

# IV.

---

## Jurisprudencia



# Jurisprudencia constitucional sobre autonomía local

LUIS POMED SÁNCHEZ

*Letrado del Tribunal  
Constitucional*

- 1. Inadmisión de dos conflictos en defensa de la autonomía local promovidos por el Consejo Insular de Formentera**
  - 1.1. La prohibición de que Formentera apruebe planes insulares de transporte regular de viajeros por carretera (AATC 70/2015, de 14 de abril, y 102/2015, de 9 de junio)
  - 1.2. La omisión de regulación específica de la explotación a mayoral pitiusa en la Ley agraria de Illes Balears (AATC 149/2015, de 10 de septiembre, y 168/2015, de 6 de octubre)
- 2. Sentencias dictadas en procesos de inconstitucionalidad**
  - 2.1. Control de la Administración local por los defensores del pueblo autonómicos: el caso del Síndic de Greuges (STC 46/2015, de 5 de marzo)
  - 2.2. El plan de ordenación del litoral de Cantabria (SSTC 57/2015, de 18 de marzo, y 92/2015, de 14 de mayo)
    - 2.2.1. La STC 57/2015, de 18 de marzo
      - 2.2.1.1. Motivos del recurso dirigidos frente a la totalidad de la Ley
      - 2.2.1.2. Constitucionalidad del modelo territorial establecido en la Ley de aprobación del plan de ordenación del litoral. En particular, los términos “capacidad de carga” y “capacidad de acogida”
      - 2.2.1.3. Normas de protección y criterios de ordenación
      - 2.2.1.4. Las actuaciones integrales estratégicas
      - 2.2.1.5. Nulidad del precepto legal que desapodera del ejercicio de la potestad sancionadora a los municipios con planeamiento no adaptado a la Ley
    - 2.2.2. La STC 92/2015, de 14 de mayo
  - 2.3. Otras tres sentencias en relación con el urbanismo
    - 2.3.1. Legislación de urgencia y silencio negativo (STC 29/2015, de 19 de febrero)
    - 2.3.2. Controles autonómicos de la actividad urbanística municipal (STC 154/2015, de 9 de julio)
    - 2.3.3. Valoración del suelo en proceso de primera urbanización (STC 218/2015, de 22 de octubre)
- 3. Sentencias dictadas en recursos de amparo electorales**
  - 3.1. El exceso de candidatos, causa subsanable de anulación (STC 86/2015, de 7 de mayo)
  - 3.2. Alteración de papeletas electorales (STC 158/2015, de 14 de julio)
  - 3.3. Sobre el requisito de acreditación de la especial trascendencia constitucional de los recursos de amparo electorales (STC 160/2015, de 14 de julio)

## Resumen

En este trabajo se da cuenta de las resoluciones más relevantes para las entidades locales dictadas por el Tribunal Constitucional en 2015. Destacan las cinco sentencias pronunciadas en materia urbanística y de ordenación territorial, una de ellas dictada en un conflicto en defensa de la autonomía local, así como las tres sentencias que resuelven sendos recursos de amparo sobre elecciones locales.

Palabras clave: *autonomía local; urbanismo; ordenación del territorio; elecciones locales.*

## Case law of the Spanish Constitutional Court on local autonomy

### Abstract

*This article studies the most relevant judgments of the Spanish Constitutional Court on local law issued in 2015. The article highlights 5 judgments on town and country planning, one of them in the context of a conflict of competence in defense of the local autonomy and three related to constitutional appeals on the grounds of unconstitutionality regarding local elections.*

*Keywords:* local autonomy; urban and country planning; local elections.

En el año 2015 el Tribunal Constitucional dictó un total de 272 sentencias y 229 autos. Con respecto a las primeras, destaca la preponderancia numérica de los procesos de inconstitucionalidad: 107 sentencias se dictaron en cuestiones de inconstitucionalidad, 56 en recursos de inconstitucionalidad, siete en conflictos positivos de competencia, cinco en impugnaciones de disposiciones autonómicas sin fuerza de ley, y una en conflicto en defensa de la autonomía local; en procesos de amparo se dictaron 96 sentencias.

De los 229 autos interesan en especial los AATC 70/2015, de 14 de abril, que inadmitió a trámite el conflicto en defensa de la autonomía local 432-2015, planteado por el Consejo Insular de Formentera en relación con el artículo 186.1 de la Ley 4/2014, de 20 de junio, de transportes

terrestres y movilidad sostenible de las Illes Balears (confirmado en súplica por el ATC 102/2015, de 9 de junio), y 149/2015, de 10 de septiembre, que inadmitió el conflicto en defensa de la autonomía local 3974-2015, planteado asimismo por el Consejo Insular de Formentera en relación con diversos preceptos de la Ley del Parlamento de las Illes Balears 12/2014, de 16 de diciembre, agraria de las Illes Balears (confirmado en súplica por el ATC 168/2015, de 6 de octubre).

Conforme a la sistemática seguida en ediciones anteriores, en las páginas que siguen se reseñará el contenido de las resoluciones dictadas por el Tribunal Constitucional en 2015 que revistan algún interés para el gobierno local, agrupadas en función del tipo de proceso en el que recayeron. La relación se abre con una consideración específica de aquellas pronunciadas en el trámite de admisión de conflictos en defensa de la autonomía local y se completa con las sentencias dictadas.

## 1

### **Inadmisión de dos conflictos en defensa de la autonomía local promovidos por el Consejo Insular de Formentera**

El Consejo Insular de Formentera planteó dos conflictos en defensa de la autonomía local que fueron inadmitidos por auto (AATC 70/2015, de 14 de abril, y 149/2015, de 10 de septiembre). Ambas resoluciones serían recurridas en súplica por la actora, dando así lugar al pronunciamiento de sendos autos confirmatorios de la inadmisión inicialmente acordada (AATC 102/2015, de 9 de junio, y 168/2015, de 6 de octubre, respectivamente). La dirección letrada del Consejo Insular de Formentera reitera así una práctica procesal de la que ya hiciera uso al impugnar en súplica el ATC 236/2014, de 7 de octubre, que inadmitió el conflicto en defensa de la autonomía local que había promovido respecto del art. 75 *bis* de la Ley de Bases del Régimen Local; aquel recurso fue desestimado por el ATC 277/2014, de 6 de noviembre<sup>1</sup>.

---

1. Cuatro de los doce autos de inadmisión de conflictos en defensa de la autonomía local dictados por el Tribunal Constitucional hasta el 31 de diciembre de 2015 hubieron de ser confirmados en súplica. Además de los tres autos controvertidos por el Consejo Insular de Formentera de los que se ha hecho mención en el texto, completa la lista el ATC 46/2004, de 10 de febrero, que desestimó la súplica instada por 1185 municipios frente al ATC 419/2003, de 16 de diciembre, que inadmitió el conflicto que plantearon respecto de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria.

## 1.1

### **La prohibición de que Formentera apruebe planes insulares de transporte regular de viajeros por carretera (AATC 70/2015, de 14 de abril, y 102/2015, de 9 de junio)**

La Ley 4/2014, de 20 de junio, de transportes terrestres y movilidad sostenible de las Illes Balears, introduce dos instrumentos de planificación territorial de la “movilidad poblacional”<sup>2</sup>: los planes insulares de servicios de transporte regular de viajeros por carretera (arts. 186 a 188) y los planes de movilidad urbana sostenible (arts. 189 a 192)<sup>3</sup>. Además de la relativa a los ámbitos territoriales de planificación, existe otra diferencia destacada entre unos y otros planes: el sometimiento de los planes de movilidad urbana sostenible a un informe previo de la Comunidad Autónoma. Concretamente, el art. 191.1 de la Ley territorial prevé que, antes de su aprobación por los ayuntamientos, estos planes habrán de someterse a informe previo de la Consejería competente en materia de movilidad del Gobierno autonómico; dicho informe “se pronunciará expresamente sobre la coherencia del plan con los objetivos de esta Ley y los objetivos y las medidas establecidos en el Plan director sectorial de movilidad de las Illes Balears, y será vinculante para aquellos aspectos que sean competencia del Gobierno de las Illes Balears”.

Pues bien, el art. 186.1 de la Ley, objeto del conflicto en defensa de la autonomía local inadmitido por el ATC 70/2015, dispone:

*Los planes insulares de servicios de transporte regular de viajeros por carretera (PISTRVC) son el instrumento que tiene por objeto la planificación y la ordenación del transporte público regular de viajeros por carretera en todo el ámbito insular de las islas de Mallorca, Menorca e Ibiza. Queda expresamente excluida la isla de Formentera debido a su doble naturaleza insular y municipal, donde estos servicios se regularán en el correspondiente plan de movilidad urbana sostenible establecido en el artículo 188 y siguientes de esta Ley.*

2. De acuerdo con el art. 184 de la Ley balear, la planificación territorial de la movilidad poblacional “perseguirá el objetivo de integrar los medios de transporte en un sistema común, eficaz y operativo, atendiendo a los principios de desarrollo sostenible y accesibilidad universal, desde el respeto al medio ambiente y al paisaje, favoreciendo los desplazamientos en vehículos colectivos sobre los viajes en vehículo privado, así como el uso de vehículos más eficientes y con combustibles alternativos al petróleo, especialmente en el transporte colectivo”.

3. Además de estos dos instrumentos, la Ley hace referencia expresa al plan director sectorial de movilidad de las Illes Balears, regulado en la Ley 6/1999, de 3 de abril, de las directrices de ordenación territorial de las Illes Balears y de medidas tributarias.

El Consejo Insular de Formentera denunció, en el escrito rector del frustrado proceso constitucional que nos ocupa, que la aplicación de esta previsión legal le situaba bajo la tutela de la Administración autonómica, lo que representaba una vulneración de su autonomía local constitucionalmente reconocida. Sin embargo, el conflicto fue inadmitido por extemporáneo, al haber sido interpuesto después del transcurso del plazo de un mes, a contar desde la recepción del dictamen del órgano consultivo, establecido en el art. 75 *quater*.2 LOTC.

El ATC 70/2015 comienza recordando, con la STC 95/2014, de 12 de junio, que la recepción del dictamen “opera como término inicial del plazo preclusivo de un mes para interponer el correspondiente conflicto” (FJ 3). En esta ocasión, el *punctum dolens* viene representado por el idioma en que debe estar redactado ese dictamen, pues el Consejo Insular de Formentera defendió que dicho dictamen habría de ser aportado y estar disponible en lengua castellana. El Consejo Insular actuante fundaba su posición en que el dictamen habría de surtir efectos ante el Tribunal Constitucional, cuya sede, como es notorio, no radica en una comunidad autónoma que tenga al catalán como lengua oficial, y en que, conforme con lo dispuesto en su Ley reguladora, los dictámenes del Consejo Consultivo de las Illes Balears deben hacerse públicos tanto en castellano como en catalán.

Respecto de esto último, el Tribunal rechazó la tesis de la actora en atención a los efectos territoriales de la cooficialidad lingüística proclamada en el art. 4 del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears y desarrollada por la Ley 3/1986, de 19 de abril, de normalización lingüística: “es doctrina consolidada del Tribunal (SSTC 134/1997, de 17 de julio, FJ 2; y 253/2005, de 11 de octubre, FJ 10) que de la declaración de cooficialidad se sigue, por imperativo constitucional y sin necesidad de intermediación normativa alguna, su condición de lengua oficial para todos los poderes públicos, entre los que, en este caso, se encuentran tanto el Consejo Consultivo autonómico como el Consejo Insular de Formentera. Por tanto, el dictamen emitido por el Consejo Consultivo de Baleares en catalán y recibido por el Consejo Insular de Formentera el día 1 de diciembre era perfectamente válido y susceptible de producir los efectos que determina el art. 75 *quater* LOTC, esto es, la apertura del plazo de un mes para la interposición del conflicto en defensa de la autonomía local” (FJ 3 *in fine*).

En cuanto al argumento relativo a los efectos del dictamen ante el Tribunal Constitucional, el Auto es contundente al rechazar la premisa mayor del silogismo argumental expuesto por la actora. En tal sentido señala que “ningún precepto de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional demanda que, junto con el escrito de promoción del conflicto, se aporte el dictamen del órgano consultivo” (FJ 4), y añade que “lo que ha de acreditarse, en rigor, no

es el dictamen en sí, sino la fecha en la que el dictamen ha sido válidamente recibido por quien promueve el conflicto” (*ibidem*).

Finalmente, el ATC 70/2015 rechaza que el régimen de publicidad de los dictámenes del Consejo Consultivo altere las conclusiones antes expuestas, pues “el art. 23.2 de la Ley 5/2010, de 16 de junio, reguladora del Consejo Consultivo de las Illes Balears, que establece que ‘al día siguiente de haberlos recibido el órgano solicitante, los dictámenes y votos particulares serán de público conocimiento, con su texto íntegro en lengua catalana y en lengua castellana y, al menos, por vía telemática’, se refiere a la publicación de los dictámenes en ambas lenguas cooficiales, lo que no ha de confundirse con la remisión del dictamen al órgano solicitante, remisión que conforme a lo anteriormente expuesto es válida en cualquiera de las lenguas cooficiales” (FJ 5).

Sorprendentemente, estos mismos argumentos hubieron de ser reiterados por el Tribunal en el ATC 102/2015, de 9 de junio, que desestimó el recurso de súplica promovido por el Consejo Insular de Formentera frente al ATC 70/2015, y vino con ello a ratificar la inadmisión del conflicto en defensa de la autonomía local núm. 432-2015.

## 1.2

### **La omisión de regulación específica de la explotación a mayoral pitiusa en la Ley agraria de Illes Balears (AATC 149/2015, de 10 de septiembre, y 168/2015, de 6 de octubre)**

El 3 de julio de 2015, el Consejo Insular de Formentera planteó un conflicto en defensa de la autonomía local respecto de los arts. 5.1 v).3, 88 y 102.2 d) de la Ley 12/2014, de 16 de diciembre, agraria de las Illes Balears. Los dos primeros preceptos se refieren a las explotaciones agrarias preferentes e incluyen entre ellas a las “sociedades rurales menorquinas” [art. 5.1 v).3], y regulan el agro-ocio que se desarrolle en su territorio (art. 88). El art. 102.2 d), relativo al régimen de edificaciones, construcciones e instalaciones vinculadas a la actividad agraria, establece el sentido favorable de dicho informe “para las edificaciones de nueva planta, que la parcela donde se quiera edificar tenga una superficie mínima de 14000 m<sup>2</sup>”.

El Consejo Insular actuante sostenía que la isla ostentaba la consideración de destinatario único de los preceptos impugnados, y reprochaba al art. 5.1 v).3 de la Ley autonómica hacer referencia exclusiva a la “sociedad rural menorquina” y guardar silencio respecto de la “explotación a mayoral”, propia de las islas de Ibiza y Formentera. Cuestionaba la validez del art. 88, al entender que vulneraba las competencias del Consejo en las materias de



urbanismo y ordenación turística y territorial; concretamente, denunciaba que este artículo permite la acampada en ciertas condiciones, siendo así que las ordenanzas de Formentera y el plan territorial de la isla la prohíben con carácter general. Finalmente, sostenía que la superficie mínima establecida en el art. 102.2 d) se corresponde con dos *quarterades*, medida típica del derecho agrario mallorquín, desconociendo la figura de los *tornalls*, unidad de medida propia de las islas pitiusas<sup>4</sup>. Sin embargo, el ATC 149/2015, de 10 de septiembre, inadmite el conflicto, al carecer el Consejo Insular de Formentera de legitimación activa para su promoción.

Al respecto, el Auto parte del concepto de “destinatario único” del art. 75 *ter*.1 a) LOTC, interpretado en los términos de la STC 121/2012, de 5 de junio, FJ 3, conforme a la cual, para entender satisfecho el requisito establecido en este precepto legal, será preciso que “resulte claro que, desde el punto de vista material, [la norma en cuestión] se encuentra dirigida a regular la actuación de un solo sujeto, que resulta ser el único al que, en realidad, resultaría aplicable la ley o el precepto cuestionado”. Esta interpretación se completa con la precisión hecha en la STC 37/2014, de 11 de marzo, en la que se indica que el alcance de la condición de “destinatario único” de la ley debe determinarse “caso por caso, a partir del ámbito territorial de la disposición legal presuntamente vulneradora de la autonomía local y de su contenido material” (FJ 2). Pues bien, en esta ocasión, “el promotor del conflicto confunde en su planteamiento, el indudable carácter general de las normas que impugna con los efectos pretendidamente discriminatorios que, a su entender, se producen al ser aplicadas en Formentera, cuestión del todo ajena al ámbito de aplicación de las normas, que es lo que ha de dilucidarse a efectos de cumplir con la legitimación exigida por el art.75.*ter*.1 a) LOTC, en relación con la disposición adicional tercera.1 LOTC, para promover un proceso constitucional como el conflicto en defensa de la autonomía local” (ATC 149/2015, FJ 4). En el caso, no se trata solo de que la totalidad de la Ley sea de aplicación al ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears [FJ 4 a)], sino que, además, “los tres preceptos contienen normas de estructura general, tanto por lo genérico de sus destinatarios como por la posibilidad de aplicarlas de forma reiterada”: el art. 5.1 v).<sup>3</sup> es impugnado por incurrir, al decir del Consejo Insular actor, en una omisión legislativa generadora de discriminación, “omisión legislativa que, en lo que ahora importa, en

4. La *quarterada* es una unidad de medida de superficie que equivale a 7103 m<sup>2</sup>, y el *tornall* a 550 m<sup>2</sup> [equivalencias recogidas en *Les mesures tradicionals a les Illes Balears. Equivalències i definicions (Recull elaborat per Josep Lluís Pol i Daniel Ruiz)*, [http://uom.uib.cat/digitalAssets/278/278105\\_petro2.pdf](http://uom.uib.cat/digitalAssets/278/278105_petro2.pdf), consultado el 29 de mayo de 2016].

nada afecta al carácter general de la definición legal de la explotación agraria preferente, sus efectos y la definición de los supuestos en los que procede dicha declaración”; el art. 88 “se aplica a las denominadas actividades de agroocio que se desarrollen en las explotaciones agrarias calificadas como preferentes en los términos de la Ley 12/2014 en cualquier lugar de Baleares y no solo en Formentera. Que la regulación local vigente en la isla entre en contradicción con esa previsión legal, que es lo que alega el promotor del conflicto, no le convierte en destinatario único de la norma, pues la regulación material no concierne directa y exclusivamente a las explotaciones de Formentera, sino a cualquier explotación agraria calificada como preferente, que desarrolle las denominadas actividades de agroocio en cualquier lugar de la Comunidad Autónoma”. Para concluir, el tenor literal del art. 102.2 d) “evidencia el carácter general de la norma susceptible de ser aplicada por los cuatro Consejos Insulares de Baleares, destinatarios de la norma en tanto que Administraciones competentes en materia agraria conforme al art. 19 de la propia Ley 12/2014” [FJ 4 b)]. Se añade que la queja de discriminación se construye por referencia a unas unidades de medida –*quarterada* y *tornell*– que ni tan siquiera se mencionan en el precepto legal controvertido.

La inadmisión acordada fue impugnada en súplica por el Consejo Insular de Formentera, dando ello lugar al ATC 168/2015, de 6 de octubre, que, desestimando el recurso de súplica, confirmó la inadmisión del conflicto en defensa de la autonomía local núm. 3974-2015. Al igual que sucediera en el caso del conflicto 432-2015, el recurso de súplica no hace sino reiterar los argumentos ya expuestos por el ente local promotor del proceso constitucional en defensa de su admisión a trámite, de modo que el ATC 168/2015 nada añade a lo ya expuesto en el ATC 149/2015.

## 2

### **Sentencias dictadas en procesos de inconstitucionalidad**

De acuerdo con la sucinta información estadística proporcionada al inicio de estas páginas, durante 2015 el Tribunal Constitucional, actuando bien en Pleno o en Sala, dictó 176 sentencias en procesos de inconstitucionalidad (recursos y cuestiones de inconstitucionalidad y conflictos constitucionales). Seis de ellas serán objeto de una reseña específica en este epígrafe, pues su contenido interesa al Gobierno y Administración local<sup>5</sup>.

5. A ellas cabría añadir las SSTC 200/2015, de 24 de septiembre, y 254/2015, de 30 de noviembre. Reiterando la doctrina de la STC 175/2011, de 8 de noviembre, la primera de ellas

## 2.1

### Control de la Administración local por los defensores del pueblo autonómicos: el caso del Síndic de Greuges (STC 46/2015, de 5 de marzo)

El Defensor del Pueblo, en ejercicio de la legitimación activa que le reconoce el art. 32.1 b) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, promovió recurso de inconstitucionalidad frente a la Ley del Parlamento de Cataluña 24/2009, de 23 de diciembre, del Síndic de Greuges. Este texto legal fue dictado en cumplimiento del mandato contenido en el art. 79.3 del actual Estatuto de Autonomía de Cataluña, que –más allá de garantizar la autonomía reglamentaria, organizativa, funcional y presupuestaria de la institución– contiene una reserva de ley para la regulación del “estatuto personal del Síndic de Greuges, las incompatibilidades, las causas de cese, la organización y las atribuciones de la institución”<sup>6</sup>.

En su recurso, el Defensor del Pueblo controvertía dos grandes aspectos de la Ley: por una parte, cuestionaba aquellos aspectos de la norma autonómica que venían a reiterar los vicios de inconstitucionalidad que en su día había denunciado –en el recurso de inconstitucionalidad núm. 8675-2006, resuelto por la STC 137/2010, de 16 de diciembre– que concurrían en el art. 78 del nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña; por otra, impugnaba la atribución al Síndic de Greuges de la condición de autoridad catalana para la prevención de la tortura y de otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes<sup>7</sup>. En cuanto al primer aspecto, único al que dedicaremos ahora nuestra

---

anuló los apartados de la disposición transitoria segunda de la Ley 8/2013, de 12 de septiembre, de coordinación de policías locales de Aragón, que introducían una dispensa de titulación para el acceso por promoción interna a determinados puestos de las plantillas de policías locales. A su vez, la STC 254/2015 recuerda que procede la aplicación de “la doctrina que hemos establecido recientemente en nuestras Sentencias 92/2013, de 22 de abril; 82/2014, de 28 de mayo, y 149/2014, de 22 de septiembre, de acuerdo con la cual resulta incompatible con la reserva estatal en materia de legislación procesal –art. 149.1.6 CE– que el legislador autonómico establezca una causa de suspensión o aplazamiento de la ejecución de las sentencias que implican el derribo de las edificaciones, determinando que la ejecución de la Sentencia –como es aquí el caso por lo anteriormente expuesto– termina por escapar del control judicial, único competente para hacer ejecutar lo juzgado a tenor de lo dispuesto en el art. 117.3 CE” (FJ 3).

6. En virtud de lo previsto en el art. 62.2 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, se trata de una ley de desarrollo básico del Estatuto, cuya “aprobación, modificación y derogación [...] requieren el voto favorable de la mayoría absoluta del Pleno del Parlamento en una votación final sobre el conjunto del texto”. Acerca de este tipo de leyes autonómicas, *vid.* Alfredo GALÁN GALÁN, “Las leyes de desarrollo básico del Estatuto de Autonomía. El caso de la Ley de gobiernos locales de Cataluña”, *Revista de Estudios Autonómicos y Federales*, núm. 9, 2009, pp. 280-346.

7. Esta figura está prevista en el Protocolo facultativo a la Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, hecho en Nueva York el 18

atención, impugnaba el Defensor del Pueblo los siguientes preceptos de la Ley: el art. 3.1, que definía el ámbito de actuación del Síndic de Greuges por remisión al art. 78 del Estatuto de Autonomía, los incisos relativos a la Administración local de las letras b) y c) del art. 26, que enumera los sujetos sometidos a la supervisión del Síndic de Greuges, y el art. 78, rubricado “Relaciones de cooperación con el Defensor del Pueblo”.

La STC 46/2015, de 5 de marzo, estimó el recurso interpuesto por el Defensor del Pueblo y, en lo que ahora interesa, estableció la interpretación conforme con la Constitución de los preceptos legales impugnados en el primero de los bloques antes mencionados.

En la medida en que el art. 3.1 de la Ley había sido impugnado, al entender el Defensor del Pueblo que establecía la supervisión “exclusiva” del Síndic de Greuges sobre la actividad administrativa autonómica en todos los órdenes, lo que impediría a aquel el ejercicio de las funciones que le encomienda el art. 54 CE, la Sentencia reitera lo afirmado en la STC 31/2010, de 28 de junio, que resolvió una impugnación de idéntico contenido referida al art. 78 del nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña<sup>8</sup>. Como recuerda la STC 46/2015 en su fundamento jurídico 3, la Sentencia de 28 de junio de 2010 anuló el inciso “con carácter exclusivo” que figuraba en el art. 78 del Estatuto de Autonomía de Cataluña para definir el alcance de la función supervisora de la actividad administrativa autonómica atribuida al Síndic de Greuges, pues, como se indicó en el fundamento jurídico 33 de esa STC 31/2010, con esa exclusividad se haría imposible la actuación del Defensor del Pueblo respecto de la Administración catalana, vulnerándose el art. 54 CE. “Indicamos entonces –nos dice la STC 46/2015, FJ 3– que la garantía extrajurisdiccional propia del Defensor del Pueblo no puede limitarse en su alcance a la supervisión de la Administración central del Estado, sino que ha de comprender a cualesquiera Administraciones Públicas en aras de la perfecta cobertura de las garantías constitucionales de los derechos respecto de todas las variables del poder público”.

Partiendo de la premisa sentada en la STC 31/2010, “la STC 137/2010, de 16 de diciembre (FJ 7), razonó que declarada la inconstitucionalidad de la

---

de diciembre de 2002 y ratificado por España mediante instrumento de 3 de marzo de 2006 (“BOE” núm. 148, de 22 de junio de 2006).

8. El fundamento jurídico 3 de la Sentencia que ahora se reseña arranca con la siguiente afirmación: “[...] se cuestiona el art. 3.1 por establecer la supervisión del Síndic de Greuges ‘con carácter exclusivo’ sobre la actividad administrativa autonómica, en todos los órdenes”. Es lo cierto, sin embargo, que la prédica de ese “carácter exclusivo” no figura en el texto legal y solo podía referirse a las alegaciones de la parte actora. Sorprende que el Tribunal guarde silencio a este respecto y no advierta de que es el propio demandante quien construye la causa probable de inconstitucionalidad de la norma, a la que hace decir aquello que no dice.

exclusividad del Síndic de Greuges en el ejercicio de la función de protección y defensa de los derechos y las libertades reconocidos por la Constitución y el EAC, sin embargo, no es inconstitucional el hecho de que al Síndic de Greuges se le encargue la supervisión de la actividad de la Administración local de Cataluña y la de los organismos públicos o privados vinculados que dependen de la misma (art. 78.1 EAC), pues, sin formar parte de la Administración de la Generalitat, las Administraciones locales están reguladas en el Estatuto de Autonomía. No obstante, dicha supervisión, no podrá considerarse exclusiva ni excluyente de la supervisión del Defensor del Pueblo en cuanto que esta lo es de todas las Administraciones Públicas, ya sean estatales, autonómicas o locales” (STC 46/2015, FJ 3). Queda así reafirmada la función supervisora del Comisionado parlamentario autonómico respecto de la actividad de la Administración local, por más que esta no forme parte del entramado institucional de la Generalitat de Cataluña. Bien entendido que esta función no es exclusiva sino concurrente con aquella otra que pueda desempeñar el Defensor del Pueblo<sup>9</sup>.

## 2.2

### **El plan de ordenación del litoral de Cantabria (SSTC 57/2015, de 18 de marzo, y 92/2015, de 14 de mayo)**

La Ley que aprueba el plan de ordenación del litoral (Ley del Parlamento de Cantabria 2/2004, de 27 de septiembre) define un modelo territorial que se asienta sobre la distinción, dentro del territorio de los municipios costeros, de las siguientes áreas: áreas de protección [“ámbitos que, en atención a sus singularidades o sus características físicas y ambientales, relacionadas con los procesos y paisajes litorales, son merecedores de una especial protección”, art. 7.1 a)], en las que se diferencian las áreas de protección ambiental de las áreas de protección litoral; áreas de ordenación [“ámbitos de organización del modelo territorial en el que se hace compatible el crecimiento con la protección de los valores litorales mediante la adecuada identificación de estos y la

9. En cuanto al art. 78 de la Ley 24/2009, que regula las relaciones de colaboración del Síndic de Greuges con el Defensor del Pueblo, la Sentencia se remite a lo afirmado en la ya citada STC 137/2010, FJ 7, donde se hizo hincapié en que “la inclusión del llamado principio de cooperación en el art. 78.2 EAC y en el art. 78 de la Ley 24/2009 de desarrollo de aquel, está condicionada por el principio de voluntariedad. De manera que la previsión de la cooperación en el Estatuto o en normas autonómicas no impone nada al Estado, que puede actuar con plena libertad. De acuerdo con esta doctrina, no procede declarar que el art. 78 de la Ley 24/2009 es inconstitucional” (STC 46/2015, FJ 3).

gradación y zonificación de las figuras de protección”, art. 7.1 b)], en las que igualmente se diferencian un área litoral y otra no litoral; y actuaciones integrales estratégicas, definiéndose estas últimas como los “ámbitos adecuados para el desarrollo de políticas sectoriales estratégicas de carácter territorial” [art. 7.1 c)], de las cuales la propia Ley identifica hasta un total de once (anexo III).

La Ley completa los criterios de zonificación del modelo territorial municipal con la introducción de los términos “capacidad de carga”, definida como “la aptitud de un área determinada para soportar un nivel de intensidad de usos, sin que se produzca un proceso de deterioro ambiental, social o cultural” (art. 10), y “capacidad de acogida territorial”, con la que se hace referencia al “máximo crecimiento urbanístico que un territorio puede soportar atendiendo a las dinámicas de población, actividad económica, disponibilidad de recursos, infraestructuras y equipamientos [...] conforme al modelo territorial propuesto” (art. 11.1). El modelo territorial se completa con el establecimiento de unos “criterios generales aplicables a todo el término municipal” (arts. 14 a 22). Junto con las actuaciones estratégicas revisten capital importancia en la arquitectura de la Ley las “normas de protección”, que permiten al legislador autonómico establecer los usos permitidos y autorizables, así como definir un régimen específico para las playas, y los “criterios de ordenación” de las distintas áreas<sup>10</sup>.

La constitucionalidad de esta Ley fue impugnada a través de dos procesos constitucionales distintos, resueltos por las dos sentencias que seguidamente se reseñarán. Por una parte, más de 50 senadores del Partido Popular promovieron un recurso de inconstitucionalidad, resuelto por la STC 57/2015, de 18 de marzo. Por otra, 17 municipios plantearon un conflicto en defensa de la autonomía local, finalmente desestimado por la STC 92/2015, de 14 de mayo.

### 2.2.1

#### La STC 57/2015, de 18 de marzo

Como se ha indicado, la STC 57/2015, de 18 de marzo, resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por más de 50 senadores del Grupo

10. Además, la Ley caracteriza como sistemas generales territoriales “las grandes infraestructuras significativas como elementos articuladores del territorio litoral”, entre las que figuran los puertos estatales y autonómicos, los aeropuertos, ferrocarriles... (art. 58); y regula la adquisición de suelo para la constitución de patrimonio público litoral (art. 60), el establecimiento de reserva de suelo litoral (art. 61) y la delimitación de zonas en el área de protección en las cuales las transmisiones onerosas de terreno pueden quedar sujetas al ejercicio de los derechos de tanteo y retracto.



Parlamentario Popular frente a la totalidad de la Ley del Parlamento de Cantabria 2/2004, de 27 de septiembre, del plan de ordenación del litoral. Con carácter subsidiario, los parlamentarios recurrentes impugnaron la gran mayoría de preceptos de la Ley, así como sus anexos I (cartografía) y III (en el que se recoge la representación gráfica de once actuaciones integrales estratégicas)<sup>11</sup>.

La extensión y complejidad de la Sentencia aconseja estructurar su exposición combinando tanto la sistemática de la Ley como los motivos de impugnación alzados frente a ella. Así, tras una sucinta introducción de la Ley cántabra, y una vez que hayamos dado cuenta de la respuesta que merecen los alegatos dirigidos contra la Ley en su conjunto, reseñaremos el contenido de la STC 57/2015 ateniéndonos a los títulos de la propia Ley de aprobación del plan de ordenación del litoral, cuya constitucionalidad enjuicia.

### 2.2.1.1

#### **Motivos del recurso dirigidos frente a la totalidad de la Ley**

Los senadores recurrentes dirigieron dos motivos impugnatorios contra la totalidad de la Ley: por una parte, denunciaron que se habría incumplido la obligación de someter el texto legal a evaluación de impacto ambiental<sup>12</sup>, y por otra, que los 37 municipios afectados por la Ley no habrían disfrutado de

11. La elaboración de un plan específico de ordenación del litoral estaba prevista en la disposición adicional cuarta de la Ley 2/2001, de 25 de junio, de ordenación territorial y régimen urbanístico del suelo de Cantabria. De acuerdo con esta disposición adicional, el ámbito de aplicación del plan de ordenación del litoral “será el territorio correspondiente a los 37 municipios costeros existentes en la Comunidad Autónoma, excluyéndose del mismo los suelos clasificados como urbanos o urbanizables con Plan Parcial aprobado definitivamente, así como aquellos otros que gocen ya de algún instrumento especial de protección por corresponder a zonas declaradas Espacios Naturales Protegidos o que dispongan de Planes de Ordenación de los Recursos Naturales en vigor”.

12. En el fundamento jurídico 4, donde se descarta la aplicación de la evaluación ambiental estratégica al caso concreto, se recuerda que el Tribunal “ha sido muy consciente [...] del encuadramiento de la evaluación de impacto ambiental en el seno de un procedimiento administrativo y de su consideración como un trámite esencial en un procedimiento complejo de aprobación de obras y proyectos. Ningún sentido tiene apelar a la Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de junio de 2001, para postular que de ella deriva una obligación de insertar en los procedimientos legislativos un estudio específico sobre las consecuencias ambientales de los planes, programas o proyectos objeto de las correspondientes normas, en primer lugar, porque las directivas no pueden utilizarse con carácter general como canon para el enjuiciamiento de la constitucionalidad de las leyes (SSTC 183/2014, de 6 de noviembre, FJ 3, y 147/1996, de 26 de septiembre, FJ 3, entre otras), y además, porque esa Directiva fue traspuesta a nuestro derecho interno por la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, y, sin necesidad de que nos pronunciemos expresamente en este momento sobre su ámbito de aplicación, es patente que en modo alguno podía haber sido considerada en un procedimiento legislativo ya terminado en la fecha de su promulgación”.

un derecho efectivo de participación para la defensa de los intereses locales. El primer motivo impugnatorio global fue rechazado por la STC 57/2015, al constatar la inexistencia de norma básica ambiental que convierta la evaluación de impacto ambiental en una fase necesaria de la tramitación parlamentaria de las leyes de ordenación territorial.

En cuanto al segundo alegato, interesa señalar que los actores se quejaron de que no hubiera habido una audiencia singularizada de los 37 ayuntamientos afectados, distinta del trámite general de información pública del anteproyecto de ley; defendieron además que, para garantizar la efectividad de la participación municipal, esa audiencia individualizada hubiera debido tener lugar con posterioridad al trámite general de audiencia, puesto que el texto del proyecto de ley finalmente presentado a la consideración del Parlamento autonómico pocas semejanzas guardaba con el sometido a información pública. También esta causa de anulación es rechazada por la STC 57/2015, pues no se corresponde con la caracterización constitucional de la autonomía local –“garantía institucional con un contenido mínimo que el legislador debe respetar y que se concreta, básicamente, en el derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias”, pero que no “asegura un contenido concreto o un ámbito competencial determinado”, según se recuerda en el fundamento jurídico 6 de la Sentencia que ahora se reseña, con cita, entre otras, de las SSTC 40/1998, de 19 de febrero, y 240/2006, de 20 de julio–, ni puede afirmarse que la autonomía local se hubiera visto mermada como consecuencia del modo como se llevó a cabo la audiencia de los municipios interesados, que, en cuanto se refiere a la fase administrativa de elaboración del proyecto de ley, se acomodó a lo previsto en el art. 16 de la Ley de ordenación territorial y régimen urbanístico del suelo de Cantabria. Esta línea argumental se remacha con la advertencia de que no puede equipararse el trámite de información pública del procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general con las audiencias que puedan celebrarse en la fase preparatoria de formación de las leyes<sup>13</sup>.

13. El fundamento jurídico 6 se cierra con las siguientes consideraciones: “Dicho lo anterior, siquiera sea para rebatir las alegaciones efectuadas en tal sentido por los recurrentes, hemos de advertir que parte de un planteamiento desacertado. Tratándose de normas con rango de ley, no puede invocarse el principio de autonomía local para condicionar los correspondientes procedimientos legislativos imponiendo en ellos la audiencia de los ayuntamientos que pudieran resultar afectados por los proyectos en tramitación. Dicho principio actúa como canon de constitucionalidad del contenido de las leyes, no del procedimiento de su



Estos mismos motivos –ausencia de evaluación de impacto ambiental respecto de unas medidas que conllevan una amplia transformación del suelo, y vulneración de la autonomía local en cuanto derecho de los entes locales a participar en la toma de las decisiones que afectan a sus intereses– fueron esgrimidos por los senadores recurrentes contra la regulación de una de las figuras capitales para la arquitectura de la Ley: las actuaciones integrales estratégicas. Estas actuaciones estratégicas, clasificadas por la Ley en actuaciones de reordenación, ambientales y productivas, delimitan sectores para el desarrollo territorial de políticas sectoriales autonómicas, y sus determinaciones vinculan al planeamiento municipal, aparecen recogidas en el título IV (arts. 51 a 57) de la Ley y en su anexo III. Para los actores, con la regulación legal de estos instrumentos de ordenación territorial de las políticas autonómicas, la Comunidad Autónoma podría actuar al margen de la clasificación urbanística del suelo, incluso en el suelo urbano.

También estos motivos impugnatorios generales de la regulación conjunta de las actuaciones integrales estratégicas son rechazados por la STC 57/2015. Por lo que específicamente se refiere al pretendido desplazamiento de la clasificación urbanística del suelo, la Sentencia reseña que este efecto tan solo se produce en las actuaciones estratégicas concretamente reguladas en la Ley (en particular, su anexo III), y no es un efecto insoslayable de la aprobación de nuevas actuaciones por el Gobierno cántabro (FJ 10). Por otro lado, la Sentencia entiende salvaguardada la garantía de participación en asuntos que interesen a la comunidad local desde el momento en que la Ley autonómica asegura la intervención municipal, no pudiendo erigirse en canon de validez de la norma un supuesto “óptimo constitucional” de intervención (FJ 10 *in fine*).

### 2.2.1.2

#### **Constitucionalidad del modelo territorial establecido en la Ley de aprobación del plan de ordenación del litoral. En particular, los términos “capacidad de carga” y “capacidad de acogida”**

El título I de la Ley de Cantabria 2/2004, de 27 de septiembre, lleva por rúbrica “Modelo territorial”, y está compuesto por tres capítulos: “Zonificación”,

---

elaboración, y desde esta perspectiva se enjuiciarán los preceptos de la ley que se impugna en este recurso. Lo expuesto permite rechazar la incardinación que los recurrentes postulan de la reiteración del trámite de audiencia en la autonomía municipal constitucionalmente garantizada pues esta garantía lo es de un instituto de participación de la comunidad local en el juego libre y democrático, no confiriéndoles a los entes locales un poder de veto o pre-determinación de la regulación legislativa de las instituciones”.

“Capacidad de acogida territorial” y “Criterios generales aplicables a todo el término municipal”.

En cuanto al capítulo titulado “Zonificación”, los senadores recurrentes denunciaron lo que consideraban una utilización torticera del término “capacidad de carga” como expediente técnico para reforzar la intervención autonómica en el planeamiento del área litoral, con el consiguiente deterioro de la autonomía municipal. Conforme al primer párrafo del art. 9 de la Ley, el área litoral “comprende el territorio de los municipios costeros que determina una franja entre el Área de Protección y los relieves que delimitan el área de influencia marina, así como los territorios asociados a la dinámica litoral y a la presencia del mar y de las rías”<sup>14</sup>. Por su parte, el art. 10 define la “capacidad de carga” como “la aptitud de un área determinada para soportar un nivel de intensidad de usos, sin que se produzca un proceso de deterioro ambiental, social o cultural”. Siempre en opinión de los recurrentes, la combinación de ambas previsiones legales habría permitido a la Comunidad Autónoma llevar a cabo una zonificación del área litoral a partir de un término en el que no se apreciaría con claridad la concurrencia de intereses supramunicipales que justificaran el fuerte grado de vinculación impuesto al planificador local.

Pues bien, este alegato es rechazado por la STC 57/2015 a partir de un riguroso análisis técnico del término “capacidad de carga”, que, como bien se advierte en el fundamento jurídico 13 b), es “traducción literal del término inglés *carrying capacity*”, y con el que se “hace referencia a la tolerancia del territorio para acoger usos del suelo sin que se produzcan deterioros en el medio que superen los límites aceptables. Bien puede decirse que esta definición se corresponde con la recogida en el art. 10 de la Ley del Parlamento de Cantabria ahora impugnada, en la medida en que sitúa el umbral de tolerancia en el punto que represente un deterioro, o degradación, ‘ambiental, social o cultural’ del ámbito territorial afectado” (*ibidem*).

Tras poner de manifiesto la naturaleza urbanística del término (“El legislador competente en materia de ordenación territorial y urbanismo, en este caso el legislador autonómico cántabro, ha empleado un concepto típicamente urbanístico útil para la definición del modelo territorial que adopta”),

14. El art. 8 agrupa las categorías integradas en el área de protección en dos grandes bloques: “protección ambiental” y “protección litoral”. Dentro del primero de estos bloques, que “comprende las unidades territoriales con caracteres físicos y ambientales sobresalientes relacionados con los procesos físicos litorales y con los paisajes litorales”, distingue la protección costera, protección intermareal, protección de riberas, protección ecológica y áreas de interés paisajístico. El bloque de protección litoral “engloba las rasas marinas y el espacio rural más directamente asociados con la presencia del mar y que garantiza la integridad del borde costero” (art. 8.2).

la Sentencia [FJ 13 b)] estima razonable su distinta incidencia según el área territorial sobre la que actúe: de modo directo en el caso del área litoral y a través de los planes generales en el área no litoral (arts. 9.1 y 50 de la Ley autonómica):

*Esta distinta incidencia del concepto según el área territorial de que se trate es coherente con la concurrencia de unos intereses supramunicipales predominantes en el área litoral, que son precisamente aquellos que legitiman la aprobación de un plan de ordenación del litoral equiparado a todos los efectos al plan regional de ordenación territorial [...], que se concretan en la “atención a las peculiaridades y especial singularidad de la zona costera, y con la finalidad de una protección efectiva e integral de la misma” [...]. En el área no litoral el protagonismo de los planificadores municipales es más acusado, precisamente porque, según se indica en el art. 9.2 de la Ley, comprende el territorio de los 37 municipios costeros “no afectado por fenómenos físicos relacionados con la dinámica litoral”, que es justamente uno de los conceptos que determinan la integración del territorio en el área litoral conforme a lo dispuesto en el art. 9.1 de la Ley recurrida ya que, de acuerdo con este precepto legal, dicha área está compuesta por el territorio de los municipios costeros comprendido entre el área de protección y los relieves que delimitan el área de influencia marina, así como los territorios asociados a la dinámica litoral y a la presencia del mar y de las rías.*

Rechaza asimismo la STC 57/2015 que el uso de este término por el legislador autonómico encubra un intento de establecer controles genéricos o indeterminados de la actividad municipal de planeamiento territorial: “Por más que al definir la noción de ‘capacidad de carga’ se empleen conceptos jurídicos indeterminados, como indudablemente hace el art. 10 de la Ley del plan de ordenación del litoral, este solo hecho no la torna contraria a la Constitución por infracción del principio de autonomía municipal, habida cuenta de que puede entenderse satisfecho el requisito de certidumbre de la norma en atención a las singulares características que concurren en el universo de destinatarios de la misma, aquellos que intervienen en el ejercicio de la potestad pública de planeamiento y que bien puede decirse que están habituados al empleo de conceptos dotados de un elevado grado de indeterminación o apertura. El margen de intervención de los planificadores municipales en el cierre de este concepto indeterminado que nos ocupa es diferente en las áreas litoral y no litoral por el distinto peso de los intereses supramunicipales en uno y otro supuesto. Si bien en ambas áreas el riesgo de degradación debe

estar acreditado (exigencia que expresamente recoge el art. 50 *in fine*), en el área litoral ha sido el propio legislador autonómico quien ha llevado a cabo la valoración de la existencia de ese riesgo, valoración que se plasma en la cartografía recogida en el anexo I de la Ley, por lo que dicho anexo no puede reputarse contrario a la Constitución sino expresión gráfica de la concurrencia de un requisito introducido por el propio legislador autonómico. En cuanto tal, el anexo I coadyuva a la realización del principio de seguridad de la norma jurídica pues permite conocer en cada caso la valoración del riesgo de deterioro realizada por el legislador” (*ibidem*)<sup>15</sup>.

Discutieron los senadores recurrentes la utilización del término “capacidad de acogida”, que hace referencia al “máximo crecimiento urbanístico que un territorio puede soportar atendiendo a las dinámicas de población, actividad económica, disponibilidad de recursos, infraestructuras y equipamientos, todo ello conforme al modelo territorial propuesto” (art. 11.1 de la Ley). De acuerdo con el art. 11.2, la capacidad de acogida “determinará el umbral del crecimiento urbanístico de cada núcleo, debiendo ser ese crecimiento coherente con las determinaciones establecidas en la presente Ley para cada categoría de ordenación”. Pues bien, los actores en este proceso constitucional sostuvieron que este término representaba un límite a la libertad de planeamiento municipal, “impuesto en función de unos criterios uniformes predefinidos por el Gobierno de Cantabria” sin la concurrencia de intereses supramunicipales [FJ 14 a)]<sup>16</sup>.

La importancia del término que nos ocupa no puede pasar inadvertida desde el momento en que se aprobó la Ley 2/2001, de ordenación territorial y régimen urbanístico del suelo de Cantabria, en cuyo art. 12 e) se asignaba, como contenido necesario del plan regional de ordenación territorial –instrumento de planeamiento al que se equipara el plan de ordenación del litoral–, la “formulación de directrices para calcular la capacidad de acogida entendida como el máximo crecimiento urbanístico que un territorio puede soportar atendiendo a las dinámicas de población, actividad económica, disponibilidad

15. A renglón seguido, se añade que “una atenta lectura de los tres supuestos (área periurbana, área de modelo tradicional y área de ordenación ecológico-forestal) que figuran en el art. 9.1 de la Ley permite advertir la constante preocupación por la protección de los valores ambientales y ecológicos de los terrenos situados en el área litoral, unos valores que trascienden, con toda evidencia, la estricta esfera de lo municipal y que legitiman la intervención autonómica, supeditada siempre, claro está, al control de legalidad que puedan realizar jueces y tribunales en el ejercicio de la potestad jurisdiccional” [FJ 13 b)].

16. El art. 12 de la Ley establece, como parámetros a considerar para el cálculo de la capacidad de carga, los siguientes: la población, tanto residente como estacional, los recursos e infraestructuras de abastecimiento, saneamiento, red viaria y energía del municipio, y equipamientos, con especial atención a los educativos y sanitarios.

de recursos, infraestructuras y equipamientos de acuerdo con el modelo territorial que se proponga y en virtud del principio de desarrollo sostenible”. La STC 57/2015 subraya la importancia de esta función, hasta el extremo de apuntar que “bien puede afirmarse que en esa misma definición del modelo territorial radicaba la clave de la caracterización del plan de ordenación del litoral con el todavía *non nato* plan regional de ordenación territorial” [FJ 14 b)].

Tras recordar algunos de los principales pronunciamientos del Tribunal Constitucional acerca del contenido de los títulos competenciales ordenación del territorio y urbanismo, la STC 57/2015 subraya que “existe siempre un interés supramunicipal en las decisiones sobre el ‘cómo, cuándo y dónde deben surgir o desarrollarse los asentamientos humanos’.” [FJ 14 b)]. A ello añade que es ese mismo interés supramunicipal “el que está presente en la consideración de la ‘capacidad de acogida’ como factor determinante del ‘umbral de crecimiento de cada núcleo’ de población, según la expresión empleada por el art. 11 de la Ley del plan de ordenación del litoral, o el ‘máximo crecimiento urbanístico que un territorio puede soportar’, en los términos del art. 12 e) de la Ley de ordenación territorial y régimen urbanístico del suelo de Cantabria. El agotamiento de la capacidad de acogida territorial marca los límites del crecimiento, en este caso urbanístico, de un núcleo de población, razón por la cual su determinación no podrá considerarse ayuna de interés supramunicipal, como de contrario sostienen los recurrentes en este proceso constitucional” (*ibidem*).

Tampoco aprecia la Sentencia vicio de inconstitucionalidad alguno en la habilitación al Gobierno autonómico para que concrete los criterios interpretativos necesarios para efectuar el cálculo de la capacidad de acogida, ni en la enunciación de las fuentes de información que, según establece el art. 12.2 de la Ley, habrán de tomarse en consideración para calcular la capacidad de acogida de un territorio. Se trata, en ambos casos, de técnicas de colaboración normativa y de adaptación a las circunstancias sociales y territoriales cambiantes.

### 2.2.1.3

#### **Normas de protección y criterios de ordenación**

El título II de la Ley de aprobación del plan de ordenación del litoral, rubricado “Normas de protección”, define unos usos permitidos y autorizables en el área de protección y unas disposiciones específicas para las playas. Por su parte, el título III, “Criterios de ordenación”, define los criterios generales de desarrollo urbanístico en cada una de las áreas de ordenación enumeradas

por el art. 9 (área periurbana, área de modelo tradicional, área de ordenación ecológico-forestal y área no litoral).

Con respecto a las normas de protección, la STC 57/2015 no aprecia motivos de inconstitucionalidad en la prohibición de que se ubiquen sistemas de espacios libres en las áreas de protección costera e intermareal, pues se trata de preservar los valores ambientales de estos espacios, lo que constituye un indudable interés supramunicipal [FJ 16 a)]. Otro tanto sucede con la regulación de los planes especiales previstos en el art. 37 de la Ley, que no infringen la autonomía local desde el momento en que se trate de instrumentos de planeamiento del propio plan de ordenación del litoral y no de los planes municipales [FJ 16 c)], y con la imposición de conservación del carácter agrícola de los accesos a las playas rurales, que también encierra un interés supramunicipal, pues “responde al deseo de conservar los valores ambientales propios de este tipo de caminos rurales, evitando la transformación de este tipo de vías de comunicación en otras con mayor impacto ambiental” [FJ 16 d)]. Finalmente, la Sentencia establece la interpretación conforme del precepto legal autonómico que introduce un informe vinculante de la Comisión Regional de Ordenación del Territorio y Urbanismo en el procedimiento de autorización de construcciones en suelo no urbanizable [art. 27.1 b)]; según se precisa en la Sentencia, “el informe de la Comisión [...] únicamente tendrá carácter vinculante cuando se ciña a la consideración de aquellos aspectos que trasciendan la esfera de lo municipal y determinen la denegación de la autorización o licencia por afectar a intereses supramunicipales” [FJ 16 b)].

Por lo que respecta a los criterios de ordenación, la STC 57/2015 declara la inconstitucionalidad y nulidad del art. 45.3 de la Ley cántabra, que obligaba a dirigir el crecimiento urbanístico hacia las zonas con pendientes más suaves. Según se declara en el fundamento jurídico 17 a), “no cabe vislumbrar en este precepto presencia alguna de intereses supramunicipales que justifiquen una determinación urbanística que se impone al ayuntamiento por encima de cualquier consideración sobre las características físicas del terreno objeto de su actuación. Se ciegan por completo las libertades de crecimiento urbanístico en unos términos tales que niegan la autonomía municipal y conllevan, por tanto, la necesaria declaración de inconstitucionalidad y nulidad del precepto legal”. Por el contrario, se declara conforme con la Constitución la reserva de un porcentaje de suelo para vivienda de protección pública que, como técnica de ejecución de la política pública de vivienda, figura en el art. 47.3 de la Ley cántabra [FJ 17 b)].

### 2.2.1.4 Las actuaciones integrales estratégicas

Del título IV, dedicado a las actuaciones integrales estratégicas, se impugnan todos los preceptos (es decir, los arts. 51 a 57).

Conforme al art. 51.3, “excepto en las categorías de protección ambiental, y con independencia de la clasificación urbanística, el Gobierno podrá aprobar Proyectos Singulares de Interés Regional para llevar a cabo otras Actuaciones Integrales Estratégicas de carácter turístico, deportivo, cultural o residencial para viviendas sometidas a algún régimen de protección pública, en cuyo caso, sus determinaciones prevalecerán sobre las de este Plan, respetando en todo caso las limitaciones de uso del Área de Protección”. La STC 57/2015 declara la nulidad de los dos incisos aquí enfatizados, pues en ellos se “habilita al Ejecutivo autonómico no solo a prescindir de la clasificación urbanística del suelo en el diseño y ejecución de sus políticas sectoriales con incidencia territorial, sino incluso a prescindir de las determinaciones aparentemente vinculantes de la propia Ley habilitante” [FJ 18 a)]<sup>17</sup>. Por el contrario, se reputa constitucional el establecimiento de una obligación de adaptar el planeamiento municipal a las determinaciones de los instrumentos de desarrollo de las actuaciones integrales estratégicas, “en el bien entendido que esa obligación de adaptación hace referencia a las determinaciones establecidas por la Comunidad Autónoma en el legítimo ejercicio de sus competencias” [FJ 18 b)]. Otro tanto sucede con la supeditación de la pervivencia del régimen de usos del suelo a su compatibilidad con las determinaciones de la Ley [FJ 18 c)].

En el caso del “régimen jurídico” de las actuaciones integrales productivas, la Sentencia precisa que la declaración de interés regional que se contiene en el art. 54 b) debe entenderse limitada a las actuaciones estratégicas productivas que figuran en el anexo III de la Ley: “ha sido el propio legislador quien –actuando como instancia legítimamente competente para la identificación del interés supramunicipal– ha concretado el territorio y las actuaciones a los que se aplicará esta regulación excepcional. Es por ello que no puede prosperar en este caso la impugnación del inciso ‘y con independencia de su clasificación urbanística’, pues la delimitación de las actuaciones integrales

17. El inciso “y con independencia de la clasificación urbanística” figura también en el art. 51.4, al que no se extiende la declaración de inconstitucionalidad, pues en él “se identifica un claro interés supramunicipal que legitima la acción de la Comunidad Autónoma: la restauración o recuperación de espacios de singular valor ambiental, lo que –por comparación con el art. 51.3– limita notablemente la indeterminación de los supuestos legitimadores de la intervención autonómica” [FJ 18 a)].



estratégicas productivas conlleva, en coherencia con la virtualidad del principio de jerarquía normativa, que esa clasificación urbanística, contenida por definición en instrumentos de planeamiento urbanístico municipal, haya de ceder ante la decisión adoptada por el Parlamento de Cantabria. Otro tanto sucede con la atribución de interés regional a la delimitación, pues es consecuencia lógica del hecho de que esa delimitación la haya llevado a cabo el propio legislador regional” [FJ 18 d)].

Para concluir este epígrafe, interesa señalar que en el fundamento jurídico 18 f) se rechaza la impugnación del procedimiento de elaboración de los planes especiales que se aprueben en los ámbitos delimitados como actuaciones integrales estratégicas de reordenación (art. 56). Pese a que el precepto legal no contempla expresamente la participación de los municipios en dicho procedimiento, su lectura conjunta con el resto de normas que disciplinan la materia –en especial, el art. 23 b) de la Ley de ordenación territorial y de régimen urbanístico del suelo de Cantabria– pone de relieve que esa participación queda cumplidamente garantizada.

### 2.2.1.5

#### **Nulidad del precepto legal que desapodera del ejercicio de la potestad sancionadora a los municipios con planeamiento no adaptado a la Ley**

La disposición transitoria octava de la Ley del plan de ordenación del litoral consta de dos apartados. El primero de ellos establece que “los procedimientos sancionadores iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de esta Ley, de conformidad con las determinaciones del Decreto 60/1993, de 24 de agosto, por el que se regulan las autorizaciones de uso en la zona de servidumbre de protección del dominio público marítimo-terrestre y el procedimiento sancionador, seguirán tramitándose conforme al mismo”, en tanto que el segundo precisa que “en los municipios con planes no adaptados a la presente Ley, la competencia a la que se refiere el artículo 65 para la inspección y sanción de las infracciones que se cometan en el Área de Protección corresponderá en todo caso a la Administración autonómica”.

Por lo que hace a este segundo apartado, según se declara en el fundamento jurídico 20 de la STC 57/2015, estamos “ante una medida de indudable carácter transitorio pero de discutible naturaleza cautelar”. Rotunda afirmación que se sustenta sobre la doctrina elaborada en la materia por el Tribunal Supremo, que, siempre según la síntesis que nos proporciona la STC 57/2015, ha venido declarando que “con la posibilidad –reconocida a los órganos competentes para la aprobación inicial de los instrumentos de



planeamiento— de suspender la tramitación de otros planes y el otorgamiento de nuevas licencias y autorizaciones de actos que impliquen usos del suelo, se trata de evitar la realización de obras o la aprobación de reglas de ordenación urbanística del suelo que puedan resultar contrarias o incompatibles con el nuevo planeamiento proyectado. En particular, se intenta lograr la efectiva satisfacción de los intereses generales implicados en la actividad administrativa de ordenación urbanística del territorio, intereses cuyo logro podría frustrarse si se llevasen a cabo obras y actividades contrarias o incompatibles con el ya inminente nuevo planeamiento” (FJ 20).

La ausencia de ese elemento teleológico determina la declaración de inconstitucionalidad del precepto legal autonómico (FJ 20):

*[N]o se acierta a ver qué riesgo para la adaptación del planeamiento urbanístico municipal a la Ley del plan de ordenación del litoral se trata de precaver con la regla contenida en el apartado segundo de la disposición transitoria octava de la Ley recurrida. El precepto traslada por entero al ámbito autonómico el ejercicio de la potestad sancionadora cuando se trate de infracciones cometidas en zonas del área de protección ubicadas en municipios con planes no adaptados a la Ley. De suerte que los municipios quedan enteramente desapoderados para ejercer las potestades que, en materia de disciplina urbanística les reconoce la legislación urbanística general, hasta tanto no lleven a cabo la adaptación de sus instrumentos de planeamiento a las disposiciones de la Ley del plan de ordenación del litoral. Dicho de otro modo, el precepto contiene un acicate —o un castigo, si se contempla desde su envés— para que los municipios actúen con presteza y diligencia en la adaptación de su planeamiento a la Ley del plan de ordenación del litoral, pues solo a la conclusión de ese proceso se producirá la reversión íntegra de la potestad sancionadora de la que quedan temporalmente —bien que sin identificación precisa de un término— privados. Con independencia de la efectividad que una previsión de este tipo pueda tener en la consecución del objetivo perseguido (la adaptación del planeamiento municipal a la nueva Ley), lo cierto es que con ella no se evita la aparición de ningún riesgo para la efectividad de las determinaciones de la Ley y representa una privación absoluta del ejercicio de una potestad que la legislación urbanística reconoce a los municipios sin que, por las razones que se acaban de exponer, concorra un interés supramunicipal que lo justifique, por lo que debe declararse su inconstitucionalidad y nulidad.*

### 2.2.2

#### La STC 92/2015, de 14 de mayo

La STC 92/2015 resuelve el conflicto en defensa de la autonomía local planteado por un tercio (11) de los 37 municipios comprendidos en el ámbito de aplicación de la Ley del plan de ordenación del litoral. La Sentencia reitera en lo sustancial la doctrina contenida en la STC 57/2015. Habida cuenta de que esta extensa sentencia ya ha sido reseñada en las páginas anteriores, nos limitaremos ahora a dar cuenta de tres extremos de la STC 92/2015 que no siguen el pronunciamiento anterior.

Es el caso, en primer lugar, de la respuesta dada a los tres óbices opuestos por el Gobierno de Cantabria a la admisión del conflicto, a saber: la nulidad del proceso constitucional empleado, el conflicto en defensa de la autonomía local; la falta de acuerdo plenario de los municipios adoptado tras la emisión del dictamen por el Consejo de Estado, y la indefinición del objeto de impugnación que se apreciaría en los acuerdos municipales que dieron lugar a la promoción del conflicto en defensa de la autonomía local resuelto en esta Sentencia.

Con respecto al alegato de inconstitucionalidad de la regulación del conflicto en defensa de la autonomía local que se contiene en el capítulo IV del título IV de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (arts. 75 *bis* a 75 *quinquies*), tras la reforma llevada a cabo por la Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril, la STC 92/2015 se limita a recordar que esta cuestión ya fue resuelta por la STC 240/2006, de 20 de junio, primera en la que el Tribunal conoció de un conflicto en defensa de la autonomía local<sup>18</sup>. En cuanto al segundo óbice, la Sentencia lo rechaza porque se asienta sobre una premisa que no puede compartirse, dado que en la regulación legal del conflicto en defensa de la autonomía local no se exige la adopción de un acuerdo plenario posterior a la emisión del dictamen del órgano consultivo en cada caso competente:

---

18. Según se recuerda en el fundamento jurídico 2 a) de la STC 92/2015, en el fundamento jurídico 1 de la Sentencia de 20 de julio de 2006 el Tribunal declaró que “estamos efectivamente ante un nuevo proceso constitucional, pues, dada su configuración, no puede entenderse como una nueva modalidad, ni de alguno de los procesos a los que se hace referencia en los epígrafes a), b) y c) del art. 161.1 CE, ni del contemplado en el art. 161.2 CE. Tampoco puede considerarse una variante de ninguno de los procedimientos que, al amparo del epígrafe d) del art. 161.1 CE, han sido creados por las ‘leyes orgánicas’ y hoy forman parte de la jurisdicción constitucional en nuestro Ordenamiento. La Ley Orgánica 7/1999 ha procedido a su creación y regulación amparándose precisamente en la cláusula del art. 161.1 d) CE, que habilita al legislador orgánico para atribuir a la jurisdicción del Tribunal Constitucional la competencia para conocer ‘de las demás materias’ no contempladas en los preceptos constitucionales siempre que dicha atribución no se haga contra la Constitución”.

“Según se disciplina en los arts. 75 *ter* y 75 *quater* LOTC, la formalización o planteamiento del conflicto en defensa de la autonomía local ‘se integra de dos actuaciones: solicitud de dictamen al órgano consultivo correspondiente, que se configura como requisito previo a la formalización del conflicto y deberá efectuarse en el plazo de tres meses desde el día de la publicación, y la posterior formalización del conflicto, que habrá de efectuarse en el plazo de un mes desde la recepción del citado dictamen’ (STC 95/2014, de 12 de junio, FJ 4), actuaciones que no comprenden ni precisan del acuerdo del pleno de la corporación o corporaciones locales promotoras del conflicto” [FJ 2 b) *in fine*]. Finalmente, por lo que hace al alegato relativo a la indeterminación en las diferentes impugnaciones, la Sentencia hace uso, bien que implícito, del principio *pro actione*, al decir que, más allá de las imprecisiones de las que adolecieron los distintos acuerdos municipales, en todos ellos –en rigor, en las certificaciones trasladando su contenido– se exponen, “acaso sin demasiada precisión conceptual y terminológica, las razones en virtud de las cuales los diferentes municipios consideran contraria a la autonomía municipal constitucionalmente protegida tanto la Ley del Parlamento de Cantabria 2/2004, de aprobación del plan de ordenación del litoral, como algunos de sus contenidos normativos, en particular las referencias a las actuaciones integrales estratégicas y a los proyectos singulares de interés regional, referencias que incluyen, lógicamente, el tratamiento dispensado a estos instrumentos de planeamiento supramunicipal por la disposición adicional cuarta de la Ley recurrida. Siendo ello así, y en aras de la salvaguarda del principio de proporcionalidad en la interpretación de los requisitos legales que disciplinan el acceso de los entes locales al conflicto en defensa de la autonomía local, no procede acoger esta causa de inadmisión” [FJ 2 c)].

En el conflicto en defensa de la autonomía local se impugna el art. 47.2 de la Ley del plan de ordenación del litoral, en virtud del cual “los planeamientos municipales establecerán una ordenación integral para los desarrollos urbanísticos propuestos en estas áreas [se refiere a las áreas periurbanas], donde definirán su estructura general y concretarán la localización de los espacios libres, los equipamientos e infraestructuras necesarias”. Para los actores, se trataría de una limitación de la libertad de planeamiento consustancial a la autonomía municipal, interpretación que no es acogida por el Tribunal, para el cual “el art. 47.2 de la Ley del plan de ordenación del litoral plasma una apuesta por la ‘ordenación integral’ de los desarrollos urbanísticos en las áreas periurbanas, integralidad que supone, entre otros extremos, la definición de la estructura general y la localización concreta de los espacios libres, equipamientos e infraestructuras necesarias”, pudiendo convenirse en que “el mandato de ordenación integral de los desarrollos urbanísticos, concretado

en la doble función de definición de la estructura general y localización de los espacios libres, equipamientos e infraestructuras necesarias, se incardina con naturalidad dentro de las competencias ejercidas por el Parlamento de Cantabria con la aprobación de la Ley del plan de ordenación del litoral, pues sirve a la fijación de los usos del suelo y al equilibrio entre las distintas partes del territorio –lo que nos sitúa en el ámbito de la ordenación del territorio–, al tiempo que proporciona al planificador urbanístico municipal, sin limitar desproporcionadamente su libertad de configuración del desarrollo urbanístico, técnicas e instrumentos que reputa idóneos para ese desarrollo –vertiente que nos conduce a la competencia sobre urbanismo–” (FJ 8).

Finalmente, se controvierten las letras a), b) y c) del art. 48.1 de la Ley, en las que se fijan los criterios a los que deberán someterse los crecimientos urbanísticos en la denominada área de modelo tradicional: prohibición de urbanizaciones aisladas, preferencia por la dirección de los desarrollos urbanísticos hacia las zonas en las que concurren menos valores dignos de protección, y exclusión de la conexión de núcleos de población. Pues bien, la STC 92/2015 descarta la inconstitucionalidad de estas previsiones, ya que “el contenido nuclear del urbanismo como título competencial consiste en decidir ‘cómo, cuándo y dónde deben surgir o desarrollarse los asentamientos humanos’. Pues bien, no otra cosa representa la prohibición de urbanizaciones aisladas en el área de modelo tradicional, decisión que si desde el punto de vista teleológico sirve a la protección de terrenos de relevante –‘significado’ es el término que utiliza la Ley en su art. 9.1 a)– valor agrario y ambiental, desde el material, se incardina sin mayor esfuerzo argumental en el ámbito urbanístico, pues esta prohibición absoluta lo es de constitución de nuevos asentamientos humanos desligados de los ya existentes en este territorio. Dicho de otro modo, la prohibición responde negativamente al dónde de los asentamientos humanos, respuesta que solo puede darse legítimamente desde la competencia autonómica sobre urbanismo, pues es indudable que la creación de nuevos núcleos de población es una decisión que rebasa con creces el estricto interés municipal y se incardina en el ámbito de los intereses autonómicos. A su vez, las prohibiciones relativas que contienen las letras b) y c) del art. 48.1 de la Ley del Parlamento de Cantabria 2/2004, de 27 de septiembre, del plan de ordenación del litoral vienen a dar respuesta a las preguntas ‘¿dónde?’ –en rigor, ‘¿hacia dónde?’– y ‘¿cómo?’ pueden desarrollarse urbanísticamente los asentamientos humanos preexistentes. Se trata, como ya se ha indicado, de sendas respuestas dadas desde la materia competencial urbanismo, y en las que se ponderan tanto la protección territorial y ambiental de esta área como la libertad de ordenación de los planificadores urbanísticos municipales, quienes pueden apartarse motivadamente de los criterios definidos por el legislador autonómico” (FJ 9).

## 2.3

### Otras tres sentencias en relación con el urbanismo

Además de las dos sentencias dictadas en relación con la Ley del plan de ordenación del litoral, reseñadas en el apartado anterior, conviene hacer referencia, siquiera sea sucinta, a otras tres sentencias dictadas en materia urbanística y de indudable relevancia para las Administraciones locales. A ello dedicaremos las próximas páginas.

#### 2.3.1

##### Legislación de urgencia y silencio negativo (STC 29/2015, de 19 de febrero)

El Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa, dedicó su capítulo V, arts. 23 a 25, a la seguridad jurídica en materia inmobiliaria. En el apartado segundo del primero de estos preceptos legales, se procedió a la modificación del régimen del silencio en materia de actos urbanísticos, abandonando el criterio tradicional del silencio positivo y optando por la regla del silencio negativo.

La constitucionalidad de este precepto fue cuestionada por un juzgado de lo contencioso-administrativo, dando lugar a la STC 29/2015, de 19 de febrero, que declaró la nulidad del citado art. 23.2 del Real Decreto-ley 8/2011, al no haberse acreditado la concurrencia del presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad exigido por el art. 86.1 CE. Según se indica en el fundamento jurídico 4 *in fine* de la Sentencia que ahora se reseña, “la justificación del Gobierno para aprobar el artículo 23 cuestionado apela a la necesidad urgente de afirmar de una vez por todas la imposibilidad de obtener por silencio administrativo determinadas autorizaciones y licencias urbanísticas, despejando cualquier duda que pudiera existir al respecto, y avanzando de este modo en la línea a la que ya había llegado por su parte la jurisprudencia ordinaria, con la citada STS de 28 de enero de 2009 a la cabeza, al declarar que el transcurso del plazo para resolver no impide que la Administración pueda dictar tardíamente una resolución expresa desestimatoria, sin necesidad de ajustarse al procedimiento agravado de la revisión de oficio”. Para el Tribunal esta motivación “es claramente insuficiente y no supera el canon de control constitucional sobre la concurrencia del presupuesto de hecho habilitante del art. 86.1 CE” (FJ 5).

Así, en primer lugar, el Tribunal, tras reconocer que la regla del silencio positivo había sido fuente de no pocos problemas y controversias judiciales, advierte que ello no representa “razón bastante para probar la existencia de una situación de extraordinaria y urgente necesidad, salvo que se acepte que la simple existencia de controversias jurídicas y la razonable y lógica aspiración de ponerles fin es motivo suficiente para hacerlo precisamente mediante decreto-ley”. A lo que se añade: “En rigor, para que resulte legítimo usar la habilitación constitucional de la acción normativa de urgencia no basta con comprobar la existencia de una situación de inseguridad jurídica. Hace falta, además, que esa incertidumbre venga cualificada por unas determinadas circunstancias singulares, cuya presencia es la que reclama y fundamenta su corrección urgente” (FJ 5).

El Tribunal tampoco acepta la justificación de la reforma legal por referencia a la afeción a intereses cualificados, pues en la justificación dada por el Gobierno no se identifican, ni siquiera se mencionan, esos intereses cualificados, y además porque, “aun supuesta su existencia, la necesidad de impedir que puedan adquirirse por silencio facultades urbanísticas en determinados supuestos de especial significación e impacto en el territorio, como advierte la exposición del Real Decreto-ley 8/2011, difícilmente puede ser calificada en cualquier caso de extraordinaria y, sobre todo, de urgente. Sencillamente porque esa finalidad, y a salvo una vez más de la oportuna y suficiente explicación, que conviene insistir no consta por ningún lado en la justificación del Gobierno, estaba ya sustancialmente cubierta al tiempo del dictado del Real Decreto-ley 8/2011 por la regulación entonces existente” (FJ 5). Esta misma línea argumental se sigue para rechazar la concurrencia “del objetivo de protección de intereses públicos o generales, identificables genéricamente en la preservación de la integridad urbanística” como título justificativo de la norma de urgencia. En especial, la STC 29/2015 hace hincapié en que “esta posibilidad no tiene vinculación alguna con el silencio y, por tanto, no precisa ajustarse al procedimiento agravado de la revisión de oficio de los actos favorables” (FJ 5).

Finalmente, la Sentencia rechaza que pueda invocarse la protección de intereses privados o particulares: “Como también antes se ha advertido, la adquisición por silencio administrativo de facultades o derechos de contenido urbanístico era ya una conclusión poco segura y, por consiguiente, sumamente arriesgada. En un contexto semejante, no es fácil pensar en actuaciones urbanísticas, sobre todo de envergadura, emprendidas en el mercado inmobiliario con esa frágil justificación legal, que fueran luego finalmente inválidas, y suficientes al cabo para justificar la eliminación inmediata de la incertidumbre acerca de la obtención de la correspondiente licencia mediante una acción normativa de urgencia” (FJ 5 *in fine*).



Debe advertirse que la causa de nulidad estrictamente formal apreciada por el Tribunal en su Sentencia no ha afectado a la vigencia de la reforma en la legislación actual. En efecto, las reglas del art. 23 del Real Decreto-ley 8/2011 se han incorporado, con algunos matices, al art. 11 del texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana aprobado por el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre.

### 2.3.2

#### **Controles autonómicos de la actividad urbanística municipal (STC 154/2015, de 9 de julio)**

La Ley del Parlamento de Andalucía 13/2005, de 11 de noviembre, de medidas para la vivienda protegida y suelo, fue objeto de impugnación por 69 miembros del Grupo Parlamentario Popular del Congreso, que interpusieron un recurso de inconstitucionalidad resuelto por la STC 154/2015, de 9 de julio. El recurso se dirigió contra tres bloques de preceptos: los relativos a los derechos de tanteo y retracto de la Administración, los que versan sobre el régimen jurídico de las viviendas de promoción pública, y los atinentes a los controles autonómicos de la actividad urbanística municipal. La impugnación de estos últimos es parcialmente estimada por la Sentencia que nos ocupa<sup>19</sup>.

En primer lugar, establece la interpretación conforme con la Constitución del art. 24.11 de la Ley, conforme al cual, “en las delimitaciones de reserva de terrenos para el Patrimonio Autonómico de Suelo sobre suelo urbanizable sectorizado, o en suelo no urbanizable cuando se haya establecido con la finalidad [de contribuir a la protección o preservación de las características del suelo no urbanizable o de cumplir determinadas funciones estratégicas de ordenación o vertebración territorial], la Consejería competente en materia de urbanismo, podrá establecerse como Administración actuante para la formulación, tramitación y aprobación de los instrumentos de planeamiento, así como para la ejecución de los mismos”.

Acerca de la compatibilidad de esta previsión legal con la autonomía local, la Sentencia comienza poniendo de manifiesto el hecho sorprendente de que, “tratándose de un ámbito que atañe claramente intereses municipales, contrasta la amplitud de la intervención autonómica prevista con la indefinición relativa

19. Al margen de la respuesta concretamente dada a las pretensiones anulatorias deducidas por los actores en el proceso constitucional al que pone fin la STC 154/2015, interesa poner de relieve la utilidad de su fundamento 6, donde se contiene una rigurosa sistematización de la doctrina constitucional en materia de competencias locales y controles interadministrativos, tanto aquellos establecidos por la propia Constitución como los introducidos por el legislador.

de las finalidades de interés supralocal que pueden justificarla” [FJ 7 e)]. Lo que no impide constatar que el precepto legal selecciona, para habilitar a la Comunidad Autónoma para formular, tramitar, aprobar y ejecutar los instrumentos de planeamiento, solo algunas de las muchas finalidades que puede perseguir con la constitución del patrimonio autonómico de suelo, “de modo que los intereses generales que justifican la constitución y gestión del patrimonio autonómico del suelo no autorizan por sí a la Comunidad Autónoma a erigirse en Administración actuante” (*ibidem*).

Reflexionando acerca de la suficiencia de la intervención municipal en este proceso, la Sentencia, haciéndose eco de la doctrina contenida en la STC 51/2004, de 13 de abril, declara que “es evidente que la relevancia de esa participación dependerá en la práctica de que la Comunidad Autónoma, al realizar ‘el juicio de ponderación en que esencialmente consiste la decisión sobre el planeamiento’, atribuya ‘a los intereses hechos valer’ por las entidades locales, el peso y la importancia que han de corresponder a dichos intereses’. El ‘control judicial de esa efectividad y relevancia de la intervención de las entidades locales no puede realizarse, como es lógico, en este juicio abstracto de constitucionalidad de la norma cuestionada’, pero sí ‘por la vía de la concreta impugnación ante los órganos judiciales competentes de la decisión sobre el planeamiento urbanístico que se adopte.’” [FJ 7 e)]. De modo que, concluye la Sentencia, “el precepto impugnado no es contrario a la garantía constitucional de la autonomía municipal (arts. 137 y 140 CE), sin perjuicio de que la jurisdicción contencioso-administrativa podrá controlar las eventuales extralimitaciones en que incurra la Administración autonómica al ejercer las competencias urbanísticas atribuidas y, en particular, la concurrencia de intereses supralocales legitimantes, la efectiva apertura de canales de participación local durante todas las fases del planeamiento así como la asignación a la intervención local del peso correspondiente a los intereses municipales afectados” [FJ 7 e) *in fine*].

Por otro lado, la STC 154/2015 anula diversos preceptos de la Ley de medidas para la vivienda protegida y suelo que modificaban diferentes disposiciones de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de ordenación urbanística de Andalucía. Es el caso de la regulación del “control por sustitución” relativo a la ejecución autonómica de potestades de disciplina urbanística de titularidad municipal, que no supera el contraste con el art. 60 de la Ley de bases de régimen local, al ignorar el plazo mensual posterior al requerimiento para que el municipio pueda ejercer sus competencias. Constatada la incompatibilidad de la regulación legal autonómica y la base estatal, la Sentencia consigna que “no cabe duda de que a través de estos breves plazos el legislador andaluz ha pretendido impulsar una intervención administrativa pronta y eficaz que



evite los hechos consumados, lo que es relevante en el terreno de la legalidad urbanística, tal como ha razonado la letrada de la Junta de Andalucía. Sin embargo, este Tribunal ya ha tenido la oportunidad de aclarar que no le corresponde pronunciarse sobre si regulaciones de este tipo protegen los intereses públicos con más efectividad que el régimen de controles de la Ley reguladora de las bases de régimen local (STC 46/1992, de 2 de abril, FFJJ 2 y 3). Le corresponde solo contrastar tales regulaciones con los elementos relevantes de la Ley reguladora de las bases de régimen local, declarando la inconstitucionalidad de las primeras si hay efectiva contradicción con los segundos, como ocurre en el presente caso” [FJ 7 a)]. A mayor abundamiento, la STC 154/2015 hace hincapié en que la norma básica impone como único motivo legítimo determinante de la sustitución la afección al ejercicio de las competencias autonómicas, criterio que no puede combinarse con otros atinentes al nivel de gravedad de la infracción urbanística cometida [FJ 7 a)]. Justamente la ruptura de ese nexo único determina la nulidad del precepto relativo al ejercicio por sustitución de medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística, en este caso la demolición de lo edificado (art. 28.9 de la Ley territorial controvertida), declarada en el fundamento jurídico 7 b) de la Sentencia. En el caso del art. 28.1 de la misma Ley, que permite trasladar a la Administración autonómica el ejercicio de la potestad de planeamiento, se declara inconstitucional, al no exigir el requerimiento previo al municipio incumplidor, “presupuesto necesario de todo control administrativo por sustitución que arraiga directamente en la garantía constitucional de la autonomía local. No es constitucionalmente aceptable que la Administración autonómica ocupe ámbitos competenciales que el legislador ha atribuido ordinariamente al municipio para la tutela de los intereses de su comunidad territorial, si antes no le da la oportunidad de cumplir sus obligaciones en un plazo razonable y, por tanto, de corregir por sí las disfunciones verificadas” [FJ 7 d)]. A lo que se añade que el precepto legal asociará el defectuoso ejercicio de cualesquiera competencias urbanísticas municipales con la ejecución por sustitución de la potestad de planeamiento, “de modo que la literalidad de la norma da a entender que la competencia local ejercitable por sustitución puede ser distinta de la que desplegó el municipio con incumplimiento grave. A su vez, la previsión impugnada entrega a la Comunidad Autónoma todo el planeamiento urbanístico, esto es, una competencia de interés local preferente y en cuyo ejercicio ordinario por parte de los ayuntamientos ya están presentes los intereses supralocales a través de otras técnicas, singularmente trámites de informe preceptivo de la Comunidad o de aprobación autonómica definitiva (art. 33 de la Ley de ordenación urbanística de Andalucía). Lo hace, ciertamente, ante las circunstancias especiales antedichas en el marco de un

procedimiento rodeado de cautelas y con previsión de una participación local, pero por un tiempo que puede llegar a los cinco años. Ello implica que, conforme a la disposición recurrida, la afectación de los intereses supramunicipales puede llegar a justificar el ejercicio sistemático y durante largo tiempo de una potestad fuertemente discrecional, que encierra infinidad de decisiones que atañen al municipio exclusiva o prevalentemente” [FJ 7 d)].

### 2.3.3

#### **Valoración del suelo en proceso de primera urbanización (STC 218/2015, de 22 de octubre)**

La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha planteó cuestión de inconstitucionalidad respecto de los arts. 23.1 a) y 2, en relación con los arts. 12 y 25 del texto refundido de la Ley de suelo, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, cuestión resuelta en la STC 218/2015, de 22 de octubre. Según se sintetiza en el fundamento jurídico primero de esta Sentencia, la Sala promotora de la cuestión adujo que el art. 23.1 a) del texto refundido “establece un método de valoración, el mismo para el suelo que se encuentra en situaciones muy diversas, pero en situación básica de suelo rural de acuerdo con el art. 12 del texto refundido de la Ley de suelo [...] que impide llegar a una valoración que responda a su valor real, ya que no permite tener en cuenta los factores que inciden en su valor de mercado, y, en especial, las expectativas derivadas de la aprobación del planeamiento o clasificación del suelo como urbanizable delimitado (art. 23.2 del texto refundido de la Ley de suelo)”. Con respecto específicamente al art. 25, apuntaba que la indemnización en él prevista “debida a la privación de la facultad de participar en la actuación urbanizadora [...] no se corresponde con el valor real del suelo, pues se limita a reconocer un porcentaje, entre el 5 y el 15 por 100, a determinar por las comunidades autónomas, aplicado a la diferencia de valor que tendrían los suelos ya urbanizados y el que tienen en su situación inicial” (FJ 1). Para la Sala, todo ello quebrantaría el reconocimiento constitucional de los derechos de propiedad (art. 33.3 CE) y a la igualdad (art. 14 CE).

Opuesto por el Abogado del Estado el óbice de inadecuada formulación del juicio de aplicabilidad y relevancia, pues, según su parecer, “no es posible plantear una cuestión de inconstitucionalidad sobre el artículo 23 y el artículo 25, cuando ambos preceptos son de aplicación alternativa” (FJ 2), la Sentencia despeja este óbice a partir de una pormenorizada exposición del sistema del texto refundido de la Ley de suelo de 2008. Una exposición que arranca con la constatación de que, “a diferencia del texto refundido de 1976

y la Ley 6/1998, de régimen del suelo y valoraciones, la Ley 8/2007 y, en consecuencia, el texto refundido de 2008, han desligado la definición de los derechos y deberes de los propietarios y la valoración del suelo de su clasificación urbanística. [...] A las situaciones básicas en que se encuentra el suelo, se superpone la actuación de transformación urbanística o edificatoria a que estén sometidos (art. 14 del texto refundido de la Ley de suelo). Así, en lo que interesa a la presente cuestión, dentro de los suelos rurales, se encuentran los preservados de la urbanización (suelo no urbanizable de protección y suelo no urbanizable común), aquellos para los que el plan no ha establecido condiciones de ordenación (suelo urbanizable no delimitado, no programado o no sectorizado), y aquellos otros para los que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística prevean o permitan su paso a suelo urbanizado hasta que termine la correspondiente actuación de primera urbanización (suelo urbanizable delimitado, programado, o sectorizado)” (FJ 2). Pues bien, para los propietarios de suelos en situación básica de suelo rural no sometido a una actuación urbanizadora, el texto refundido únicamente contempla una compensación basada en su valoración por el método de capitalización de la renta anual, potencial o real, susceptible de ser corregida al alza en función de factores objetivos de localización. Por el contrario, en el caso de los suelos en situación básica rural sometidos a una actuación de primera urbanización, “entendiendo por tal la que conlleva el paso de un suelo de la situación básica de suelo rural a la de suelo urbanizado, para crear una o más parcelas aptas para la edificación y conectadas funcionalmente con la red de servicios”, a esa compensación se le añade la prevista por la privación de la facultad de participar en la actuación urbanizadora: “En definitiva, el justiprecio contemplado en el texto refundido por la privación de la propiedad de los suelos que, aun estando en situación básica de suelo rural, están sometidos a una actuación de primera urbanización, es decir, están clasificados como suelos urbanizables delimitados, programados o sectorizados y cuentan con la ordenación necesaria para legitimar la actividad urbanística de ejecución cuando esta aún no se ha iniciado, está compuesto por la suma de dos conceptos indemnizatorios: el que corresponde al suelo sin tener en cuenta el destino que le atribuye el planeamiento (art. 23.1 del texto refundido de la Ley de suelo) y el que le corresponde por la privación de la facultad de participar en la actuación urbanística o primera urbanización (art. 25.2 del texto refundido de la Ley de suelo)” (FJ 2)<sup>20</sup>.

20. En cuanto al rechazo del óbice procesal opuesto por la Abogacía del Estado, baste señalar que la Sentencia concluye, en este mismo fundamento jurídico 2, “que lo que la Sala cuestiona es la inconstitucionalidad del completo sistema de valoración establecido por el

La STC 218/2015 descarta la inconstitucionalidad de los arts. 12, 23.2 y 25.1 del texto refundido. En relación con el primero de estos preceptos, pone de manifiesto que “no es inconstitucional que este precepto incluya en la situación básica de rural todos los suelos aún no transformados, esto es, no incorporados al desarrollo urbano, partiendo de las características físicas en que realmente se encuentran, y sin tener en cuenta el diferente destino que les atribuye el planeamiento urbanístico o de ordenación territorial, y en función de ello sirva para aplicar a todos un mismo método de valoración, el contemplado en el art. 23 del texto refundido de la Ley de suelo. Tampoco lo es que el legislador, al delimitar el derecho de propiedad, opte por separar las diferentes facultades que este le atribuye, para en función de ello establecer distintos conceptos indemnizatorios (art. 25.1 del texto refundido de la Ley de suelo)” (FJ 3). A lo que se añade, con apoyo en la STC 141/2014, de 11 de septiembre, el reconocimiento de que “el legislador puede, en atención a la función social que cumple la propiedad, delimitar su contenido (art. 33.2 CE) definiendo los derechos y deberes que esta comprende en cada caso –régimen estatutario del derecho de propiedad–. Así, el legislador estatal, al delimitar el derecho de propiedad, bien puede establecer que el *ius aedificandi* se vaya adquiriendo en función de cumplimiento de los deberes, [...]. En otras palabras, la definición del contenido de la propiedad y, en consecuencia, la valoración del suelo puede partir de la clasificación del mismo, pero esta no es la única opción para el legislador de acuerdo con el art. 33 CE, pues ello dependerá del contenido del derecho de propiedad que este previamente haya delimitado” (FJ 3). De donde se concluye que no son contrarias a la Constitución ni la definición de las situaciones básicas del suelo, recogida en el art. 12 del texto refundido, ni su art. 23, “que se limita a concretar la regla mencionada, descartando que se tengan en cuenta, en el método de capitalización de rentas, las que podrían derivar del destino de transformación urbanística que haya contemplado o pudiera otorgar en el futuro el planeamiento urbanístico o la ordenación territorial” (*ibidem*).

Distinto es el caso del art. 25.2 a) del texto refundido, que contempla la indemnización por la privación de la facultad de participar en la actuación de primera urbanización. La valoración de esa indemnización “se obtiene por la aplicación de un porcentaje (art. 25.2) a la diferencia de valor que tiene el suelo en su situación de origen –el obtenido por capitalización de rentas

---

texto refundido para los suelos urbanizables delimitados o suelos rurales sometidos a una actuación de primera urbanización”, lo que explica el cuestionamiento de todos los preceptos legales controvertidos, a excepción del art. 25.2 b), que queda al margen del juicio constitucional.

conforme a su situación rural incrementado en función de factores objetivos de localización– y el que habría tenido de haberse finalizado la actuación [art. 25.2 a)], esto es el valor de mercado que tienen en el momento de la expropiación los suelos ya urbanizados de las mismas características del que es objeto de expropiación” (FJ 5). Pues bien, según constata la STC 218/2015, “este porcentaje fijo, lejos de estar relacionado con el contenido económico de la facultad de la que el propietario se ha visto privado, la que le hubiera permitido desarrollar la urbanización en régimen de equidistribución de beneficios y cargas, viene dado por un elemento objetivo, a establecer por el legislador autonómico dentro del margen permitido por la legislación estatal, que sirve a una finalidad bien distinta, la de determinar la prestación patrimonial pública de naturaleza no tributaria impuesta por el art. 47 CE cuando contempla la participación de la comunidad en las plusvalías derivadas de la acción urbanística de los poderes públicos. Un porcentaje que oscila, como regla general, entre el 5 y 15 por 100, excepcionalmente entre el 0 y el 20 por 100 cuando el valor de las parcelas resultantes sea sensiblemente inferior o superior al medio de los restantes en su misma categoría de suelo [art. 16.1 b) del texto refundido de la Ley de suelo]”.

De acuerdo con la doctrina de la STC 141/2014, “debemos afirmar ahora que el método de valoración objetivo y no justificado que establece el art. 25.2 a) del texto refundido de la Ley de suelo para determinar la compensación debida por la privación de la facultad de participar en la actuación de primera urbanización, cuando los propietarios no han iniciado aún la urbanización pero no han incumplido sus deberes, no garantiza en todo caso el proporcional equilibrio que debe existir entre la compensación prevista en la ley y el contenido real de la facultad de la que se ve privado el propietario. En consecuencia la compensación contemplada en el art. 25.2 a) del texto refundido de la Ley de suelo es inconstitucional” (*ibidem*)<sup>21</sup>.

---

21. La Sentencia cuenta con cuatro votos particulares: dos de ellos discrepantes, suscritos por los magistrados Adela Asúa y Fernando Valdés, y Juan Antonio Xiol, respectivamente; un voto, formulado por el magistrado Juan José González Rivas, parcialmente discrepante, pues postula la extensión de la declaración de inconstitucionalidad a los arts. 23.1 a) y 2 del texto refundido; y un voto concurrente formulado por el magistrado Pedro José González-Trevijano.

### 3

## Sentencias dictadas en recursos de amparo electorales

El 24 de mayo de 2015 se celebraron elecciones en los 8093 municipios existentes en España. Este proceso electoral dio lugar al dictado de tres sentencias constitucionales: STC 86/2015, de 7 de mayo, recurso promovido por la vía del art. 49.3 de la Ley Orgánica del régimen electoral general (LOREG) frente a actos de la Administración electoral sobre proclamación de candidatos, y SSTC 158/2015 y 160/2015, de 14 de julio, respecto de la proclamación de electos (art. 114.2 LOREG).

### 3.1

#### El exceso de candidatos, causa subsanable de anulación (STC 86/2015, de 7 de mayo)

El partido Ciudadanos presentó una candidatura a las elecciones municipales de Cantalojas (Guadalajara) que estaba integrada por cinco candidatos y un suplente. Esta candidatura fue proclamada por la junta electoral de zona competente y publicada en el diario oficial de la provincia de 28 de abril de 2015. Sin embargo, dos días después el Partido Socialista Obrero Español interpuso recurso contencioso-electoral, del que no se dio traslado a Ciudadanos y que fue finalmente estimado, lo que condujo a la anulación de la candidatura inicialmente proclamada.

Tras dar cuenta de las posiciones defendidas en el proceso constitucional por las partes personadas (los dos partidos políticos mencionados en el párrafo anterior) y el Ministerio Fiscal, la Sentencia arranca con una suerte de conclusión objeto de posterior matización: “No le cabe duda a este Tribunal de que la falta de emplazamiento por el órgano judicial a la demandante en el proceso contencioso-electoral, en el que se anuló la proclamación de su candidatura, como así resulta de las actuaciones, sin valorar, por consiguiente, las posibles argumentaciones que podría haber realizado en el escrito de oposición al recurso contencioso-electoral interpuesto de contrario, le provocó una situación de indefensión material, con real y efectivo perjuicio para sus intereses, no permitida por el art. 24.1 CE (por todas, SSTC 115/2005, de 9 de mayo, FJ 3, y 109/2007, de 10 de mayo, FJ 2)”.

A renglón seguido se añade (FJ 2):

*La apreciación de dicha vulneración nos conduciría a la que sería la solución normal y ortodoxa en un amparo ordinario, es decir, la declaración*

*de la nulidad de la Sentencia con retroacción de las actuaciones para que el Tribunal ordinario dicte otra nueva. No obstante, al encontrarnos ante la decisión de un recurso de amparo electoral, no es a esta conclusión a la que ni se puede ni se debe llegar por no permitirlo la perentoriedad de los plazos del proceso electoral (SSTC 71/1995, de 11 de mayo, FJ 3; 155/2003, de 21 de julio, FJ 6, y 109/2007, de 10 de mayo, 2), siendo la cuestión principal en este recurso analizar si la Sentencia impugnada, al anular la candidatura de la formación política recurrente sin haber tenido en cuenta que la irregularidad era subsanable, ha vulnerado lo dispuesto en el art. 23.2 CE.*

Al decir de la Sentencia, la perentoriedad de los plazos habría llevado, en esta ocasión, a una alteración de las posiciones institucionales de los órganos jurisdiccionales actuantes en el proceso (judicial) electoral, pues, al no haber sido posible promover un incidente de nulidad de actuaciones, “no se ha cumplido con el principio de subsidiariedad que hace del recurso de amparo un recurso extraordinario, [por lo que] el Tribunal se ve compelido a sustituir la función que la LOTC encomienda a los jueces y tribunales ordinarios como ‘primeros garantes de los derechos fundamentales en nuestro ordenamiento jurídico’ (exposición de motivos de la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional)” (FJ 3 *in fine*).

Según reconoce la STC 86/2015, “es cierto que el órgano judicial debió apreciar, como así hizo, la irregularidad en la que la Junta Electoral había incurrido al proclamar, sin reparos, una candidatura que en cuanto al número de componentes infringía el art. 184 a) LOREG” (FJ 5), pero ello no debió haber conducido a la anulación de la candidatura, sino a la apertura de la posibilidad de subsanar el defecto padecido. Y añade: “El hecho notorio de que la LOREG no prevea dicho trámite de subsanación, sino con carácter previo a la proclamación de candidaturas, no puede en modo alguno llevar a la conclusión de que los defectos, en su día subsanables, como en el que ha incurrido en este caso la candidatura de la recurrente en amparo, devengan definitivos e irreparables tan solo por el irregular funcionamiento de la Administración electoral, que debió advertirlo y no lo hizo, en el momento en el que la Ley prevé para ello, ya que no puede pesar sobre los partícipes en el procedimiento electoral un resultado tan gravoso para sus derechos fundamentales, que se originó en la falta de diligencia debida por los poderes públicos en la garantía de su plena efectividad (STC 73/1986, de 17 de junio, FJ 2, por todas)” (FJ 5). Consecuentemente, la Sentencia otorga el amparo y retrotrae las actuaciones a fin de que la junta electoral permita la subsanación del defecto padecido (punto tercero del fallo).



### 3.2

#### Alteración de papeletas electorales (STC 158/2015, de 14 de julio)

En el curso del escrutinio de votos emitidos en las elecciones municipales del Concello de Caldas de Reis (Pontevedra) se declararon nulos dos votos aquejados de idéntica irregularidad: “la papeleta correspondiente a la candidatura del Partido Socialista de Galicia-PSOE (PSG) presentaba un corte horizontal justo debajo del nombre del último candidato suplente (núm. 5), corte que suprimía el espacio inferior de la papeleta que está completamente en blanco” [STC 158/2015, antecedente 2 a)]. Agotada la vía administrativa-electoral (la junta de zona dio validez a los votos, en tanto que la Junta Electoral Central los anuló), el Partido Socialista de Galicia obtuvo satisfacción en la vía contencioso-electoral, al ser estimado su recurso por Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia de 23 de junio de 2015.

La STC 158/2015 arranca, en lo que ahora interesa, con dos precisiones de naturaleza procesal de indudable relevancia: En primer lugar, constata que “la infracción electoral denunciada afecta al resultado final de la elección”, requisito imprescindible para poder apreciar la vulneración material del derecho de sufragio pasivo, “pues si las referidas papeletas fueran nulas, como sostiene el partido recurrente, esta formación política obtendría un puesto más de concejal en detrimento de la candidatura del PSG, que pasaría a tener un concejal menos. Se da, además, la circunstancia de que la pérdida de este concejal privaría a esta última formación de la mayoría absoluta en el concello” (FJ 2). En segundo lugar, el recurso tiene especial trascendencia constitucional desde el momento en que “permite al Tribunal perfilar y aclarar la doctrina que, sobre el principio de inalterabilidad de la lista o candidatura, fue establecida por la STC 124/2011, de 14 de julio [STC 155/2009, FJ 2, letra b)]. La resolución del supuesto de hecho planteado puede tener, además, consecuencias políticas generales [STC 155/2009, FJ 2, letra g)], pues la instrucción 1/2012 de la Junta Electoral Central estableció, en relación con el mismo, una pauta general de actuación distinta de la que deriva de la decisión judicial ahora impugnada” (*ibidem*).

En el caso estaba en juego la interpretación del art. 96.2 LOREG, según el cual serán “nulos en todos los procesos electorales los votos emitidos en papeletas en las que se hubieren modificado, añadido o tachado nombres de candidatos comprendidos en ellas o alterado su orden de colocación, así como aquellas en las que se hubiera introducido cualquier leyenda o expresión, o producido cualquier otra alteración de carácter voluntario o intencionado”. Esta redacción procede de la reforma introducida por la Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero, que, según su preámbulo, clarificó “los supuestos en los que



un voto debe ser considerado nulo”, y que fue objeto de interpretación en la STC 124/2011, de 14 de julio, a cuyos criterios atiende la Sentencia ahora reseñada. En particular, la afirmación de que “la eliminación de la referencia legal al supuesto de nulidad consistente en señalar con un aspa o una cruz el nombre de determinados candidatos suponía la supresión de esta concreta causa de invalidez, circunstancia que determinaba que ese defecto de la papeleta debiera ser observado desde la perspectiva general de los principios de mayor efectividad del derecho fundamental, verdad material y conservación del acto” (STC 158/2015, FJ 3).

La Sentencia descarta que el caso analizado –“corte horizontal que suprime el espacio inferior en blanco de la papeleta” (FJ 4)– pueda calificarse como quebrantamiento del principio de inalterabilidad de la lista al que responde el art. 96.2 LOREG, puesto que “no puede partirse, sin más, del presupuesto interpretativo de que toda modificación detectada en una papeleta electoral, por nimia que sea, haya de quedar subsumida mecánicamente en una hipótesis legal de nulidad. En particular, no puede entenderse que la referencia del art. 96.2 LOREG a “cualquier otra alteración de carácter voluntario o intencional” constituya una cláusula general de invalidez, susceptible de aplicación automática” (*ibidem*).

En especial, la Sentencia proclama (FJ 4):

*Se observa, pues, sin dificultad que la razón normativa del principio de “inalterabilidad de las listas” no es preservar hasta sus últimas consecuencias la apariencia externa de la papeleta, sino evitar toda actuación del elector sobre el contenido de la misma, prohibiéndose taxativamente al votante que añada nuevos elementos o que complemente o suprima los que ya son suficientes para prestar apoyo a la candidatura escogida. De acuerdo con esta idea, la supresión del amplio espacio en blanco que existe en la parte inferior de la papeleta no puede considerarse una “alteración” de la misma en los términos de la cláusula de cierre prevista en el art. 96.2 LOREG, pues no supone la adición de elementos nuevos ni tampoco la modificación o supresión de los preexistentes. Otra conclusión llevaría a dar una amplitud irrazonable al término “alteración”, amplitud que conduciría a considerar nulas las papeletas con defectos nimios, como la supresión de una pequeña esquina o la presencia de manchas que en nada afectan a su contenido.*

### 3.3

#### **Sobre el requisito de acreditación de la especial trascendencia constitucional de los recursos de amparo electorales (STC 160/2015, de 14 de julio)**

La STC 160/2015 inadmite, por falta de acreditación del requisito de la especial trascendencia constitucional de la demanda, el recurso de amparo electoral promovido por el Partido Socialista Obrero Español frente a la proclamación de candidatos electos en el municipio de Lorca (Murcia). Concretamente, la Sentencia acoge el óbice procesal opuesto por la representación del Partido Popular, personado en el proceso constitucional.

Al efecto, la STC 160/2015 recuerda la doctrina constitucional relativa al cumplimiento del requisito establecido en el art. 49.1 LOTC, conforme al cual, “en todo caso, la demanda [de amparo] justificará la especial trascendencia constitucional del recurso”. Se trata no solo de una carga procesal, sino también, como afirmara el Tribunal en la STC 69/2011, de 16 de mayo, FJ 3, de un “instrumento de colaboración con la justicia constitucional”. Pues bien, en su fundamento jurídico segundo, la STC 160/2015 recoge esta precisa síntesis de la doctrina elaborada por el Tribunal acerca del modo como ha de concretarse esa colaboración:

*Para satisfacer esta exigencia, la demanda de amparo no tiene que ajustarse a un modelo rígido, pero sí responder a los “cánones propios de este tipo de escritos procesales” (STC 17/2011, de 28 de febrero, FJ 2) y “tener en cuenta las precisiones que, con relación a esa específica carga, ha ido efectuando este Tribunal a través de diversas resoluciones que despejan las posibles dudas sobre el modo en el que se tiene que hacer efectiva” (STC 69/2011, de 16 de mayo, FJ 3). [...] Hemos precisado también que la carga de justificar esta especial trascendencia consiste en un “esfuerzo argumental” (ATC 154/2010, de 15 de noviembre, FJ 4) que ponga en conexión las vulneraciones constitucionales alegadas con los criterios del art. 50.1 b) LOTC, explicitando la “proyección objetiva del amparo solicitado” y traduciendo en el plano formal (art. 49.1 LOTC) la exigencia material de la especial trascendencia constitucional del asunto (ATC 264/2009, de 16 de noviembre, FJ único). Por esta razón, no basta razonar la existencia de la vulneración de un derecho fundamental (SSTC 17/2011, de 28 de febrero, FJ 2; 69/2011, de 16 de mayo, FJ 3; 143/2011, de 26 de septiembre, FJ 2; 191/2011, de 12 de diciembre, FJ 3; también AATC 188/2008, de 21 de julio, FJ 2; 289/2008, de 22 de septiembre, FJ 2; 290/2008, de 22 de septiembre, FJ 2; 80/2009, de*

*9 de marzo, FJ 2; y 186/2010, de 29 de noviembre, FJ único); es preciso que “en la demanda se disocie adecuadamente la argumentación tendente a evidenciar la existencia de la lesión de un derecho fundamental –que sigue siendo, obviamente, un presupuesto inexcusable en cualquier demanda de amparo– y los razonamientos específicamente dirigidos a justificar que el recurso presenta especial trascendencia constitucional” (STC 17/2011, de 28 de febrero, FJ 2). Consecuentemente, “la exposición sobre la verosimilitud de la lesión del derecho fundamental no puede suplir la omisión de una argumentación expresa sobre la trascendencia constitucional del recurso de amparo” (ATC 252/2009, de 19 de octubre, FJ 1). Por lo mismo, tampoco satisface este requisito la demanda que pretende cumplimentar la carga justificativa con una “simple o abstracta mención” de la especial trascendencia constitucional, “huérfana de la más mínima argumentación”, que no permita advertir “por qué el contenido del recurso de amparo justifica una decisión sobre el fondo en atención a su importancia para la interpretación, aplicación o general eficacia de la Constitución o para la determinación del contenido y alcance de los derechos fundamentales” que se aleguen en la demanda (STC 69/2011, de 16 de mayo, FJ 3, citando el ATC 187/2010, de 29 de noviembre, FJ único).*

Pues bien, la Sentencia constata que este requisito no fue satisfecho por la actora, quien vino a desconocer que justificar la especial trascendencia constitucional de un amparo es cosa distinta de razonar la vulneración del derecho fundamental para cuya efectividad se solicita el amparo: “La demanda no es ya que carezca de un apartado sobre su especial trascendencia constitucional, es que no menciona siquiera este requisito. Es más, no se halla esfuerzo argumental alguno destinado a vincular la vulneración constitucional alegada con los criterios del art. 50.1 b) LOTC. La demanda olvida que, tras la entrada en vigor de la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, pesa sobre el recurrente la carga de argumentar explícitamente que el amparo solicitado tiene una proyección objetiva. En ausencia de justificación alguna relativa a este requisito, ‘el recurrente sitúa implícitamente el cumplimiento de su carga justificativa en la argumentación con la que sostiene la lesión de los derechos fundamentales alegados, confundiendo la vulneración del derecho con la especial trascendencia constitucional del recurso, o, alternativamente, el recurrente incumple de modo radical un deber que ha de satisfacer necesariamente’ (STC 143/2011, de 26 de septiembre, FJ 2). Consecuentemente, el presente recurso debe inadmitirse por incumplimiento del art. 49.1 *in fine* LOTC”. Sorprende este descuido forense tanto más cuanto que, entre los

supuestos que gozan *prima facie* de una presunción de especial trascendencia constitucional enumerados por la STC 155/2009, de 25 de junio, figuran aquellos en que “el asunto suscitado, sin estar incluido en ninguno de los supuestos anteriores, trascienda del caso concreto porque plantee una cuestión jurídica de relevante y general repercusión social o económica o tenga unas consecuencias políticas generales, consecuencias que podrían concurrir, sobre todo, aunque no exclusivamente, en determinados amparos electorales o parlamentarios” [FJ 2 g)], por lo que pudiera pensarse que una somera argumentación en favor de la concurrencia de dicho requisito por la actora le hubiera franqueado las puertas de la justicia constitucional, cerradas para ella en esta ocasión.