local, viene recogida en el art. 75 *ter* LOTC (cuando se refiere en su apartado primero al ámbito territorial y poblacional de los legitimados para promoverlo), también el art. 75 *bis*, apartado 1 LOTC exige de manera expresa o implícita la legitimación *ad causam*, que hace referencia a la relación material de las partes con el objeto del litigio del proceso de que se trate (art. 10 de la Ley de enjuiciamiento civil, de aplicación supletoria), que, en el conflicto en defensa de la autonomía local son, en concreto, las normas del Estado con rango de ley o las disposiciones con rango de ley de las Comunidades Autónomas que lesionen la autonomía local constitucionalmente garantizada.

En el parecer del escrito de impugnación del Parlamento andaluz, no resulta admisible, además, lo alegado por los promotores del conflicto, que afirman que los preceptos impugnados del Decreto-ley 5/2012 cercenan competencias de las propias Diputaciones Provinciales porque no se acierta a vislumbrar cuáles serían esas competencias lesionadas.

Como segundo óbice de procedibilidad alega el Letrado del Parlamento de Andalucía la concurrencia de otra causa de inadmisión del conflicto planteado, como es la insuficiencia del poder de representación otorgado a los procuradores de los Tribunales por parte de las Diputaciones provinciales de Almería, Málaga y Cádiz. En las escrituras notariales no se autoriza a los representantes legales de estas, ni siquiera de manera genérica, a promover cualquiera de los procesos constitucionales regulados por la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, entre ellos, el conflicto en defensa de la autonomía local. En cambio, el Letrado del Parlamento de Andalucía sí que considera suficiente el poder de representación otorgado por la Diputación de Granada, al referirse de modo expreso la escritura de poder al acuerdo del Pleno de esa corporación celebrado el 14 de febrero de 2013, en el que se acordó iniciar el procedimiento para la interposición del presente conflicto.

Finalmente, como tercer óbice de procedibilidad, se interesa la inadmisión del conflicto por falta de acreditación del requisito previsto en el art. 75 *ter*, apartado 2, LOTC. Concretamente, se afirma que, dada la relevancia del requisito de población de las provincias que exige el apartado 1 del art. 75 *ter* LOTC, es necesario que se acredite fehacientemente el mismo mediante el correspondiente certificado del Instituto Nacional de Estadística. Pero, además, respecto al requisito del apartado 2 del art. 75 *ter*, es asimismo necesario que el acuerdo del órgano plenario de las corporaciones locales se adopte «con el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de las mismas», lo que, según se sostiene en el escrito de impugnación, no aparece claramente cumplido por las Diputaciones de Málaga y de Cádiz.

En cuanto al fondo del conflicto planteado inicia sus alegaciones el Letrado del Parlamento de Andalucía con una consideración preliminar sobre el objeto del mismo que, a pesar del suplico de la demanda, que identifica los arts. 2 y 3.2 del Decreto-ley 5/2012, así como la falta de presupuesto habilitante de la norma, como lesivos de la autonomía local constitucionalmente garantizada, hay que entender que, en realidad, viene referido, al art. 2 y, también, a la totalidad del art. 3 del Decreto-ley 5/2012, pues esa voluntad se desprende de la demanda; la impugnación se extiende, igualmente, al conjunto del Decreto-ley 5/2012, por no concurrir la extraordinaria y urgente necesidad que exige el art. 110 EAAnd.

A continuación, el Letrado del Parlamento de Andalucía pone de manifiesto que la Comunidad Autónoma tiene competencias exclusivas sobre urbanismo, ordenación del territorio y ordenación del litoral (arts. 56.3. 5 y 6 EAAnd) y destaca el hecho de que el espacio costero es un sistema interdependiente que precisa de un enfoque unitario, integrador y supralocal para encauzar las dinámicas de crecimiento urbanístico, por lo que la Comunidad Autónoma constituye la institución idónea para adoptar las medidas impugnadas.

En cuanto a la impugnación del art. 2 del citado decreto-ley, el Letrado del Parlamento de Andalucía afirma que el precepto respeta plenamente la autonomía local constitucionalmente garantizada, porque las medidas cautelares contenidas en el mismo tienen un alcance territorial, material y temporal limitado, con lo que resultan proporcionadas con la finalidad perseguida, esto es, la de salvaguardar la calidad ambiental y paisajística del litoral evitando situaciones irreversibles que pongan en peligro la sostenibilidad del sistema territorial y urbano de la Comunidad Autónoma de Andalucía, tal como expresa la exposición de motivos de aquel. En este sentido, se aduce que la efectiva aplicación de las medidas de suspensión del procedimiento de aprobación de determinado planeamiento de desarrollo se hace depender de la realidad de los municipios afectados, porque las medidas cautelares cuestionadas quedarán sin efecto en cuanto se produzca la obligada adaptación del respectivo plan general de ordenación urbana a las determinaciones del

plan de ordenación territorial de Andalucía (art. 2.3). Pero, además, lo único que se suspende hasta la aprobación del plan de protección del corredor del litoral de Andalucía es el procedimiento para la aprobación de los planes de sectorización, cuya aprobación definitiva corresponde a la Consejería competente en materia de urbanismo [art. 31.2 B) de la Ley de ordenación urbanística de Andalucía], y el procedimiento para la aprobación de los planes parciales. Debe tenerse en cuenta, asimismo, que la suspensión es por un término máximo de dos años, que no resulta afectado porque, de manera extraordinaria, el Consejo de Gobierno amplíe el plazo de aprobación del plan de protección del corredor del litoral, y que dentro de los seis meses siguientes a la formulación del plan de protección del corredor del litoral debe someterse a información pública, lo que determinará que la suspensión del procedimiento de los citados planes solo será aplicable a los sectores afectados por las especificaciones del plan que se identifiquen en el documento sometido al trámite de información pública. Esto quiere decir que los sectores no afectados quedarán exentos de las limitaciones impuestas por el Decreto-ley de referencia. En consecuencia, las medidas cautelares impuestas por el art. 2 de aquella norma no pueden, por su naturaleza y alcance, vulnerar la autonomía constitucionalmente garantizada.

En cuanto al significado preciso de la autonomía local, el Letrado del Parlamento de Andalucía acude a la Carta Europea de Autonomía local, cuyo art. 4 establece que las entidades locales deberán ser consultadas en la medida de lo posible sobre las cuestiones que les afecten directamente, y a la doctrina constitucional sobre este principio (SSTC 240/2006, FJ 8, y 121/2012, FJ 7). De ello deduce que la autonomía local: a) debe, en primer lugar, asegurar la necesaria participación de las entidades locales en los asuntos que afecten a sus intereses pero el grado de participación dependerá de la relación existente entre los intereses locales y supralocales respecto de tales asuntos o materias; y b) que, en segundo término, corresponde al legislador estatal o autonómico competente por razón de la materia la determinación concreta de cuáles sean las competencias locales sobre tales asuntos y materias, o, de manera más genérica, su grado de participación en las mismas.

Pues bien, el margen de apreciación política que corresponde a los órganos de gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía y la relevancia del objetivo a alcanzar, que se refiere a la salvaguarda de la forma más inmediata posible de la calidad ambiental y paisajística del litoral con el fin de evitar situaciones irreversibles que pongan en peligro la sostenibilidad de nuestro sistema territorial y urbano, justifica el recurso a la legislación de urgencia a través de la figura del Decreto-ley. Los municipios afectados participarán a través del trámite de información pública del plan de protección del corredor del litoral de Andalucía en el que podrán (y deberán) participar todos y cada uno de los municipios. Una participación que, en ningún caso, atendiendo al objetivo pretendido por la norma y a la naturaleza y alcance de las medidas contempladas, se ha situado «por debajo de ese umbral mínimo» que garantiza a los municipios afectados «su participación efectiva en los asuntos que les atañen y, por consiguiente, su existencia como reales instituciones de autogobierno» (STC 159/2001, FJ 4).

En cuanto a la impugnación del art. 3 del Decreto-ley 5/2012, el Letrado del Parlamento de Andalucía aduce que respeta plenamente la autonomía local constitucionalmente garantizada. Recuerda que por Decreto 206/2006, de 28 de noviembre, se publicó el plan de ordenación del territorio de Andalucía, que establece una serie de criterios para promover un crecimiento sostenible de las ciudades de Andalucía y unos límites al crecimiento en el planeamiento urbanístico municipal, al objeto de garantizar la efectividad del modelo urbano propuesto. Pues bien, como explica la exposición de motivos del Decreto-ley impugnado, de los 62 municipios costeros solo 10 han revisado sus planes para adaptarse al plan de ordenación territorial de Andalucía, número en todo caso superior en porcentaje al del conjunto de Andalucía, donde solo el 11 por ciento de los municipios han aprobado su planeamiento con posterioridad a 2006 y, por tanto, están adaptados al plan de ordenación territorial de Andalucía. Es por eso que en la exposición de motivos del Decreto-ley impugnado se dice que resulta necesario evitar desequilibrios territoriales que se hayan producido entre los planeamientos de los últimos años, entre los

planes que respetan los límites de crecimiento establecidos en el plan de ordenación territorial de Andalucía y los planeamientos aprobados con anterioridad al plan de ordenación territorial de Andalucía, que responden en muchos casos a modelos de crecimiento no sostenibles, alejados del actual contexto socioeconómico y de los criterios y limitaciones establecidos en el plan de ordenación territorial de Andalucía. En consecuencia, una vez transcurridos seis años desde la aprobación del plan de ordenación territorial de Andalucía, se trata de que los municipios que no se hayan adaptado a las determinaciones del mismo lo hagan, con lo que resulta proporcionado lo dispuesto en el art. 3 con la finalidad prevista. De no adaptarse en el plazo de ocho años el precepto establece que la Consejería, previo requerimiento al municipio correspondiente, pueda sustituir la inactividad del municipio afectado, imponiéndole la obligación, previa audiencia al mismo, de proceder a la innovación de los instrumentos de planeamiento vigentes para la adaptación de sus determinaciones a las de la planificación territorial, conforme con lo dispuesto en el art. 36.3 de la Ley de ordenación urbanística de Andalucía y con pleno respeto al derecho de participación de los ayuntamientos afectados. Se trata, según alega el Letrado del Parlamento de Andalucía, de una suerte de «último recurso» que introduce el decreto-ley para disuadir a la corporación municipal de la persistencia en la inactividad contraria a la legislación urbanística que perjudica al equilibrio territorial y al desarrollo sostenible de la Comunidad Autónoma en su conjunto.

Finalmente, concluye sus alegaciones el Letrado del Parlamento de Andalucía declarando que no puede ser objeto de enjuiciamiento por parte del Tribunal en el seno del conflicto planteado la constitucionalidad del Decreto-ley por la concurrencia o no de la extraordinaria y urgente necesidad porque, de acuerdo con los arts. 75 bis.1 y 75 *quinque.5* LOTC, la Sentencia debe declarar si existe o no la vulneración de la autonomía local. En este sentido, la doctrina del Tribunal ha declarado que el conflicto solo puede ser promovido frente a normas legales con base en un único motivo de inconstitucionalidad, la lesión de la autonomía local constitucionalmente garantizada (SSTC 47/2008, FJ 1, y 121/2012, FJ 7).

11. Por medio de escrito presentado en el Registro General del Tribunal el día 4 de noviembre de 2013, formuló sus alegaciones la Letrada de la Junta de Andalucía en la representación que ostenta, solicitando con carácter previo la inadmisión del conflicto por falta de las legitimaciones *ad procesum* y *ad causam* de las Diputaciones promotoras del mismo, pasando, a continuación, a dar respuesta a las cuestiones de fondo respecto de las que interesó su desestimación.

En primer lugar, alega la Letrada de la Junta de Andalucía la falta del certificado del acuerdo del pleno de la Diputación de Cádiz con el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de la misma, en la documentación que acompaña a la demanda. De ello deriva, según afirma, la falta de legitimación *ad procesum* de las promotoras del conflicto, al no cumplir lo exigido por el art. 75 *ter* LOTC. El Decreto-ley 5/2012, de 27 de noviembre, tiene como ámbito de aplicación territorial la Comunidad Autónoma de Andalucía, que consta de ocho provincias. Sin la Diputación provincial de Cádiz, las otras tres diputaciones recurrentes no suman un número de provincias de, al menos, la mitad de las existentes en el ámbito territorial de aplicación de la disposición con rango de ley que se impugna, sin que tampoco representen, como mínimo, la mitad de la población oficial, pues entre las tres alcanzan la cifra de 3.268.239 habitantes que no llega al límite mínimo exigido, según lo corrobora el padrón oficial aprobado por Real Decreto 1697/2012, de 21 de diciembre.

En segundo lugar, la Letrada de la Junta de Andalucía alega la falta de legitimación *ad causam* de las Diputaciones Provinciales promotoras del conflicto porque, según admiten las recurrentes, el planteamiento de aquel tiene por finalidad, no la invocación de competencias propias, sino la defensa de la autonomía de los municipios que se encuentran en el ámbito territorial de la norma con rango de ley impugnada. Para la Letrada, tal como puso de manifiesto el dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía, no puede desprenderse una legitimación por subrogación de las provincias para plantear un conflicto en defensa de la autonomía local de municipios que se agrupan en las mismas, pues no basta ese punto de conexión territorial para que las provincias queden activamente

legitimadas para sustituir a los municipios afectados, ya que ello desnaturalizaría el sistema de legitimación selectiva configurado por la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y puede considerarse perturbador de la propia noción de autonomía municipal, máxime cuando no consta que los municipios afectados hayan expuesto sus consideraciones al respecto. Añade la Letrada que este Tribunal ya se ha pronunciado sobre el particular en el ATC 359/2004, al negar la posibilidad de que una entidad metropolitana constituida por una agrupación de municipios actuara, ni en sustitución de estos, ni como comisionado de los mismos, figura esta respecto de la cual se ha negado su aplicación analógica. La interpretación amplia de la legitimación activa en cuanto a interés objetivo de depuración del ordenamiento jurídico que realiza el Tribunal Constitucional, únicamente está prevista, según se alega, para la interposición del recurso de inconstitucionalidad por las Comunidades Autónomas pero no para el conflicto de competencias, de ahí que mucho menos pueda extenderse, como pretenden las actoras, al conflicto en defensa de la autonomía local.

El tercer óbice formulado se refiere a la inadmisión del motivo de impugnación relativo a la inexistencia de extraordinaria y urgente necesidad del Decreto-ley 5/2012, de 27 de noviembre, porque se trata de una cuestión que no constituye el objeto del conflicto en defensa de la autonomía local, que tiene un motivo tasado de impugnación, el de las leyes y disposiciones con fuerza de ley que lesionen la autonomía local constitucionalmente garantizada.

En cuanto al fondo del conflicto planteado, inicia sus alegaciones la Letrada de la Junta de Andalucía con una amplia recopilación de la doctrina constitucional sobre el principio de autonomía local y la garantía institucional para, a continuación, recordar el esquema de distribución constitucional de competencias en materia de territorio y urbanismo. Según se alega, la autonomía local constitucionalmente garantizada se concreta en materia de urbanismo en que los legisladores autonómicos y estatal respeten la garantía mínima y reconocible de participación en el proceso de elaboración del planeamiento (con cita de la STC 240/2006, de 20 de julio). La legislación andaluza regula el ámbito de competencias que, en materia de ordenación del territorio y urbanismo, ostentan los entes locales, garantizando en todo caso su autonomía local pero supeditándolo a lo que son los intereses supramunicipales. El análisis de la Ley de ordenación urbanística de Andalucía pone de manifiesto que el legislador andaluz ha reforzado las competencias autonómicas en materia de urbanismo por medio de la que, también le corresponde, sobre ordenación del territorio, al que queda supeditado el precitado urbanismo.

Se rechaza la pretendida vulneración de la autonomía local por el art. 2 del Decreto-ley impugnado con base en la fundamentación del dictamen del Consejo Consultivo, que indicó que la Junta de Andalucía tenía, con carácter previo a la aprobación del decreto-ley, capacidad para adoptar la suspensión cautelar de la tramitación de modificaciones del planeamiento de los municipios incluidos en el ámbito de aplicación de un plan de ordenación del territorio subregional. Se alega, asimismo, que la medida cautelar del art. 2 impugnado es limitada en el tiempo porque tiene una vigencia transitoria, despliega sus efectos exclusivamente sobre determinados municipios y posee un reducido alcance material, ya que solo afecta a la aprobación de los planes parciales, porque la aprobación de los planes de sectorización corresponde a la Comunidad Autónoma.

Se alega además, que la impugnación del art. 2 del Decreto-ley ha quedado sin objeto porque, por medio de Orden de 24 de julio de 2013 («BOJA» núm. 147, de 29 de julio), se sometió a información pública el plan de protección del corredor litoral de Andalucía y su informe de sostenibilidad ambiental hasta el 31 de diciembre de 2013, lo que concretó territorialmente la suspensión cautelar prevista en un principio para dos años. Una suspensión justificada y proporcional a la finalidad que persigue el decreto-ley, que es evitar la ilegalidad sobrevenida de un planeamiento municipal que pudiese contravenir un instrumento de ordenación territorial.

La Letrada de la Junta de Andalucía finaliza sus alegaciones rechazando, asimismo, que lo dispuesto en el art. 3 del Decreto-ley impugnado vulnere la autonomía local constitucionalmente garantizada. Y ello porque la demanda basa su impugnación en una

lectura interesada de la Sentencia 2177/2011, de 23 de mayo, de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, cuyo objeto era el plan de ordenación del territorio de ámbito subregional, ya que de la misma no se desprende que los criterios establecidos en el plan de ordenación del territorio de Andalucía carezcan de fuerza obligatoria. Además, la mencionada Sala ha reconocido en otras sentencias la naturaleza reglamentaria del citado plan y su fuerza vinculante para los planes generales de ordenación urbana.

En consecuencia, como manifestó el Consejo Consultivo en su dictamen, lo dispuesto en el art. 3 impugnado no comporta ninguna novedad normativa, pues ya existía previamente, tanto la obligación de adaptar los planes urbanísticos a los planes de ordenación del territorio, como la posible sustitución de las competencias municipales no ejercitadas en las Leyes de ordenación del territorio y de ordenación urbanística de Andalucía. Además, se alega que no constituye una vulneración de la autonomía local la prohibición de que, una vez transcurrido el plazo para la revisión sin que el municipio haya cumplido con dicha obligación, se tramiten instrumentos de planeamiento de desarrollo que incumplan los límites de crecimiento establecidos por la norma 45 del plan de ordenación territorial de Andalucía, porque los indicados límites que establece este precepto tienen naturaleza normativa, tal y como establece el apartado cuarto del mismo y se configuran como una determinación del plan de ordenación territorial de Andalucía, que vincula directamente a las Administraciones públicas, tanto en sus objetivos como en los instrumentos a aplicar [art. 2.2 c) del plan de ordenación del territorio de Andalucía]. Para la Letrada de la Junta de Andalucía no puede dejarse al arbitrio de quien está vinculado por el plan de ordenación territorial la adaptación o no al mismo con evidente vulneración de la Ley, de ahí que toda pretensión que intente apoyarse, para soslayar límites o incumplirlos, en una dilación injustificada de acometer la modificación del planeamiento puede ser desincentivada, como hace el art. 3 impugnado, a través de límites a las modificaciones o desarrollos urbanísticos contrarios al plan de ordenación territorial de Andalucía, con el fin de darle cumplimiento y salvaguardar las competencias supramunicipales autonómicas.

12. Mediante sendos escritos registrados el día 20 de febrero de 2014, los Procuradores de los Tribunales don Ignacio Aguilar Fernández y don José Ignacio de Noriega Alquer, en sus representaciones respectivas de las Diputaciones Provinciales de Almería y de Cádiz, expusieron que, pese al tiempo transcurrido, no tenían constancia de que se hubiesen presentado alegaciones por las partes personadas en el proceso, por lo que solicitaron información al Tribunal del estado en que se encontraba la demanda presentada en su día.

13. Por diligencia de ordenación de 21 de febrero de 2014 el Pleno del Tribunal acordó unir a las actuaciones los escritos de 20 de febrero de 2014 presentados por los citados representantes procesales y, de conformidad con lo solicitado en los mismos, a los solos efectos de su conocimiento, entregar copia de los escritos de alegaciones efectuadas por las partes personadas (Junta de Andalucía y Parlamento de Andalucía), al encontrarse el mencionado procedimiento concluso, pendiente de señalamiento para votación y fallo.

14. En fecha 21 de febrero de 2014, tuvieron también entrada en el registro de este Tribunal los escritos presentados por los Procuradores de los Tribunales doña Victoria Pérez-Mulet y Díez-Picasso y don Juan Ignacio Valverde Cánovas, en nombre de las Diputaciones Provinciales de Málaga y de Granada, respectivamente, que, al igual que los consignados en el antecedente 12, expusieron que, pese al tiempo transcurrido, no tenían constancia de que se hubiesen presentado alegaciones por las partes personadas en el proceso, por lo que solicitaron información al Tribunal del estado en que se encontraba la demanda presentada en su día.

15. Por diligencia de ordenación de 24 de febrero de 2014 el Pleno del Tribunal acordó unir a las actuaciones los escritos de 21 de febrero de 2014 presentados por los representantes procesales de las indicadas diputaciones provinciales y, de conformidad

con lo solicitado en los mismos, a los solos efectos de su conocimiento, entregar copia de los escritos de alegaciones efectuadas por las partes personadas (Junta de Andalucía y Parlamento de Andalucía), al encontrarse el mencionado procedimiento concluso, pendiente de señalamiento para votación y fallo.

16. Por diligencia de ordenación de 9 de abril de 2014, la Secretaría de Justicia del Pleno del Tribunal acordó requerir al Procurador don José Ignacio Noriega Arquer, que representaba a la Diputación Provincial de Cádiz, para que, en el plazo de diez días, aportase certificación del acuerdo del pleno para la interposición del conflicto en defensa de la autonomía local en relación al Decreto-ley 5/2012, de 27 de noviembre, impugnado.

17. Mediante escrito registrado en el Tribunal el día 23 de abril de 2014, el Procurador don José Ignacio Noriega Arquer, en nombre de la Diputación Provincial de Cádiz, adjuntó certificación del acuerdo del Pleno de la citada Diputación para la interposición del presente conflicto en defensa de la autonomía local.

18. Por providencia de 16 de febrero de 2016, se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 18 del mismo mes y año.

## II. Fundamentos jurídicos

1. El presente proceso tiene por objeto resolver el conflicto en defensa de la autonomía local formulado por las Diputaciones Provinciales de Almería, Granada, Málaga y Cádiz contra los arts. 2 y 3 del Decreto-ley 5/2012, de 27 de noviembre, de medidas urgentes en materia urbanística y para la protección del litoral de Andalucía, así como contra el conjunto del referido Decreto-ley por vulneración de la autonomía local, al no concurrir la extraordinaria y urgente necesidad que exigen los arts. 86.1 CE y 110 del Estatuto de Autonomía para Andalucía (EAAAnd). Aunque en el suplico se impugnan los arts. 2 y 3.2 del citado Decreto-ley, de la lectura del texto completo de la demanda se deduce que el conflicto tiene por finalidad impugnar los arts. 2 y 3 en su integridad, tal como puso de manifiesto el Letrado del Parlamento de Andalucía en sus alegaciones.

Como quedó expuesto en los antecedentes, el Parlamento y la Junta de Andalucía solicitan, en primer lugar, la inadmisión del conflicto en defensa de la autonomía local, entre otros motivos, por falta de legitimación de las promotoras del conflicto y propugnan, subsidiariamente, la desestimación del mismo.

2. Con carácter previo al enjuiciamiento de la lesión aducida por las Diputaciones promotoras del conflicto debemos pronunciarnos sobre los óbices procesales planteados por las partes en el presente proceso constitucional.

En primer lugar, tanto el Letrado del Parlamento como la Letrada de la Junta de Andalucía alegan la falta de legitimación *ad causam* de las Diputaciones Provinciales promotoras del conflicto. Según señalan, dichas entidades no pueden promover un conflicto en defensa de la autonomía local de otros, en este caso, de los 62 municipios afectados por el Decreto-ley impugnado. Además, la Letrada de la Junta de Andalucía señala, también, la falta de legitimación *ad procesum* de las diputaciones provinciales promotoras del conflicto porque, según afirma, en la documentación que acompaña a la demanda no se encuentra el certificado del acuerdo del Pleno de la Diputación de Cádiz con el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de dicho órgano. A falta del citado certificado, las otras tres Diputaciones Provinciales no alcanzarían el número mínimo de provincias afectadas ni el porcentaje de población exigidos por el art. 75 ter de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC).

Como segundo óbice de procedibilidad alega el Letrado del Parlamento de Andalucía la insuficiencia del poder de representación otorgado a sus respectivos Procuradores por parte de las Diputaciones Provinciales de Almería, Málaga y Cádiz, ya que en las escrituras notariales no se autoriza a los representantes procesales de las citadas Diputaciones Provinciales, ni siquiera de manera genérica, a promover cualquiera de los procesos constitucionales regulados por la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, entre ellos el

conflicto en defensa de la autonomía local. En cambio, el Letrado del Parlamento de Andalucía considera suficiente el poder de representación otorgado por la Diputación de Granada, pues en la escritura de poder otorgada se hace expresa referencia al acuerdo del Pleno de la corporación celebrado el 14 de febrero de 2013, en el que se decidió iniciar el procedimiento para la interposición del presente conflicto.

Finalmente, como tercer óbice de procedibilidad, se interesa la inadmisión del conflicto por falta de acreditación del requisito previsto en el art. 75 *ter*.2 LOTC. Dada la relevancia del requisito de población exigido en el apartado 1 del art. 75 *ter* LOTC, se considera indispensable que el cumplimiento del mismo se acredite fehacientemente mediante el correspondiente certificado del Instituto Nacional de Estadística. Se afirma, asimismo, respecto del requisito del apartado 2 del art. 75 *ter*, que resulta imprescindible que el acuerdo del órgano plenario de las corporaciones locales se adopte «con el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de las mismas», lo que, según se alega, no aparece claramente cumplido por las Diputaciones de Málaga y de Cádiz.

3. De acuerdo con lo expuesto, el primer óbice procesal planteado se refiere a la falta de legitimación *ad causam* de las Diputaciones Provinciales de Almería, Granada, Málaga y Cádiz.

Para resolver este óbice debemos recordar, en primer lugar, la peculiar naturaleza del proceso regulado en el capítulo IV del título IV LOTC. Como hemos tenido la oportunidad de señalar en reiteradas ocasiones, este proceso no está llamado a cumplir una misión de defensa abstracta de la supremacía de la Constitución, sino que responde a la finalidad exclusiva de reforzar las posibilidades de tutela jurídica de la esfera de competencia propia del ente público impugnante.

En efecto, ya en las primeras sentencias que este Tribunal tuvo oportunidad de dictar en relación con el proceso constitucional creado por la Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril, afirmamos que se trata de un nuevo proceso constitucional establecido por el legislador al amparo de la facultad que le atribuye el art. 161.1 d) CE, y no ante una modalidad o variante de alguno de los procesos expresamente contemplados en nuestra Carta Magna (SSTC 240/2006, de 20 de julio, FJ 1; y 47/2008, de 11 de marzo, FJ 1). También afirmamos entonces que la finalidad del nuevo proceso no era otra que la de reforzar los mecanismos normativos de defensa puestos a disposición de los entes locales para preservar su ámbito de autonomía, pues dichos entes pueden reaccionar incluso ante las normas con rango de ley que consideren contrarias a la Constitución, interesando, en el seno de un proceso judicial, el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad (STC 240/2006, de 20 de julio, FJ 2). El capítulo IV del título IV LOTC aparece así, en la expresión utilizada por la propia exposición de motivos de la Ley Orgánica 7/1999, como una «vía para la defensa específica de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional» (SSTC 240/2006, de 20 de julio, FJ 1; 47/2008, de 11 de marzo, FJ 1; y 37/2014, de 11 de marzo, FJ 3).

En esta misma línea, hemos afirmado que el conflicto en defensa de la autonomía local «es, en esencia, un proceso competencial» (STC 37/2014, de 11 de marzo, FJ 3) y, conforme a esa declaración general, hemos ajustado nuestros pronunciamientos sobre la pérdida de objeto a los parámetros propios de este tipo de procesos, afirmando que la función exclusiva del conflicto creado por la Ley Orgánica 7/1999 es «preservar los ámbitos respectivos de competencia» de los sujetos encartados (AATC 3/2012, de 13 de enero, FJ 2; y 178/2013, de 10 de septiembre, FJ 3, entre otros). Esta misión exclusiva de refuerzo de un ámbito subjetivo de autonomía explica, asimismo, la restricción del objeto del conflicto, pues este solo puede articularse en razón de un único motivo de inconstitucionalidad, la lesión de la autonomía local constitucionalmente garantizada (art. 75 bis.1 LOTC), sin que puedan alegarse con ocasión del mismo otras vulneraciones distintas del texto constitucional.

La naturaleza competencial y específica del conflicto en defensa de la autonomía local explica, finalmente y en lo que ahora interesa, el estricto régimen de legitimación establecido por el legislador orgánico, conforme al cual solo pueden acceder a esta vía cualificada de tutela aquellos entes locales que, viéndose directamente concernidos por la

norma impugnada, alcancen una determinada representatividad de entre todos los entes afectados (SSTC 240/2006, de 20 de julio, FJ 3; 47/2008, de 11 de marzo, FJ 1, y 37/2014, de 11 de marzo, FJ 3). En consecuencia, el conflicto solo puede entablarse «siempre que se cumplan los plazos y las formas que la Ley Orgánica de este Tribunal establece» (STC 95/2014, de 12 de junio, FJ 2), de acuerdo con un sistema estricto de legitimación fijado en régimen de *numerus clausus* (ATC 11/2011, de 14 de febrero, FJ 2), sistema del que este Tribunal ha hecho aplicación rigurosa, inadmitiendo conflictos promovidos por entes que, en los supuestos de afectación individual a sus atribuciones, no gozaban de la condición de destinatarios únicos de la norma impugnada [STC 142/2013, de 11 de julio, FJ 2, letra a) y AATC 236/2014, de 7 de octubre; y 149/2015, de 10 de septiembre, FJ 3] o que, en supuestos de eventual vulneración conjunta de su ámbito de autonomía, no alcanzaban el umbral de representatividad legalmente fijado (AATC 419/2003, de 16 de diciembre; 361/2005, 362/2005 y 363/2005, los tres de 11 de octubre, y 108/2010, de 28 de septiembre).

4. Conforme a estos parámetros interpretativos generales, hemos de determinar ahora si las Diputaciones Provinciales impugnantes tienen la condición de sujetos legitimados para promover el presente conflicto en defensa de la autonomía local. A estos efectos, hemos de advertir que el óbice planteado no se refiere al cumplimiento de los requisitos formales de representatividad exigidos por la letra c) del art. 75 *ter*.1 LOTC sino, más sencillamente, a la concurrencia previa de la afectación del ámbito de autonomía local que constituye el presupuesto lógico de los mismos, pues, según ponen de relieve los Letrados del Parlamento y de la Junta de Andalucía, las provincias impugnantes no se han visto afectadas en su propio ámbito de autonomía por la norma que ahora impugnan.

En relación con esta cuestión, hemos tenido la oportunidad de aclarar que, en consonancia con la naturaleza exclusivamente competencial del conflicto en defensa de la autonomía local, la impugnación de una norma con rango de ley a través del proceso regulado en el capítulo IV del título IV LOTC puede producirse en dos hipótesis distintas: (i) de un lado, en caso de norma con destinatario único, se exige la afectación individual y exclusiva del ámbito de autonomía del único ente local impugnante; (ii) de otro lado, en el caso de normas con pluralidad de destinatarios, se requiere entonces una afectación conjunta del ámbito de autonomía de las diversas entidades que acuden a esta vía específica de defensa de sus competencias (STC 132/2014, de 22 de julio, FJ 2).

En uno y otro caso resulta indispensable que la norma impugnada tenga una incidencia directa en el ámbito de autonomía propio del ente o entes locales que entablan el conflicto, siendo exigible, por ello, la concurrencia de una situación material de menoscabo de dicho ámbito, que sea atribuible a la norma impugnada y de la que derive el interés del impugnante en el restablecimiento de su competencia. Y, a esa afectación de la propia esfera se ha de sumar, después, el cumplimiento estricto de los requisitos formales de representatividad, de modo que sea un número relevante de los entes afectados y de la población que estos representan, el que tenga acceso a la tutela cualificada del Tribunal Constitucional.

De acuerdo con esta doctrina, las diversas exigencias formales que se establecen en las letras b) y c) del art. 75 *ter*.1 LOTC deben ser entendidas como requisitos de representatividad adicionales a la afectación del ámbito propio de autonomía de los entes impugnantes. Es por esta razón que el propio art. 75 *ter*.1 LOTC regula la legitimación de municipios y provincias en letras separadas, que el art. 75 *quater*.2 LOTC se refiere, después, a los «municipios o provincias legitimados», utilizando significativamente una conjunción alternativa, y que el art. 75 *quinque*.5 LOTC dispone, finalmente, que la Sentencia que resuelva el conflicto en defensa de la autonomía local ha de determinar «la titularidad o atribución de la competencia controvertida», dando por supuesto que los sujetos intervinientes actúan invocando dicha titularidad y con el propósito de obtener su restablecimiento, razón por la que, por otra parte, el propio proceso adquiere el significativo nombre de conflicto, que ya indica que la contienda procesal se entabla entre los entes públicos que están concretamente involucrados en una situación material de invasión

competencial, determinante de una lesión de la autonomía local constitucionalmente garantizada.

De acuerdo con ello, la legitimación de la provincia para entablar el conflicto en defensa de la autonomía local, como destinataria única o conjunta de la norma impugnada, exige que la disposición discutida tenga una incidencia directa en su propio ámbito de atribuciones. No puede, pues, admitirse que una diputación provincial impugne, a través de este proceso constitucional, una norma con rango de ley para denunciar una vulneración de intereses o competencias exclusivamente municipales como tampoco puede admitirse que, a la inversa, sean los municipios los que utilicen este cauce procesal para tratar de depurar una violación de una competencia estrictamente provincial. Y es que la disociación de los requisitos formales de legitimación del art. 75 *ter*.1 LOTC sobre la existencia una previa afectación del propio ámbito de autonomía de los entes impugnantes llevaría, no solo a admitir que las diputaciones pudieran reclamar, en nombre de los municipios de su territorio, la titularidad de una determinada competencia municipal, sino también a aceptar la posibilidad inversa de que fueran los municipios de la letra b) del art. 75 *ter*.1 los que pudieran entablar el conflicto en defensa de la autonomía local para denunciar la vulneración de una competencia propia de una diputación. Es obvio que semejante interpretación no tiene cabida en la regulación del art. 75 *ter*.1 LOTC, precepto que, al reservar en su letra a) la impugnación de la ley con destinatario único a un solo sujeto legitimado (el municipio concretamente afectado y no la provincia en cuyo ámbito territorial se encuentra), ya rechaza implícitamente que las diputaciones provinciales puedan arrogarse toda capacidad de impugnación en defensa de una competencia municipal. Además, en las siguientes letras b) y c), se distingue con claridad cuáles son los entes legitimados, municipios o provincias, en función de si la afectación directa lo es al número de los municipios o provincias que allí se especifican.

En suma, ni la naturaleza estrictamente competencial del proceso ni la concreta regulación del mismo permiten sostener que una diputación provincial pueda acudir al conflicto en defensa de la autonomía local para defender competencias estrictamente municipales. Esta premisa interpretativa ha de presidir, por tanto, nuestro examen de la legitimación de los entes recurrentes.

5. Aplicando los criterios reseñados en los fundamentos precedentes, puede observarse, en primer lugar, que el presente conflicto ha sido entablado por varias diputaciones provinciales contra la totalidad del Real Decreto-ley 5/2012 y, de modo específico, contra los arts. 2 y 3.2 de dicho texto legal. También, puede advertirse que se invoca como motivo de inconstitucionalidad que dichos preceptos vulneran las competencias «urbanísticas y territoriales» de los municipios costeros de su ámbito territorial (en el caso del art. 2 del Decreto-ley) o del conjunto de los municipios andaluces (en el supuesto del art. 3 de la referida norma). De estas dos circunstancias –impugnación por parte de diputaciones provinciales, de un lado, y vulneración de competencias exclusivamente municipales, de otro– se deriva que los entes locales impugnantes no acuden a este Tribunal en la condición de sujetos directamente afectados por la norma discutida, sino que promueven el presente proceso para defender una competencia ajena, cuya titularidad corresponde a todos o algunos de los municipios incluidos en su respectivo ámbito territorial.

Esta constatación lleva necesariamente a concluir que los entes impugnantes no están legitimados para promover el presente conflicto, conclusión que no se ve oscurecida en modo alguno por la alegación de las diputaciones impugnantes según la cual su legitimación procesal es inherente a la función de garantía que, según entienden, les confiere la ley del Parlamento de Andalucía 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía, en relación con la actividad de los entes locales municipales incardinados en su territorio. Basta para rechazar semejante articulación de la legitimación con señalar, de entrada, que una cosa es que exista una determinada función legal de garantía y otra distinta que la misma tenga un necesario correlato en las normas de legitimación de un determinado proceso constitucional; proceso que, según hemos señalado, es un refuerzo de otros mecanismos reaccionales ya existentes, que responde a una finalidad muy

determinada y que exige, en todo caso, el cumplimiento estricto de requisitos de representatividad entre los entes directamente afectados. Pero, más allá de esta circunstancia, cabe añadir, en todo caso, que tal función de garantía de las competencias municipales no tiene el alcance que las provincias impugnantes pretenden conferirle.

En efecto, los impugnantes invocan para fundar su tesis el tenor del art. 3.3 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía, que dispone que «[l]a provincia es una entidad local, determinada por la agrupación de municipios, cuya principal función, de conformidad con los mismos, es garantizar el ejercicio de las competencias municipales y facilitar la articulación de las relaciones de los municipios entre sí y con la Comunidad Autónoma de Andalucía». Se trata de una fórmula legal genérica cuyo concreto significado solo puede ser establecido de acuerdo con dos parámetros: (i) el marco de distribución competencial que resulta de la Ley de bases de régimen local y del Estatuto de Autonomía de Andalucía, al que la ley 5/2010 queda, en todo caso, sujeta; y (ii) las atribuciones que, dentro de dicho marco general, confiere la aludida ley de 2010 a las diputaciones provinciales como concreción de la función general de «garantía» enunciada en su art. 3.3.

(i) En relación al marco competencial en el que se incardina el precepto invocado por los recurrentes, cabe recordar que el art. 92 EAAAnd «garantiza» en su apartado primero a los municipios «un núcleo competencial propio que será ejercido con plena autonomía con sujeción solo a los controles de constitucionalidad y legalidad». Entre esas competencias propias de los municipios figura expresamente, en el apartado 2 a) del mismo precepto, la «ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística». El artículo 96 EAAAnd prevé, asimismo, que las diputaciones provinciales ejerzan funciones de «asistencia y cooperación con los municipios, especialmente con los de menor población». Ambas previsiones estatutarias resultan, a su vez, coherentes con el art. 25.2 de la Ley reguladora de las bases de régimen local, que se refiere igualmente al urbanismo como competencia propia de los municipios, así como con el art. 36.1 b) de la misma Ley de bases, que contempla expresamente la función de la diputación provincial de «asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios, especialmente a los de menor capacidad económica y gestión».

(ii) En plena armonía con ese marco general, la propia ley 5/2010 se encarga de aclarar que la «función de garantía» genéricamente enunciada en su art. 3.3 es una mera plasmación de la distribución competencial a que acaba de aludirse, pues en su art. 11 precisa que las específicas competencias en que se materializa dicha función de garantía abarcan exclusivamente la prestación de asistencia «técnica» –desarrollada después en el art. 12 de la ley–, «económica» –art. 13– y «material» –art. 14–, siendo en todo caso necesario, para que esa asistencia pueda tener lugar, el concurso de la voluntad de los municipios correspondientes, que han de solicitarla a la diputación provincial o concertarla con esta (art. 13.2).

Tales funciones de asistencia en las que se concreta la cláusula general del art. 3.3 de la ley citada sirven, desde luego, para «asegurar el ejercicio íntegro de las competencias municipales» (como prescribe el art. 11.1 de la misma Ley de 2010), supliendo todas aquellas carencias técnicas, económicas o materiales que impidan su efectivo despliegue, pero en modo alguno pueden confundirse con una supuesta función general de garantía que atribuya a las diputaciones provinciales, no ya la facultad de auxiliar a los entes municipales con los medios técnicos, económicos o materiales pertinentes, sino la capacidad de sustituir unilateralmente la voluntad de estos a efectos de entablar un proceso judicial. Tampoco puede compartirse que el mero dato de que la función auxiliar de las diputaciones provinciales se extienda al sector del urbanismo [por ejemplo, en la asistencia técnica prevista en el art. 12.1 a) y b) de la ley de Autonomía Local de Andalucía] suponga una afectación de las competencias provinciales, ya que dicha capacidad de asistencia es meramente accesorio y no se ve controvertida de forma directa por la regulación discutida. La única competencia en juego es, pues, la estrictamente municipal.

No cabe, en definitiva, atribuir a las diputaciones impugnantes más interés en el pleito que nos ocupa que la defensa objetiva del ordenamiento constitucional, interés que en

este caso no es suficiente para poner en marcha un proceso que, como hemos visto, no tiene encomendada una específica función nomofiláctica.

6. De acuerdo con todo lo expuesto, ha de rechazarse que los entes impugnantes tengan la legitimación exigible para entablar el presente conflicto en defensa de la autonomía local, razón por la que hemos de proceder a su inadmisión.

## FALLO

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

Ha decidido

Inadmitir el conflicto en defensa de la autonomía local formulado por las Diputaciones Provinciales de Almería, Granada, Málaga y Cádiz contra los arts. 2 y 3 del Decreto-ley 5/2012, de 27 de noviembre, de medidas urgentes en materia urbanística y para la protección del litoral de Andalucía, así como contra la totalidad del citado Decreto-ley.

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

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