

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

**9196** *Pleno. Sentencia 154/2015, de 9 de julio de 2015. Recurso de inconstitucionalidad 1832-2006. Interpuesto por más de cincuenta Diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso en relación con diversos preceptos de la Ley del Parlamento de Andalucía 13/2005, de 11 de noviembre, de medidas para la vivienda protegida y suelo. Interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, derecho de propiedad, autonomía local y competencias en materia de urbanismo y vivienda: nulidad de los preceptos legales autonómicos que atribuyen a la Administración autonómica el ejercicio subsidiario de las potestades de planeamiento y de disciplina urbanística; interpretación conforme del precepto relativo a la intervención autonómica en las delimitaciones de reserva para patrimonio autonómico de suelo (STC 51/2004).*

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

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

**SENTENCIA**

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 1832-2006 interpuesto por don Ignacio Astarloa Huarte-Mendicoa, comisionado al efecto por otros sesenta y ocho Diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso, contra los arts. 12, 13, 23.4, 24.11, 28.1, 28.9, 28.11 y 28.13 de la Ley del Parlamento de Andalucía 13/2005, de 11 de noviembre, de medidas para la vivienda protegida y suelo, publicada en el «Boletín Oficial de la Junta de Andalucía» de 21 de diciembre de 2005, por violación de los artículos 9.3, 33, 137, 140, 141 y 149.1.18 de la Constitución española. Han intervenido las Letradas de la Junta y del Parlamento de Andalucía, en la representación que ostentan. Ha sido Ponente el Magistrado don Andrés Ollero Tassara, quien expresa el parecer del Tribunal.

**I. Antecedentes**

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 21 de febrero de 2006, don Ignacio Astarloa Huarte-Mendicoa, comisionado por otros sesenta y ocho Diputados del Grupo Partido Popular del Congreso, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra varios preceptos de la Ley del Parlamento de Andalucía 13/2005, de 11 de noviembre, de medidas para la vivienda protegida y suelo.

2. El recurso de inconstitucionalidad razona dos tipos de impugnaciones. La primera se dirige al régimen de derechos de tanteo y retracto sobre viviendas de protección pública de los arts. 12 y 13 de la Ley 13/2005. Se reputa contrario al derecho de propiedad (art. 33 CE) y a la prohibición constitucional de aplicación retroactiva de medidas restrictivas de derechos individuales (art. 9.3 CE). Las demás impugnaciones se dirigen a otros preceptos de esa Ley (arts. 23.4, 24.11, 28.1, 28.9, 28.11 y 28.13) que limitarían la capacidad de

actuación de los entes locales en materia de urbanismo en contra de la garantía constitucional de la autonomía local (arts. 137, 140 y 141 CE) y de preceptos de la Ley 7/1985, de 2 abril, reguladora de las bases de régimen local (en adelante, LBRL) con vulneración consecuente del sistema constitucional de distribución competencial (art. 149.1.18 CE).

Respecto de la primera impugnación, el recurso expone el contenido de los arts. 12 y 13 de la Ley 13/2005, relativos al régimen jurídico de la transmisión *inter vivos* de viviendas protegidas, que atribuye derechos de tanteo y retracto a la Junta de Andalucía. Los diputados recurrentes no discuten que el legislador andaluz pueda legítimamente combatir la especulación en relación con las viviendas protegidas a través del establecimiento de límites a la transmisión y, en particular, mediante la atribución a la Administración de derechos de tanteo y retracto. Discuten que pueda constreñir las facultades de libre disposición de los titulares de viviendas protegidas más de lo que lo hacía la legislación precedente en contra del derecho de propiedad (art. 33 CE) y la prohibición constitucional de retroactividad de las disposiciones restrictivas de derechos individuales (art. 9.3 CE). Razonan que el legislador debió prever que el nuevo régimen se aplicase sólo a las viviendas calificadas como protegidas a partir de la entrada en vigor de la Ley 13/2005 y a las que se encontrasen ya afectadas por las mismas restricciones con anterioridad. Sin embargo, dice la demanda, el nuevo régimen se aplica desde la entrada en vigor de la Ley 13/2005 a todas las viviendas protegidas, incluidas las adquiridas con anterioridad bajo un régimen normativo distinto que, en muchos casos, era más favorable. Afirman en este sentido que muchos planes no reconocían derechos de tanteo y retracto en relación con las viviendas protegidas de promoción privada. A su vez, señalan que el precio máximo de venta por metro cuadrado útil en segundas o posteriores transmisiones era, conforme a la normativa estatal, el establecido en el año de la transmisión para las viviendas de protección oficial calificadas provisionalmente. Por otra parte, las comunicaciones eran sólo preceptivas en los casos en que se exigía autorización administrativa para proceder a la transmisión. De ahí que, con cita de la STC 27/1981, de 20 de julio, FJ 10, la demanda entienda que el nuevo régimen de tanteo y retracto constituya una medida restrictiva del derecho a la propiedad privada (art. 33 CE) que, al aplicarse retroactivamente, vulnera el art. 9.3 CE. La instrucción de 29 de diciembre de 2006 y la Orden de 20 de enero de 2006 de la Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Comunidad Autónoma de Andalucía, al tratar de «reconducir lo desacertado de la nueva regulación» «ante el escándalo social creado», serían «prueba palpable» de la retroactividad de las citadas medidas.

La demanda se refiere a las demás impugnaciones después de una larga narración sobre la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, el Libro Blanco para la reforma del gobierno local (publicado por el Ministerio de Administraciones Públicas en 2005) y la jurisprudencia constitucional relativa a la distribución competencial en materia de régimen local (STC 214/1989 y 159/2001, autonomía local (STC 32/1981) y a los controles de la actividad local (SSTC 213/1988, 259/1988, 148/1991, 36/1994, 11/1999 y 159/2001). Por razones de claridad expositiva, presentaremos las impugnaciones formuladas por los Diputados recurrentes conforme al orden con el que las resolveremos después en los fundamentos jurídicos de esta Sentencia. Incurrirían en inconstitucionalidad:

a) La previsión de que la Consejería, trascurridos inútilmente diez días desde el requerimiento al Alcalde, adopte medidas cautelares de suspensión ante actuaciones llevadas a cabo sin licencia u orden de ejecución en determinados casos (art. 28.11, que modifica el art. 188.1 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de ordenación urbanística de Andalucía. También la atribución a la Consejería correspondiente de la competencia para iniciar y resolver procedimientos sancionadores cuando el mismo órgano hubiera adoptado previamente la medida cautelar de suspensión, cuando la infracción se realizase al amparo de licencia u orden de ejecución anulada a instancia de la Administración autonómica y, en otro caso, cuando trascurran inútilmente quince días desde el requerimiento al Alcalde para que inicie el correspondiente procedimiento sancionador (art. 28.13, que modifica el art. 195.1 de la Ley de ordenación urbanística de Andalucía). La demanda discute estos

preceptos sólo en lo relativo a los plazos previstos de respuesta al requerimiento formulado por la Comunidad al ente local, de diez y quince días, respectivamente. Considera que, conforme al art. 60 LBRL, ese plazo nunca puede ser inferior a un mes. De este modo, «se está dificultando enormemente, y casi impidiendo, las posibilidades de intervención del municipio, y facilitando que se llegue a la subrogación de la Comunidad Autónoma en la legítima posición municipal».

b) La previsión de que la Consejería con competencias en materia de urbanismo pueda en su caso, sin perjuicio de la medida de suspensión acordada y previa audiencia del interesado, disponer en el plazo máximo de un mes la inmediata demolición de las actuaciones de urbanización o edificación que sean manifiestamente incompatibles con la ordenación urbanística (art. 28.9, que añade un nuevo apartado 5 al art. 183 de la Ley de ordenación urbanística de Andalucía). La demanda razona con cita de la STC 11/1999 que este precepto instituye un nuevo control de legalidad contrario a la garantía constitucional de la autonomía local, por permitir que la Comunidad Autónoma suplante a la entidad local en supuestos de mero interés local y sin necesidad de requerimiento previo.

c) La previsión de que el Consejo de Gobierno, con audiencia del municipio afectado, dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía e informe favorable del Parlamento de Andalucía, pueda atribuir a la Consejería correspondiente la potestad de planeamiento que corresponde a los municipios durante un plazo no superior a cinco años, cuando estos incurran en grave incumplimiento en el ejercicio de sus competencias urbanísticas con manifiesta afectación de la ordenación del territorio y urbanismo competencia de la Comunidad Autónoma; el Acuerdo del Consejo de Gobierno delimitará el ejercicio de esta potestad, las condiciones para llevarla a cabo, las formas de participación municipal, el plazo de atribución, que en ningún caso será superior a cinco años y se pronunciará sobre la suspensión de la facultad municipal de firmar convenios de planeamiento (art. 28.1, que añade un apartado 4 al art. 31 de la Ley de ordenación urbanística de Andalucía). La demanda reputa inconstitucional este precepto por contradecir el art. 60 LBRL, que permite, no una sustitución general en materia de planteamiento urbanístico, sino una subrogación meramente funcional y limitada. A su vez, el art. 60 LBRL condicionaría la potestad de sustitución al incumplimiento de obligaciones legalmente impuestas, mientras que el precepto autonómico partiría de «una subjetiva apreciación sobre el ejercicio de las competencias urbanísticas para comprobar y considerar si se está afectando negativamente a los valores que debe proteger la ordenación del territorio y el urbanismo tal y como lo entiende la Comunidad Autónoma». Se subraya también que, a diferencia del art. 60 LBRL, el precepto impugnado no contempla plazo alguno de requerimiento al municipio y se califica de deslegalización inaceptable la parte del precepto que remite al Acuerdo del Consejo de Gobierno en lo relativo a las condiciones de ejercicio de la potestad señalada. Se trata, según el recurso, de «mecanismos de control y tutela que no están previstos en el bloque de la constitucionalidad».

d) La exigencia del informe favorable de la Consejería competente en materia de vivienda en relación con la fijación de los plazos para la iniciación y terminación de viviendas de protección oficial dentro del plan general de ordenación urbanística o, en su defecto, del instrumento de planeamiento que contenga la ordenación detallada [art. 23.4, que añade una nueva letra c) al art. 18.3 de la Ley de ordenación urbanística de Andalucía]. Esta exigencia debilitaría excesivamente la autonomía local en un ámbito de clara vocación localista, convirtiendo en accesoria la intervención municipal sin que el Ayuntamiento sea reconocible como instancia autónoma e individualizada de toma de decisiones, como exige la STC 159/2001. El legislador autonómico habría desconocido normas estatales básicas, como los arts. 25.2 d) y 62 LBRL, que conciben el urbanismo como competencia propia municipal y aseguran la participación local en ámbitos en que resulta difícil o inconveniente la asignación diferenciada de facultades; habría convertido la participación local en una intervención sólo aparente, al carecer de la mínima capacidad decisoria y habría asegurado a la Comunidad un «control de oportunidad» sin que existan intereses supramunicipales necesariamente ni «necesidades coordinadoras» justificativas.

e) La previsión de que la Consejería competente en materia de urbanismo podrá establecerse como Administración actuante para la formulación, tramitación, aprobación y ejecución de los instrumentos de planeamiento en relación con las delimitaciones de reserva de terrenos para el patrimonio autonómico de suelo sobre suelo urbanizable sectorizado o no urbanizable 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 (art. 24.11, en la parte que modifica el art. 74.2 de la Ley de ordenación urbanística de Andalucía). Se estaría ante una sustitución o subrogación orgánica general incompatible con la autonomía local y con las únicas fórmulas admisibles de intervención de este género, que son las previstas en la Ley de bases de régimen local. De este modo, se vulneraría «el principio de que la ordenación urbanística del territorio municipal es tarea que fundamentalmente corresponde al municipio, y que la intervención de otras Administraciones se justifica sólo en la medida en que concurren intereses de carácter supramunicipal o controles de legalidad, que, de conformidad con el bloque de la constitucionalidad, se atribuyen a las Administraciones supraordenadas sobre las inferiores».

3. Mediante providencia de 14 de marzo de 2006 la Sección Cuarta del Tribunal Constitucional acuerda admitir a trámite el presente recurso, dar traslado de la demanda y documentos presentados al Congreso de los Diputados, al Senado y al Gobierno, así como al Gobierno y al Parlamento de Andalucía, al objeto de que puedan personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes; y ordenar la publicación de la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Boletín Oficial de la Junta de Andalucía»; publicación que se produce, respectivamente, en los de 30 de marzo y 7 de abril de 2006.

4. Por escrito de 24 de marzo de 2006 el Abogado del Estado se persona en el proceso, manifestando su intención de no formular alegaciones, pero rogando que se le notifique la Sentencia que ponga fin al presente proceso constitucional.

5. Por escrito presentado en el Registro General del Tribunal Constitucional el 30 de marzo de 2006 el Presidente del Senado comunica el Acuerdo de la Mesa de la Cámara de personarse en el proceso ofreciendo su colaboración a los efectos del art. 88.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC).

6. Por escrito registrado en este Tribunal el 31 de marzo de 2006, la Letrada del Parlamento de Andalucía, en la representación que legalmente ostenta, comparece en el proceso y solicita la ampliación en ocho días del plazo de quince establecido para formular alegaciones habida cuenta de la complejidad del objeto del presente recurso de inconstitucionalidad.

7. Por escrito registrado en este Tribunal el 3 de abril de 2006, la Letrada de la Junta de Andalucía, en la representación que legalmente ostenta, comparece en el proceso y solicita la ampliación en ocho días del plazo concedido para formular alegaciones ante la importante acumulación de trabajo que sufre este centro directivo.

8. Por providencia de 4 de marzo de 2006 la Sección Cuarta del Tribunal Constitucional acuerda tener por personadas a las Letradas de la Junta y del Parlamento de Andalucía en nombre del Consejo de Gobierno y del Parlamento de esa Comunidad Autónoma, respectivamente; y prorrogarles en ocho días el plazo concedido por providencia de 14 de marzo de 2006.

9. Por escrito presentado en el Registro General del Tribunal Constitucional el 31 de marzo de 2006, la Mesa del Congreso de los Diputados comunica que esta Cámara no se personará en el proceso ni formulará alegaciones.

10. La Letrada de la Junta de Andalucía, en la representación que legalmente ostenta, presenta el 19 de abril de 2006 en el Registro General del Tribunal Constitucional su escrito de alegaciones.

Respecto de la primera impugnación, tras exponer doctrina constitucional sobre el principio de irretroactividad de las disposiciones restrictivas de derechos, la Letrada autonómica considera que los recurrentes tendrían que haber descendido al análisis del contenido propio del derecho de propiedad y explicar cómo los arts. 12 y 13 de la Ley inciden sobre él. Nada habrían explicado sobre el régimen estatutario del derecho de propiedad de las viviendas protegidas ni sobre la conformación de tal derecho a la especial función social que ese régimen de protección y subvención pública impone. No habrían recogido las razones por las que vulneraría el principio de irretroactividad de las disposiciones restrictivas de derechos la nueva obligación de comunicación y el sistema de precios máximos de venta; sistema que efectivamente altera el régimen precedente, pero que en modo alguno afecta a tanteos, retractos o transmisiones ya realizados. Menos explicable resultaría que el recurso incluya como manifestación de irretroactividad el propio ámbito de aplicación de las viviendas de protegidas, pese a que el art. 2 de la Ley no es objeto de impugnación. Por lo demás, la Letrada autonómica considera, con cita de la STC 108/1996, que la Ley no incide sobre «relaciones consagradas» o «situaciones agotadas»; estaría simplemente condicionando *pro futuro* posibles despliegues de facultades de disposición del dominio de bienes estatutariamente conformados por la función social de la que nacen.

En cuanto a las demás impugnaciones, la Letrada autonómica expone los títulos competenciales que soportarían la Ley controvertida (art. 13.8 del Estatuto de Autonomía de Andalucía: competencia exclusiva en materia de política territorial), la doctrina constitucional sobre el principio de autonomía local y la normativa básica de referencia (LBRL). Después desciende al análisis de las concretas impugnaciones:

a) Los apartados 11 y 13 del art. 28 no incurrirían en inconstitucionalidad mediata. La Letrada de la Junta de Andalucía parte de que, conforme a la STC 159/2001, a la hora de enjuiciar la norma autonómica, hay que identificar previamente los «elementos relevantes» del art. 60 LBRL; sólo a ellos debería ajustarse la legislación autonómica. La previsión de un plazo mensual a contar desde el requerimiento no constituiría un «elemento relevante» del art. 60 LBRL porque prefiguraría, no un mayor control sobre el ente local, sino una mayor eficacia en la gestión de las funciones públicas encomendadas. La fijación de plazos más breves no afectaría a la esencia de la actuación sustitutoria ni del cumplimiento de los deberes propios de los entes locales. La Letrada autonómica insiste en que no puede olvidarse que la eficiencia administrativa es un principio constitucional (art. 103 CE) que debe inspirar la actuación de la Administración, máxime ante medidas cautelares cuya propia virtualidad depende precisamente de su inmediatez.

b) El art. 28.9 sería compatible con el art. 60 LBRL. La Letrada autonómica razona que los Diputados recurrentes parten de un presupuesto erróneo al interpretar que el precepto impugnado autoriza un control de legalidad sin exigir la inactividad municipal previa y sin imponer requerimiento alguno. A través de la expresión «en su caso» el precepto llamaría a una intervención autonómica subsidiaria de la municipal en consonancia con el art. 60 LBRL. El precepto autonómico no estaría obligado a remitirse expresamente a esa disposición, por lo que la impugnación realizada carecería de toda razón.

c) El art. 28.1 tampoco vulneraría la garantía constitucional de autonomía local ni las bases estatales en materia de régimen local. El control autonómico previsto no sería subjetivo ni difuso; sería concreto, de mera legalidad y limitado al ejercicio de las competencias urbanísticas. La discrecionalidad atribuida a la Administración autonómica a través de los conceptos de incumplimiento grave y afectación manifiesta no convertiría el control en genérico ni difuso. Las críticas que el recurso dirige al precepto podrían, en su caso, plantearse contra los actos de aplicación no ajustados a los parámetros de la norma; parámetros que serían constitucionales por cuanto que respetarían el nivel mínimo de autonomía constitucionalmente garantizado. Se estaría ante un precepto distinto del



declarado inconstitucional por la STC 11/1999; el art. 28.1 no permitiría a la Administración autonómica declarar la nulidad de actos administrativos municipales ni realizar valoraciones jurídicas sobre su legalidad; le habilitaría simplemente para verificar su propia realidad competencial. El legislador autonómico habría partido del principio de autonomía local en materia urbanística en consonancia con el art. 25.2 LBRL para introducir una excepción frente a patologías más cercanas a las previstas por el art. 61 LBRL que a las reguladas en el precepto estatal invocado por el recurrente (art. 60 LBRL). El legislador sectorial competente habría operado una redistribución competencial municipal acotada (afectaría sólo al planeamiento) sin incidir sobre el mínimo competencial identificable en ejecución o gestión urbanística (STC 51/2004). Ciertamente, el Tribunal Constitucional tomó en consideración el art. 60 LBRL para enjuiciar el art. 15 del Decreto Legislativo 1/1990, de la Generalitat de Cataluña (STC 159/2001). Sin embargo, para la Letrada autonómica ello no puede significar que sólo los preceptos autonómicos que lo repitan literalmente se ajusten al canon de constitucionalidad; ello sería tanto como negar cualquier posibilidad de desarrollo autonómico en la regulación de los controles de legalidad.

Desde la perspectiva de su supuesto de hecho, consecuencia jurídica y finalidad, el precepto autonómico se situaría en una posición intermedia entre el art. 60 LBRL (control mínimo de legalidad de los actos locales) y el art. 61 LBRL (control de constitucionalidad de los entes locales). Si el supuesto de hecho del art. 60 LBRL es genérico, el del precepto impugnado sería específico; expresaría una adaptación del primero a la sola materia urbanística. Si el primero exige un incumplimiento puntual no cualificado, el segundo requeriría un incumplimiento grave no reducido a deberes puntuales, sino referido a infracciones de envergadura cercana al caos y similares a las contempladas en el art. 61 LBRL. Además, la Letrada autonómica insiste en que tal incumplimiento debe afectar gravemente las competencias autonómicas, lo que introduciría un plus de rigurosidad que alejaría el precepto impugnado del art. 60 LBRL (que no califica de grave aquella afectación habilitante). La consecuencia jurídica no es la disolución del Ayuntamiento (art. 61 LBRL), pero tampoco la mera sustitución puntual del ente local en el cumplimiento de la obligación incumplida (art. 60 LBRL): la Comunidad Autónoma asume las funciones de impulso de los planes generales o, en su caso, de aprobación de los de desarrollo, desviando la necesaria intervención municipal a otras fórmulas igualmente garantizadoras de la autonomía local. En cualquier caso, esta previsión consistiría en una «particularización» autonómica del art. 60 LBRL, que habilita la adopción de las «medidas necesarias». La finalidad del precepto impugnado sería de este modo encauzar la normativa básica para posibilitar el ejercicio de las competencias autonómicas y solventar situaciones de anormalidad partiendo de un principio de proporcionalidad. Además, el art. 28.1 redoblaría las garantías de autonomía local establecidas en el art. 60 LBRL al exigir el pronunciamiento favorable del Parlamento y del Consejo Consultivo de Andalucía. A su vez, la necesaria adaptación del supuesto de hecho del art. 60 LBRL a la realidad urbanística de Andalucía y, en particular, la configuración del incumplimiento relevante como sistemático y expresivo de una situación excepcional de desaparición virtual de la función pública del urbanismo, justificaría que el precepto autonómico haya dejado de prever los requerimientos a que hace referencia aquella norma estatal; la tramitación de un complejo procedimiento administrativo con audiencia del municipio en cuestión se mostraría como una garantía procedimental más completa, teniendo en cuenta que en el procedimiento de reasignación competencial operan las garantías de la Ley 30/1992. A su vez, afirma la Letrada autonómica, el precepto autonómico prevé expresamente la intervención municipal en el procedimiento administrativo que encauza el ejercicio de la competencia reasignada.

d) El art. 23.4 de la Ley no vulneraría el principio de autonomía local. La Letrada de la Junta de Andalucía admite que este precepto condiciona la decisión municipal sobre los plazos de inicio y terminación de viviendas de protección oficial para asegurar su efectiva materialización; la regulación de esos plazos en el plan debe contar con el informe favorable de la Consejería competente en materia de vivienda. Sin embargo, el alcance de este condicionamiento sería limitado: ese informe no sería una instrucción vinculante u orden concreta que pueda sustituir la decisión municipal, prefijando nuevos plazos; sería

obvio que el plan general o el planeamiento de desarrollo que corresponda pueden fijar los plazos de inicio y terminación. A su vez, tal condicionamiento estaría justificado por la necesidad de compatibilizar la acción de los distintos entes territoriales (en este caso, señaladamente, la Junta de Andalucía) sobre un mismo espacio físico. Otra solución que no implicase fórmulas de cooperación interadministrativas lesionaría el principio de autonomía de esta Comunidad; al estarse en un ámbito en que el interés no es exclusivamente local, el ente local no podría erigirse en la única instancia decisoria.

e) El art. 24.11 de la Ley, en la parte que modifica el art. 74.2 de la Ley de ordenación urbanística de Andalucía, no vulneraría el principio de autonomía local y se ajustaría a la legislación básica estatal. Esta previsión permitiría que la Consejería competente en materia de urbanismo se erigiese en Administración actuante para la formulación, tramitación, aprobación y ejecución de instrumentos de planeamiento únicamente en casos en que es clara la afectación de competencias supramunicipales, por encontrarse implicados intereses que trascienden al municipio, tales como el medio ambiente o la articulación territorial de la Comunidad. De ahí que, según la Letrada autonómica, la Ley haya calificado de «estratégicas» las finalidades de ordenación o vertebración territorial que pueden motivar la intervención autonómica. En todo caso, el riesgo de que la actuación autonómica no se atenga a dichos fines de interés supramunicipal sería una razón para impugnar las normas o actos resultantes ante la jurisdicción contencioso-administrativa, no para contestar la constitucionalidad de la previsión.

11. La Letrada del Parlamento de Andalucía, en la representación que legalmente ostenta, presenta el 27 de abril de 2006 en el Registro General del Tribunal Constitucional su escrito de alegaciones.

Respecto de la primera impugnación, la Letrada autonómica admite que el nuevo régimen legal elimina derechos que la legislación anterior reconocía. No obstante, el art. 9.3 CE no impediría que el legislador varíe en sentido restrictivo y con eficacia *ex nunc* el régimen jurídico precedente: «al establecer con carácter general una nueva configuración legal de los derechos patrimoniales, el legislador no sólo puede, sino que debe tener en cuenta las exigencias del interés general» (STC 227/1988). La previsión *ex novo* de un derecho de adquisición preferente aplicable a transmisiones de viviendas adquiridas bajo un régimen en que tal derecho no estaba previsto no afectaría en modo alguno al contenido esencial del derecho de propiedad y se justificaría plenamente a partir de su función social (art. 33.2 CE). Lo que el legislador pretendería es que las viviendas cumplan la finalidad del art. 47 CE a lo largo de todo el tiempo de vigencia del régimen de protección y combatir el fenómeno de la especulación del suelo (STC 207/1999).

La Letrada del Parlamento de Andalucía alega con cita de la STC 227/1988 que no hay retroactividad cuando una ley regula de manera diferente *pro futuro* situaciones creadas con anterioridad a su entrada en vigor y cuyos efectos no se han consumado. A los efectos del art. 9.3 CE, una ley es retroactiva sólo si incide sobre situaciones consagradas o agotadas. Por eso no podría calificarse de retroactiva la Ley 13/2005 sólo porque a partir de su entrada en vigor atribuya a la Administración un derecho de adquisición preferente de las viviendas de protección oficial. Habría que entender que, a falta de una previsión expresa y conforme al art. 2.3 del Código civil, los derechos de adquisición preferente afectan sólo a las transmisiones posteriores a la entrada en vigor de la ley, por más que las viviendas transmitidas fueran adquiridas con anterioridad. Lo que no podría aceptarse es la tesis de los recurrentes según la que el art. 9.3 CE obliga a que tal limitación afecte únicamente a las viviendas calificadas como protegidas después de la entrada en vigor de la Ley; ello supondría aceptar la teoría de los derechos adquiridos, ni más ni menos, con la consiguiente petrificación del ordenamiento jurídico.

La Letrada autonómica extiende estas consideraciones al régimen de comunicaciones de las transmisiones establecidos en los arts. 12 y 13 y a la previsión del precio máximo por el que pueden ejercerse los derechos de tanteo y retracto (art. 12.6). En relación con esta última, tras advertir que resulta absolutamente indiferente la ejecución reglamentaria de esta previsión en un proceso constitucional de control abstracto de normas con rango de ley (STC 11/1981), advierte que los concretos precios máximos fijados por el art. 5.3 de la

Orden de la Consejería de Obras Públicas y Transportes de 20 de enero de 2006 no son consecuencia directa del art. 12.6 de la Ley 13/2005, sino de los arts. 6 y 94 del Decreto 149/2003, de 10 de junio, por el que se aprueba el plan andaluz de vivienda y suelo para los años 2003-2007. Lo relevante en cualquier caso sería que la disposición legal impugnada no instaura un nuevo régimen de fijación de los precios de las viviendas de protección oficial de promoción privada. El art. 12.6 interpretado conforme a su tenor literal y en conexión con el art. 6.1 de la misma Ley no haría más que reproducir para estos supuestos concretos de ejercicio de los derechos de tanteo y retracto la previsión general relativa al límite del precio de venta de viviendas de protección oficial. Por lo demás, tanto el art. 12.6 como el Real Decreto 727/1993 tomarían como punto de referencia para la determinación del precio la fecha de la enajenación, por lo que ambos regímenes serían coincidentes.

La Letrada del Parlamento andaluz solicita la desestimación de las demás impugnaciones con base en las siguientes razones:

a) Los apartados 11 y 13 del art. 28 no incurrirían en inconstitucionalidad mediata ni lesionarían la garantía constitucional de la autonomía local. Según la Letrada autonómica, estas previsiones no regulan la subrogación de la Administración de la Junta de Andalucía en las competencias urbanísticas de los municipios en casos de incumplimiento; delimitan las potestades de una y otros en materia sancionadora y para la adopción de medidas cautelares de suspensión de obras ilegales, según resulta de su ubicación sistemática. Como consecuencia de esta delimitación, la Administración autonómica sería la competente para sancionar, suspender cautelarmente o paralizar obras ilegales en casos graves con incidencia en intereses supralocales por su afectación a la ordenación urbanística, los contemplados en los arts. 188.1 y 195.1 de la Ley de ordenación urbanística de Andalucía. Esta delimitación no podría valorarse a la luz del art. 60 LBRL. Esta norma básica presupondría que las competencias ejercidas por la Administración autonómica hayan sido previamente atribuidas a los entes locales como competencias propias. Consecuentemente, el único parámetro de control utilizable sería el haz de facultades que la garantía constitucional de la autonomía local preserva a los municipios; pero los Diputados recurrentes no han planteado esta cuestión. En cualquier caso, las competencias atribuidas a la Comunidad Autónoma no lesionarían la autonomía local constitucionalmente garantizada ni harían irreconocible la imagen que de ella tiene la conciencia social; al contrario, nuestro Derecho urbanístico tradicional distribuiría las competencias sancionadoras entre autoridades locales y autonómicas en función de la importancia de la infracción (p. ej., Ley del suelo de la Comunidad de Madrid). Para el caso de que el Tribunal Constitucional entendiera que el art. 60 LBRL funciona aquí como parámetro de constitucionalidad, la Letrada autonómica niega el carácter básico del plazo mensual establecido; tal plazo no podría ser universal ni aplicable a todos los incumplimientos posibles en los distintos sectores del ordenamiento jurídico. De modo que el legislador autonómico se habría limitado en este caso a adaptar el señalado plazo a la finalidad perseguida, que es la inmediata paralización de actos urbanísticos manifiestamente ilegales.

b) El art. 28.9 sería compatible con el art. 60 LBRL. El precepto impugnado, interpretado en conexión con el art. 188.3 de la Ley de ordenación urbanística de Andalucía, desmiente la tesis de que el legislador andaluz ha querido autorizar un control autonómico de legalidad sin exigir una inactividad municipal previa y sin imponer requerimiento alguno. Al contrario, habría previsto la intervención por subrogación tras el trascurso infructuoso de un mes desde el requerimiento al Alcalde para que adopte el pertinente acuerdo municipal. En cualquier caso, el control establecido no sería de legalidad; se estaría ante un mecanismo similar al contemplado en el fundamento jurídico 5 de la STC 11/1999, ya que la sustitución se produce cuando los actos de edificación o uso del suelo se hayan realizado sin licencia u orden de ejecución. Además, la intervención autonómica se limitaría a casos de infracciones urbanísticas de especial gravedad con clara incidencia en la ordenación urbanística y en los intereses supramunicipales.

c) El art. 28.1 no vulneraría la garantía constitucional de autonomía local ni las bases estatales en materia de régimen local. La Constitución no veda a la Comunidad Autónoma



los controles de legalidad de los actos locales (SSTC 27/1987; 159/2001); tampoco lo harían los arts. 65 y 66 LBRL. La Letrada autonómica se apoya en la doctrina constitucional (SSTC 27/1987 y 46/1992) para subrayar que el objetivo de tales preceptos es que sólo los tribunales puedan anular o suspender la eficacia de los actos locales. El precepto impugnado no regularía nada incompatible con tal exigencia; se referiría a un supuesto radicalmente distinto, la limitación de las competencias urbanísticas municipales en caso de grave incumplimiento que afecte manifiestamente a la ordenación del territorio y al urbanismo competencia de la Comunidad con la finalidad de restablecer y garantizar las competencias afectadas.

Comoquiera que las bases estatales no pueden agotar la regulación de una materia (SSTC 32/1981, 27/1987 y 98/2004), habría que interpretar que los mecanismos de control de la Ley de bases de régimen local no agotan las posibilidades de control autonómico de las entidades locales. La Ley de bases de régimen local, del mismo modo que establece mínimos competenciales comunes que debe completar el legislador sectorial competente (STC 159/2001), prevé mecanismos generales de control que ese legislador podría modular y ampliar, respetando en todo caso la garantía constitucional de la autonomía local. Este criterio podría derivarse de la STC 159/2001. Resultaría impensable que el legislador básico estatal haya pretendido establecer una enumeración y regulación exhaustivas de los mecanismos de control de los entes locales y, en particular, impedir que el legislador sectorial competente (en este caso, el andaluz por virtud del art. 13.8 del Estatuto de Autonomía) diseñe fórmulas para situaciones intermedias de incumplimientos generalizados para las que no son adecuadas las previstas en los arts. 60, 65 y 66 LBRL. La impugnación judicial y la eventual suspensión de los instrumentos de planeamiento y convenios urbanísticos serían mecanismos de control insuficientes para un ámbito decisivo en la articulación y vertebración del territorio de la Comunidad; supondrían una paralización y bloqueo de la actividad urbanística imposibles desde la perspectiva de los intereses públicos aquí implicados. Además, a diferencia de la regulación enjuiciada en la STC 11/1999, la aquí examinada no habilitaría una mera comprobación autonómica de la conformidad a derecho de la actividad urbanística; permitiría la subrogación como garantía de que el ejercicio de las competencias locales no vaya contra las competencias autonómicas ni en perjuicio de los intereses supralocales cuya protección corresponde a la Comunidad, por lo que cumpliría los límites constitucionales a las tutelas administrativas (SSTC 27/1987 y 159/2001).

Por lo demás, el legislador autonómico habría configurado la subrogación discutida como solución de excepción que asume como punto de partida, justamente, el reconocimiento de la autonomía local. Sus presupuestos habilitantes serían más exigentes y cualificados que los del control previsto en el art. 60 LBRL; la subrogación habilitada no sería general, sino limitada al ejercicio de la potestad de planteamiento necesario para «restablecer y garantizar las competencias afectadas»; tal mecanismo estaría rodeado de garantías de autonomía local: el informe favorable del Parlamento andaluz; el dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía con carácter previo al acuerdo del Consejo de Gobierno; la limitación del plazo en que cabe la sustitución; y la intervención municipal en los procedimientos autonómicos que articulan tal subrogación. La letrada autonómica destaca que la puesta en marcha del señalado mecanismo requiere de la audiencia previa del municipio y que tal audiencia constituye una mera adaptación del requisito del requerimiento previo.

d) El art. 23.4 de la Ley no vulneraría el principio de autonomía local. La Letrada autonómica razona que el urbanismo es una competencia compartida entre la Comunidad de Andalucía y los municipios, correspondiendo a la primera graduar la intensidad de la necesaria participación de los segundos que reclama la Constitución en función de la relación entre los intereses supralocales y locales implicados (STC 170/1989) y que las políticas propias de vivienda protegida corresponden a la Comunidad Autónoma (STC 152/1988) por responder precisamente a intereses supralocales; sirven a una relevante finalidad constitucional (art. 47 CE) y guardan estrecha relación con la economía general, por la importancia de la construcción como factor de desarrollo y generador de empleo

(STC 152/1988) y por su repercusión sobre el precio de la vivienda y el suelo. Ese carácter supralocal de los intereses implicados permitiría a la Comunidad modular el ejercicio de las competencias municipales de gestión y ejecución urbanísticas (SSTC 56/1986, 170/1989, 149/1991, 61/1997 y 40/1998). El informe vinculante sería una de las técnicas utilizables para la articulación de los diversos intereses en juego tal como habría reconocido la STC 40/1998, en relación con las competencias concurrentes del Estado y las Comunidades Autónomas.

El precepto impugnado habría acudido razonablemente a la técnica del informe vinculante. La determinación de los plazos afectaría a intereses que exceden del ámbito estrictamente local; de ella dependería en gran medida la efectiva consecución de los objetivos de las políticas estatales y autonómicas de vivienda aprobadas al amparo de los arts. 149.1.11 y 13 CE y 13.8 del Estatuto de Andalucía. Las reservas de vivienda carecerían de toda eficacia si los planes no se ejecutasen y las viviendas no se construyesen en plazos adecuados en función de las necesidades marcadas en cada momento por el mercado de vivienda y suelo. Consecuentemente, el informe favorable de la Consejería competente en materia de vivienda perseguiría, no sustituir al municipio en la determinación de los ritmos de ejecución del planeamiento orientado a necesidades estrictamente locales; sino la articulación de las competencias urbanísticas municipales con las políticas autonómicas de vivienda protegida.

e) El art. 24.11 de la Ley, en la parte que modifica el art. 74.2 de la Ley de ordenación urbanística de Andalucía, no vulneraría el principio de autonomía local y se ajustaría a la legislación básica estatal. La Letrada autonómica admite que el principio de autonomía local se proyecta sobre el urbanismo y que el art. 25.2 d) LBRL atribuye a los municipios competencias en materia de ordenación, ejecución, gestión y disciplina urbanística. No obstante, dichas normas no permitirían determinar *a priori* las concretas atribuciones que deben ejercer necesariamente los municipios. Tal determinación correspondería, precisamente, al legislador sectorial, en este caso andaluz. La competencia autonómica en materia de urbanismo sería de regulación, pero podría alcanzar también a la ejecución, siempre con garantía de una participación local más o menos intensa en función de la relación de los intereses locales y supralocales implicados (SSTC 32/1981, 170/1989, 149/1991, 40/1998 y 159/2001). Consecuentemente, el precepto impugnado no podría reputarse inconstitucional por el solo hecho de que atribuya a la Administración autonómica competencias de ejecución en materia de urbanismo, lo que ha reafirmado la doctrina constitucional en relación con atribuciones de ejecución del Estado (SSTC 56/1986; 40/1998) y de las Comunidades Autónomas (STC 159/2001).

En el presente caso, el precepto impugnado efectuaría una delimitación o distribución de competencias urbanísticas entre los municipios y la Comunidad Autónoma. Llevaría a cabo una reserva de competencias ejecutivas plenamente justificada; las actuaciones urbanísticas contempladas excederían de los intereses exclusivamente locales, incluso cuando tal actuación abarca un solo término municipal. La finalidad del precepto, en lo tocante al sector urbanizable, sería facilitar la ejecución del planeamiento como garantía de que el patrimonio autonómico del suelo pueda intervenir en su precio (aumentando la oferta para abaratarlo e incrementando las viviendas disponibles para las clases sociales más desfavorecidas) y, de este modo, superar la inoperatividad tradicional de las reservas de suelo. En igual sentido, el precepto perseguiría intereses supralocales en lo relativo al no urbanizable; se trataría de actuaciones destinadas a asegurar funciones estratégicas en la organización y cohesión del territorio autonómico. La Letrada autonómica afirma que la Ley de ordenación urbanística de Andalucía se caracteriza frente al sistema tradicional y al de otras Comunidades Autónomas por el absoluto protagonismo municipal en la aprobación y ejecución del planeamiento para concluir que resulta difícilmente aceptable que la intervención de la Consejería como Administración actuante en la aprobación definitiva, dirección y control de la ejecución del planeamiento de desarrollo en supuestos concretos suponga una vulneración del principio de autonomía local o convierta al municipio en una instancia no reconocible por el ciudadano como centro autónomo e individualizado de decisión en materia urbanística. Habría que tener en cuenta, además,

que la atribución de aquellas competencias a la Administración andaluza no ha eliminado la participación municipal. En un caso, la Junta se limitaría a aplicar y desarrollar los criterios y directrices para la ordenación detallada de los sectores en que se divide el suelo urbanizable sectorizado que ha fijado previamente el municipio en la elaboración, aprobación inicial y aprobación provisional del plan general (art. 10.2 de la Ley de ordenación urbanística de Andalucía); municipio que deberá ser oído también en la tramitación del plan parcial correspondiente (art. 32.1 de la Ley de ordenación urbanística de Andalucía). Lo mismo ocurriría respecto del suelo no urbanizable cuyos elementos fundamentales ya han sido fijados igualmente en el plan general (arts. 46, 47 y 52 de la Ley de ordenación urbanística de Andalucía) con la correspondiente participación del municipio.

12. Mediante providencia de 7 de julio de 2015 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 9 del mismo mes y año.

## II. Fundamentos jurídicos

1. Los Diputados recurrentes impugnan en el presente proceso constitucional los arts. 12 y 13 de la Ley del Parlamento de Andalucía 13/2005, de 11 de noviembre, de medidas para la vivienda protegida y suelo, por entender que establecen derechos de tanteo y retracto sobre viviendas de protección pública en contra del derecho de propiedad (art. 33 CE) y de la prohibición constitucional de aplicación retroactiva de medidas restrictivas de derechos individuales (art. 9.3 CE). Impugnan asimismo otros preceptos de esa Ley (arts. 23.4, 24.11, 28.1, 28.9, 28.11 y 28.13) por considerar que limitan la capacidad de actuación de los entes locales en materia de urbanismo en contra de la garantía constitucional de la autonomía local (arts. 137, 140 y 141 CE) y de varios preceptos de la Ley 7/1985, de 2 abril, reguladora de las bases del régimen local (LBRL) con vulneración consecuente del sistema constitucional de distribución competencial (art. 149.1.18 CE).

Las Letradas de la Junta y del Parlamento de Andalucía, en la representación que legalmente ostentan, solicitan la desestimación íntegra del recurso de inconstitucionalidad por las razones recogidas ampliamente en los antecedentes.

2. Antes de abordar las impugnaciones formuladas debemos pronunciarnos sobre el modo en que las reformas legislativas posteriores al planteamiento del recurso de inconstitucionalidad afectan al objeto de este proceso y a las normas que han de erigirse en parámetro de control de los preceptos autonómicos cuestionados. Dos son las reformas a tener en cuenta respecto del objeto de este proceso constitucional:

a) La disposición adicional tercera de la Ley andaluza 13/2007, de 26 de noviembre, de medidas de prevención y protección integral contra la violencia de género, que ha introducido un último inciso en el párrafo segundo del art. 12.1 de la Ley 13/2005: «y salvo la posibilidad de permuta en casos de violencia de género, tal y como prevé la Ley de protección integral contra la violencia de género de Andalucía». Permanecen inalterados el párrafo primero y el resto de apartados del artículo, que son los que los Diputados recurrentes reputan contrarios a los arts. 33 y 9.3 CE por regular derechos de tanteo y retracto en las transmisiones *inter vivos* de viviendas protegidas a favor de la Administración. Consecuentemente, la indicada reforma no ha afectado al objeto del presente proceso constitucional.

b) La disposición final quinta del Decreto-ley 5/2012, de 27 noviembre, de medidas urgentes en materia urbanística y para la protección del litoral de Andalucía, que ha dado nueva redacción a la letra c) del art. 18.3 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de ordenación urbanística de Andalucía; letra cuya redacción originaria provenía de una disposición impugnada en este presente proceso constitucional (art. 23.4 de la Ley 13/2005). El indicado Decreto-ley sustituye la redacción de aquella letra por otra nueva, pero la única novedad que introduce es la ampliación de uno a tres meses del plazo concedido a la Consejería competente en materia de vivienda para emitir informe sobre los

plazos para el inicio y terminación de viviendas protegidas previstos en el plan general de ordenación urbana o en el instrumento que contenga la ordenación detallada. Los Diputados recurrentes han impugnado el art. 18.3 c) de la Ley de ordenación urbanística de Andalucía por entender que la sola exigencia de un informe favorable de aquella Consejería vulnera la protección constitucional de la autonomía local así como los arts. 25.2 d) y 62 LBRL. Consecuentemente, la nueva redacción no ha alterado los términos en que el recurso ha planteado la controversia. Comoquiera que esta controversia sigue viva y que su contenido es sustancialmente competencial, corresponde apreciar la no desaparición del objeto del proceso en este punto, tal como impone la ya consolidada doctrina constitucional (SSTC 102/2013, de 23 de abril, FJ 2, y 138/2013, de 6 de junio, FJ 2, remitiéndose ambas a la STC 133/2012, de 19 de junio, FJ 2), ello sin perjuicio de que una eventual declaración de inconstitucionalidad y nulidad habría de referirse a la redacción originaria del precepto impugnado.

Por otra parte, una sola modificación ha afectado a las normas utilizables como parámetro de control en el presente proceso constitucional: la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, que ha reformado la Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Andalucía (en adelante, EAAnd). La señalada reforma ha reafirmado las competencias autonómicas en materia de urbanismo, vivienda y régimen local (arts. 56 y 60) e incluye ahora la garantía de «un núcleo competencial propio» de los municipios «que será ejercido con plena autonomía con sujeción sólo a los controles de constitucionalidad y legalidad» (art. 92.1) y la previsión de que «los Ayuntamientos tienen competencias propias» sobre «ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística» [art. 92.2 a)] y «planificación, programación y gestión de viviendas y participación en la planificación de la vivienda de protección oficial» [art. 92.2 b)]. De acuerdo con nuestra doctrina sobre el *ius superveniens* [por todas, STC 34/2014, de 27 de febrero, FJ 2 c)], en el presente proceso constitucional corresponde tomar en consideración la versión actualmente vigente del Estatuto de Autonomía de Andalucía.

3. La Ley 13/2005, de 11 de noviembre, establece (por vez primera en texto con rango legal en la Comunidad Autónoma de Andalucía) un régimen jurídico «con la finalidad de facilitar el acceso» a una «vivienda digna y adecuada, de acuerdo con el artículo 47 de la Constitución» (art. 1), a «familias con recursos económicos limitados» y atender de «manera especial» las «necesidades habitacionales» de «grupos sociales con especiales dificultades», como «jóvenes, mayores, personas con discapacidad, víctimas del terrorismo, familias monoparentales, los procedentes de situaciones de rupturas de unidades familiares, víctimas de la violencia de género y emigrantes retornados» (art. 3).

La Ley regula lo que puede calificarse de estatuto especial de derechos y obligaciones del titular o usuario de vivienda protegida. Conforme a este estatuto, «las viviendas protegidas se destinarán a residencia habitual y permanente» (art. 4.1); los «compradores de viviendas protegidas no podrán transmitirlos “inter vivos” ni ceder su uso por ningún título, durante el plazo mínimo de diez años desde la fecha de formalización de la adquisición», salvo en supuestos excepcionales (art. 12.1, segundo párrafo); a lo largo del periodo de vigencia del llamado «régimen legal de protección» (art. 5.1), los actos de disposición quedan en todo caso sujetos al precio o renta máximos fijados para cada ámbito territorial por el correspondiente plan de vivienda y suelo (art. 6.1), prohibiéndose la «percepción de cualquier sobreprecio, prima o cantidad distinta a la que corresponda satisfacer», «sin que pueda justificarse» «por mejoras u obras complementarias al proyecto aprobado» (art. 6.2). El indicado estatuto incluye la sujeción a un régimen sancionador específico (arts. 17 a 22) así como de expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad de las viviendas protegidas (art. 14) y de desahucio administrativo (arts. 15 a 16).

Dentro de ese estatuto especial se halla el sometimiento al ejercicio por parte de la Administración de la Junta de Andalucía (o «del Ayuntamiento o entidad pública que sean designados por aquélla») de derechos de tanteo y retracto sobre las «segundas o posteriores transmisiones inter vivos de la titularidad del derecho de propiedad o de cualquier otro derecho real de uso y disfrute sobre las viviendas protegidas» (art. 12.1, párrafo primero). Los derechos de tanteo y retracto son limitaciones a la trasmisión de

viviendas protegidas. Permiten que la Administración adquiriera la vivienda al precio fijado con preferencia frente a otros (tanteo) así como adquirir la ya transmitida a un tercero con incumplimiento de las condiciones establecidas para el ejercicio del derecho de tanteo (retracto). Los Diputados recurrentes impugnan la previsión de estos derechos, por entender que vulnera los arts. 33 y 9.3 CE. Tal previsión se halla en los arts. 12 y 13 de la Ley, que disponen lo siguiente:

«Artículo 12. *Derechos de tanteo y retracto.*

1. Las segundas o posteriores transmisiones inter vivos de la titularidad del derecho de propiedad o de cualquier otro derecho real de uso y disfrute sobre las viviendas protegidas estarán sujetas a los derechos de tanteo y retracto legal en favor de la Administración de la Junta de Andalucía, o del Ayuntamiento o entidad pública que sean designados por aquélla.

Los compradores de viviendas protegidas no podrán transmitir las “inter vivos” ni ceder su uso por ningún título, durante el plazo mínimo de diez años desde la fecha de formalización de la adquisición, con las excepciones que reglamentariamente se establezcan.

2. Sin perjuicio de la autorización que requiera la transmisión del derecho sobre la vivienda protegida, los/las titulares de viviendas protegidas comunicarán al órgano competente previsto en el apartado anterior la decisión de transmitir, e indicarán el precio, la forma de pago y las demás condiciones de la transmisión.

Al mismo tiempo, la persona interesada en la adquisición deberá comunicar al citado órgano competente sus datos e ingresos económicos anuales, así como los del resto de los miembros integrantes de su unidad familiar.

El derecho de tanteo habrá de ejercitarse en el plazo de sesenta días naturales a partir del siguiente a aquél en que se haya producido la última de las comunicaciones anteriores; si transcurrido ese plazo no se hubiera ejercitado el tanteo, podrá llevarse a efecto la transmisión comunicada en sus mismos términos.

3. La persona adquirente deberá comunicar a dicho órgano competente, en el plazo de los treinta días naturales siguientes a la transmisión, las condiciones en las que se ha producido la venta, así como una copia de la escritura o documento donde la venta se haya formalizado.

4. En el caso de que quienes transmitan o adquieran no hubieran realizado las comunicaciones a las que se refiere el apartado 2, de que las comunicaciones fueran incompletas o defectuosas, o de que la transmisión se haya producido antes del transcurso del plazo señalado para el ejercicio del derecho de tanteo, o en condiciones distintas a las anunciadas, el órgano competente podrá ejercer el derecho de retracto en el plazo de sesenta días naturales a contar desde el siguiente a la comunicación de la transmisión, o de que ésta hubiere llegado a su conocimiento, fehacientemente, por cualquier otro medio.

5. Los derechos de tanteo y retracto, así como el régimen de comunicaciones a los que se refiere el presente artículo, deberán constar expresamente en la correspondiente escritura pública y tendrán su reflejo en la respectiva inscripción registral.

6. El derecho de tanteo se ejercerá hasta por un precio máximo igual al vigente para las viviendas protegidas de la tipología de que se trate en el correspondiente ámbito territorial en la fecha en que se pretenda la enajenación.

El derecho de retracto se ejercerá por el precio de transmisión, que no podrá superar el máximo vigente para las viviendas protegidas a que se refiere el párrafo anterior.



7. La fijación de tanteos y retractos convencionales en las promociones de viviendas protegidas deberá respetar el ejercicio de los derechos de tanteo y retracto legal a los que se refiere este artículo.

8. En el ejercicio de los derechos de tanteo y retracto, sus titulares podrán designar a quién se adjudica la vivienda protegida, que se subrogará en la posición de aquellos.

La selección de dicha persona adjudicataria se realizará en la forma prevista en el artículo 3.»

«Artículo 13. *Elevación a escritura pública, inscripción en el Registro de la Propiedad y otras garantías.*

1. Las Notarías y los Notarios, para elevar a escritura pública la transmisión de la titularidad o, en su caso, de los derechos reales de uso y disfrute vitalicio de viviendas protegidas sujetas a los derechos de tanteo y retracto, exigirán que se acrediten por las respectivas personas transmitentes y adquirentes las comunicaciones al órgano competente respecto de la oferta de venta con los requisitos señalados en el apartado 2 del artículo 12, así como el vencimiento del plazo establecido para el ejercicio del derecho de tanteo, circunstancias que deberán testimoniarse en las correspondientes escrituras.

2. Igualmente deberán comunicar a la Consejería competente en materia de vivienda la transmisión, mediante remisión por el procedimiento que se determine de copia simple de la escritura pública en la que se hubiera instrumentado la venta de una vivienda protegida.

3. Para inscribir en el Registro de la Propiedad las transmisiones efectuadas sobre las viviendas protegidas, deberá acreditarse el cumplimiento de las obligaciones contempladas en el artículo 12 y en el apartado 2 del presente artículo, con los requisitos exigidos en los mismos.

4. Serán nulas de pleno derecho las transmisiones en las que las partes no hayan efectuado, en la forma y plazos previstos, las comunicaciones previstas en el artículo 12 en relación con los derechos de tanteo y retracto.»

El nuevo régimen legal de derechos de tanteo y retracto no resulta aplicable a las transmisiones anteriores a la entrada en vigor de la Ley. No obstante, alcanza a las posteriores, aunque se refieran a viviendas calificadas como tales antes de la entrada en vigor de la Ley y aunque su régimen de protección no incluyese derechos de tanteo y retracto a favor de la Administración, según resulta también del Reglamento de viviendas protegidas de la Comunidad Autónoma de Andalucía y de desarrollo de determinadas disposiciones de la Ley 13/2005 (aprobado por Decreto 149/2006, de 25 de julio), la Orden de 20 de enero de 2006 de la Consejería de Obras Públicas y la instrucción de 29 de diciembre de 2005 de este mismo órgano (publicados en el «Boletín Oficial de la Junta de Andalucía» núms. 153, 16 y 5 de 8 de agosto, 25 de enero y 10 de enero de 2006, respectivamente). Ello no es objeto de controversia en el presente proceso constitucional: los Diputados recurrentes y las Letradas autonómicas están de acuerdo en que las previsiones controvertidas permiten que la Administración pueda ejercer sus derechos de tanteo y retracto en las transmisiones posteriores a la entrada en vigor de la Ley, aunque se refieran a viviendas calificadas como protegidas con anterioridad y bajo un régimen jurídico que no preveía tales derechos.

La impugnación queda así acotada a la determinación de si los arts. 12 y 13 de la Ley 13/2005, al proyectarse sobre viviendas que fueron adquiridas bajo la vigencia de regímenes de protección que no atribuían a la Administración derechos de tanteo y retracto, vulneran el derecho de propiedad (art. 33 CE) y el principio constitucional de irretroactividad de las disposiciones restrictivas de derechos individuales (art. 9.3 CE).

4. Para resolver la impugnación, empezaremos por constatar lo evidente: los preceptos señalados limitan derechos, que en Andalucía atribuía el ordenamiento jurídico a los titulares de vivienda protegida para transmitir estas sin que la Administración pudiera adquirirlas forzosamente con preferencia sobre otros. La nueva regulación ha delimitado de este modo, restringiéndola, la libertad con que contaban estos titulares de viviendas protegidas para elegir comprador o adquirente, gravándoles, además, con nuevas obligaciones de comunicación destinadas a asegurar que la Junta de Andalucía pueda ejercer sus derechos de adquisición preferente. Dicho de otro modo, el legislador andaluz ha cambiado la posición jurídica de una serie de titulares de vivienda protegida al variar el contenido estatutario de su derecho de propiedad.

El derecho restringido en este caso es el que había previamente atribuido la propia Administración en el marco de una política social que aseguró a su titular un régimen privilegiado de acceso a una vivienda. No por ello este derecho queda desprovisto de las garantías reconocidas en el art. 33 CE, sin perjuicio de lo que después se dirá. Conforme a las SSTC 6/1983, de 4 de febrero, FJ 2, y 65/1987, de 21 de febrero, FFJJ 12 y 15, la garantía constitucional del derecho de propiedad cubre también los derechos reconocidos a través de acciones de protección social. La primera Sentencia analizó la nueva configuración de los derechos atribuidos frente a una mutualidad de previsión social a la luz de los arts. 33 y 9.3 CE, concluyendo que se ajustaba a estos imperativos constitucionales. La segunda concluyó del mismo modo que una reducción del régimen de beneficios fiscales del propietario de vivienda protegida no vulneraba los arts. 33 y 9.3 CE, no porque estas previsiones constitucionales no fueran aplicables, sino porque la regulación cuestionada se ajustaba a ellas.

Sentado lo anterior, es también claro que en el marco del Estado social (art. 1.1 CE), el legislador está autorizado a negar pura y simplemente el derecho de propiedad por razones de utilidad pública e interés general –con los límites que impone el art. 33.3 CE– o, sin llegar hasta este extremo, a restringirlo para ajustar su contenido a los más variados objetivos colectivos (arts. 33.2 y 128.1 CE) con la consiguiente generación de «diferentes tipos de propiedades dotadas de estatutos jurídicos diversos» (SSTC 37/1987, de 26 de marzo, FJ 2, y 204/2004, de 18 de noviembre, FJ 5); la Constitución reconoce el derecho a la propiedad como un «haz de facultades individuales», pero también como «un conjunto de derechos y obligaciones establecidos, de acuerdo con las leyes, en atención a valores o intereses de la comunidad» (STC 204/2004, de 18 de noviembre, FJ 5). El legislador puede de este modo articular la función social de la propiedad imponiendo cargas o extrayendo facultades del haz que él mismo ha asegurado previamente a través, por ejemplo, de prohibiciones de construir edificaciones destinadas a residencia o de instalar carteles de publicidad en la zona de la servidumbre de protección de la ribera del mar (art. 25 de la Ley de costas; STC 149/1991, de 4 de julio, FFJ 2 y 8)], extinguir el contrato de arrendamiento de un inmueble destinado a vivienda llegado el día del vencimiento pactado (STC 89/1994, de 17 de abril, FJ 5) o destinar una finca a cualquier aprovechamiento incompatible con una rigurosa protección medioambiental (STC 170/1989, de 19 de octubre, FJ 8).

En este caso, el sometimiento del titular de viviendas protegidas a derechos de adquisición preferente responde claramente a una finalidad de interés general: el acceso a una vivienda digna por parte de personas necesitadas. La limitación coadyuva a este objetivo porque sirve a la evitación del fraude en las transacciones (el cobro de sobrepregios en «negro») y a la generación de bolsas de vivienda protegida de titularidad pública. La limitación señalada se ampara de este modo en razones que, por lo demás, son particularmente poderosas al entroncar con un pilar constitucional: el compromiso de los poderes públicos por la promoción de las condiciones que aseguren la efectividad de la integración en la vida social (art. 9.2 CE), en general, y el acceso a una vivienda digna (art. 47 CE), en particular. Conecta igualmente con el mandato constitucional de protección social y económica de la familia (art. 39.1 CE), la juventud (art. 48 CE), la tercera edad (art. 50 CE), las personas con discapacidad (art. 49 CE) y los emigrantes retornados (art. 42 CE).

La restricción indicada tiene un limitado alcance. El sometimiento al ejercicio del derecho de tanteo y retracto no afecta a la facultad en sí de transmitir; incide sólo sobre la de elegir adquirente. A su vez, tal limitación afecta sólo a las transmisiones *inter vivos*, no a las *mortis causa*. Además, las transmisiones *inter vivos* a las que se refiere son las segundas y sucesivas y únicamente durante el periodo de vigencia del régimen legal de protección. Por otra parte, estos derechos de adquisición preferente, cuando se ejercen para evitar conductas fraudulentas, funcionan como mecanismo de control de la regularidad de las transmisiones por lo que el titular incumplidor está obligado a soportar los perjuicios consecuentes; perjuicios que en modo alguno pueden reputarse sacrificios a los efectos de la indemnización prevista en el art. 33.3 CE. En tal caso, la limitación funciona como instrumental de otras que ya estaban previstas y, en particular, de la consubstancial a todo régimen de transmisión de vivienda con precio administrativo: la prohibición de cobrar cantidades adicionales a los precios o rentas fijados como máximos por la Administración.

En todo caso, el ejercicio de estos derechos, aunque responda a fines distintos, no asociados a comportamientos antijurídicos de los beneficiarios de viviendas protegidas, no produce en abstracto perjuicios de relevancia desde la perspectiva del control constitucional de las exigencias derivadas del art. 33 CE: es habitual que al vendedor le sea indiferente quien sea el comprador. En consecuencia, únicamente podría resultar perjudicado el propietario que tenga interés en que el adquirente sea una persona determinada y sólo si la Administración opta por ejercer efectivamente sus derechos de tanteo y retracto. Ahora bien, incluso en este caso, al menos desde la perspectiva de control abstracto que aquí corresponde, ese perjuicio carece de significación porque no puede reputarse sorpresivo ni inesperado en el marco de un sector del ordenamiento necesariamente expuesto a una fuerte intervención pública y a cambios normativos; ese sector es el que permitió en su momento al transmisor acceder a una vivienda en condiciones privilegiadas (mejores de las que ofrece el mercado) a cambio de un régimen de uso y disposición (más restringido que el ordinario del Derecho privado) que ya entonces era especial y estaba fuertemente intervenido.

Consecuentemente, la sujeción del titular de viviendas protegidas al ejercicio de derechos de tanteo y retracto por parte de la Administración de la Junta de Andalucía se ajusta al régimen constitucional del derecho de propiedad (art. 33 CE).

5. Descartada la lesión del derecho de propiedad (art. 33 CE), debemos abordar seguidamente la cuestión relativa a la infracción del principio constitucional de irretroactividad de las disposiciones restrictivas de derechos individuales (art. 9.3 CE), que los Diputados recurrentes achacan también a los arts. 12 y 13 de la Ley 13/2005, pues entienden que el nuevo régimen de tanteo y retracto que establecen dichos preceptos constituye una medida restrictiva del derecho a la propiedad privada, al aplicarse a viviendas protegidas que fueron adquiridas bajo la vigencia de regímenes jurídicos que no atribuían a la Administración derechos de adquisición preferente.

Sin necesidad de entrar a examinar la noción «derechos individuales» que emplea el art. 9.3 CE, no puede aceptarse tampoco que los artículos impugnados vulneren la interdicción de retroactividad contenida en el art. 9.3 CE. Como ya señalábamos desde nuestros primeros pronunciamientos (SSTC 42/1986, de 10 de abril, FJ 3, y 65/1987, de 21 de mayo, FJ 19), lo que se prohíbe en ese artículo es la retroactividad entendida como incidencia de la nueva ley en los efectos jurídicos ya producidos de situaciones anteriores, de suerte que la incidencia en los derechos, en cuanto a su proyección hacia el futuro, no pertenece al campo estricto de la irretroactividad, sino al de la protección que tales derechos, en el supuesto de que experimenten alguna vulneración, hayan de recibir. En consonancia con ello, procede excluir la presencia de efectos retroactivos constitucionalmente prohibidos en el presente caso. Primeramente porque la eficacia de la norma se proyecta hacia situaciones futuras, sin pretender establecer efectos derivados de una incompatibilidad *pro praeterito*, a partir de una fecha fijada con anterioridad a la Ley. Y, correspondientemente, porque no se ven afectadas las transmisiones *inter vivos* celebradas con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley. En consecuencia, el régimen

de los derechos de adquisición preferente regulado en los arts. 12 y 13 no es inconstitucional.

6. Las impugnaciones restantes se dirigen contra preceptos de la Ley 13/2005 que modifican la Ley de ordenación urbanística de Andalucía para atribuir mayores competencias urbanísticas a la Junta de Andalucía y regular técnicas de control autonómico de la actividad local. Corresponde, en consecuencia, tomar en consideración la doctrina constitucional relativa a las competencias locales, por un lado, y al control autonómico de su ejercicio, por otro; doctrina que pasamos a exponer a continuación:

a) En cuanto a las competencias, la Constitución no precisa las que corresponden a los entes locales (STC 32/1981, de 28 de julio, FJ 3). No obstante, el art. 137 CE delimita en alguna medida el ámbito de los diversos «poderes autónomos» al circunscribirlo a la «gestión de sus respectivos intereses», lo que «exige que se dote a cada ente de todas las competencias propias y exclusivas que sean necesarias para satisfacer el interés respectivo» (STC 4/1981, de 2 de febrero, FJ 3). El legislador básico estatal ha establecido criterios generales (arts. 2.1, 25.2, 26 y 36 LBRL) sin descender a la fijación detallada de las competencias locales (STC 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 3). Consecuentemente, en ámbitos de competencia autonómica, corresponde a las Comunidades Autónomas especificar las atribuciones de los entes locales ajustándose a esos criterios y ponderando en todo caso el alcance o intensidad de los intereses locales y supralocales implicados [SSTC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 25 b); 40/1998, de 19 de febrero, FJ 39; 159/2001, de 5 de julio, FJ 12, y 51/2004, de 13 de abril, FJ 9]. Ello implica que, en relación con los asuntos de competencia autonómica que atañen a los entes locales, la Comunidad Autónoma puede ejercer en uno u otro sentido su libertad de configuración a la hora de distribuir funciones, pero debe asegurar en todo caso el «derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración» (STC 32/1981, FJ 4). Se trata de que el legislador gradúe el alcance o intensidad de la intervención local «en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias» (SSTC 32/1981, FJ 4; 170/1989, 19 de octubre, FJ 9, y 51/2004, FJ 9, entre muchas; en el mismo sentido, últimamente, SSTC 95/2014, de 12 de junio, FJ 5; 57/2015, de 18 de marzo, FJ 6, y 92/2015, de 14 de mayo, FJ 4).

Esta doctrina, «muy similar a la que luego fue acogida por la Carta Europea de la Autonomía Local de 1985» (SSTC 159/2001, FJ 4, y 240/2006, FJ 8), se ha proyectado específicamente sobre el urbanismo. El legislador autonómico está legitimado «para regular de diversas maneras la actividad urbanística, y para otorgar en ella a los entes locales, y singularmente a los Municipios, una mayor o menor presencia y participación en los distintos ámbitos en los cuales tradicionalmente se divide el urbanismo (planeamiento, gestión de los planes y disciplina)» (STC 159/2001, de 5 de julio, FJ 4). Ahora bien, las Comunidades Autónomas no pueden perder de vista que el urbanismo es un ámbito de interés municipal preferente, tal como refleja el art. 25.2 LBRL; «no es necesario argumentar particularmente que, entre los asuntos de interés de los Municipios y a los que por tanto se extienden sus competencias, está el urbanismo» (SSTC 40/1998, de 19 de febrero, FJ 39; 159/2001, de 5 de julio, FJ 4; 204/2002, de 31 de octubre, FJ 13, y 104/2013, de 25 de abril, FJ 6). De modo que, por imperativo de la garantía constitucional de la autonomía local (arts. 137, 140 y 141.2 CE), las Comunidades Autónomas, a la hora de configurar las competencias locales, deben graduar «la intensidad de la participación del municipio» «en función de la relación entre intereses locales y supralocales». Así lo indicó la STC 51/2004, FJ 12, para declarar la inconstitucionalidad de una previsión autonómica que atribuía la competencia de iniciativa de la modificación del planeamiento de forma concurrente al municipio y a la Comisión de Urbanismo de Barcelona en el supuesto de que «la modificación del Plan afect[e] a elementos con una incidencia territorial limitada a un término municipal»: «Si la graduación de la intensidad de la participación del municipio ha de llevarse a cabo en función de la relación entre intereses locales y supralocales, es claro que, cuando únicamente aparecen aquéllos y no éstos, es necesario concluir que la competencia atribuida en el segundo inciso del precepto

cuestionado a la Comisión de Urbanismo de Barcelona vulnera la autonomía municipal garantizada por los arts. 137 y 140 CE». Del mismo modo, la STC 57/2015, FJ 17 a), ha declarado la inconstitucionalidad de una previsión autonómica que negaba «todo margen de opción al municipio» al establecer que el planeamiento «dirigirá los crecimientos urbanísticos hacia las zonas con pendientes más suaves»; «no cabe vislumbrar en éste 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».

b) En cuanto a los controles sobre la actividad local, hay que distinguir los límites directamente derivados de la Constitución de los añadidos por el legislador básico del régimen local al amparo del art. 149.1.18 CE.

La STC 4/1981 se ha referido a los primeros al perfilar el significado de la garantía constitucional de la autonomía local (arts. 137, 140 y 141.2 CE) con relación a los controles que incluían varias leyes estatales, especialmente el texto articulado y refundido de las Leyes de bases de régimen local, aprobado por Decreto de 24 de junio de 1955. Según razona su fundamento jurídico 3, los controles administrativos sobre la actividad local deben estar previstos en normas legales; ser concretos y precisos, no «genéricos e indeterminados que sitúen a las Entidades locales en una posición de subordinación o dependencia cuasi jerárquica de la Administración del Estado u otras Entidades territoriales»; y tener por objeto actos en los que incidan intereses supralocales, velando por la legalidad de la actuación local; el control de oportunidad de las decisiones correspondientes a la gestión de los intereses locales es incompatible con la autonomía local, salvo que concurra una justificación constitucional, de otro modo la toma de decisión vendría a compartirse con una Administración no directamente relacionada con los intereses locales involucrados. En esta línea, la posterior STC 14/1981, de 29 de abril, FJ 6, aclaró que la suspensión de actos locales como método de control administrativo es constitucionalmente admisible respecto de los que vulneren competencias de otra Administración; no cabe si responde a la defensa genérica de la legalidad en el ámbito estricto de las competencias locales.

Respecto de los límites del segundo tipo, hay que tomar en consideración las bases del régimen local. Conforme a ellas, las Administraciones estatal o autonómicas pueden exigir judicialmente la suspensión y la anulación del acto local que vulnere el ordenamiento jurídico (art. 65 LBRL), menoscabe sus competencias, interfiera en su ejercicio o exceda de la competencia de dicho ente (art. 66 LBRL). Hay también controles propiamente administrativos: la suspensión acordada por el Delegado del Gobierno, previo requerimiento infructuoso al ente local, de actos que atenten gravemente contra el interés general de España, seguida de su impugnación ante la jurisdicción contencioso-administrativa (art. 67 LBRL); la sustitución del ente local por parte de la Administración estatal o autonómica por incumplimiento que afecte gravemente a las competencias estatales o autonómicas de las obligaciones legalmente impuestas que cuenten con cobertura económica garantizada (art. 60 LBRL); y la disolución de los órganos de la corporación local, acordada por el Consejo de Ministros a iniciativa propia y con conocimiento del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma correspondiente o a solicitud de éste y, en todo caso, previo acuerdo favorable del Senado, en el supuesto de que la gestión de dichos órganos sea gravemente dañosa para los intereses generales y suponga un incumplimiento de sus obligaciones constitucionales (art. 61 LBRL).

El legislador autonómico debe respetar la Ley reguladora de las bases de régimen local y, por tanto, el modelo de control de la actividad local que esta ha establecido en cuanto expresión de autonomía local legalmente garantizada. Como consecuencia de ello, este Tribunal ha declarado la inconstitucionalidad de previsiones autonómicas en materia de urbanismo que permitían que la Administración de la Comunidad Autónoma suspendiese acuerdos locales o ejerciese competencias municipales por sustitución sin ajustarse a aquellas previsiones básicas.

Respecto de la suspensión, el Tribunal ha entendido que, conforme a los arts. 65 y 66 LBRL, «sólo es potestad de los Tribunales» de modo que ha quedado «suprimida toda



potestad de suspender de las autoridades administrativas y gubernativas (salvo la que se confiere al Delegado de Gobierno en el art. 67)» (SSTC 213/1988, de 11 de noviembre, FFJJ 2 y 3, y 259/1988, de 22 de diciembre, FJ 2). Ciertamente, si el legislador autonómico atribuye a la Administración de la Comunidad Autónoma el poder de suspender licencias manifiestamente ilegales libradas por Ayuntamientos, está con ello tratando de proteger un indudable interés general ante «el hecho, de común experiencia, de que quienes se ven amenazados en el disfrute de una licencia ilegal aceleran las obras y redoblan el ritmo de sus trabajos, intentando convertir las infracciones en hechos consumados». Sin embargo, debe entenderse que tal previsión autonómica es inconstitucional porque las normas de la LBRL «deben servir como punto de referencia para enjuiciar la constitucionalidad de la Ley» sin que corresponda «pronunciarnos sobre si la suspensión administrativa que establece el precepto cuestionado protege los intereses públicos a los que sirve la ordenación urbanística con un grado mayor de efectividad que el régimen establecido por la L.B.R.L.» (STC 46/1992, de 2 de abril, FFJJ 2 y 3).

En cuanto a los controles por sustitución, el legislador autonómico puede regularlos respetando los «elementos relevantes» del régimen establecido en el art. 60 LBRL en cuanto reflejo de «las exigencias del canon de constitucionalidad» de modo tal que no cabe «un mayor o más intenso control por parte de la Administración autonómica y una correlativa merma de la autonomía local». Así lo afirmó la STC 159/2001, de 5 de julio, al enjuiciar un precepto autonómico que autorizaba a un gerente de la Comunidad Autónoma de Cataluña o a una comisión especial de la comisión de urbanismo a ejercer las necesarias atribuciones de la Corporación municipal ante el incumplimiento grave de las obligaciones derivadas de la ley o del planeamiento urbanístico o actuaciones con notoria negligencia en general. Consideró que correspondía contrastar cada uno de los extremos de la norma autonómica sectorial impugnada con el art. 60 LBRL. Concluyó que «el precepto cuestionado resulta más limitativo de la capacidad decisoria de los entes locales, toda vez que no exige expresamente que el incumplimiento afecte a competencias de otras Administraciones, que omite el requerimiento previo y que prevé un supuesto de hecho (la negligencia) distinto y adicional». Por tal razón, la «norma altera así el sistema establecido en el canon de constitucionalidad aplicable» (FJ 7).

Este Tribunal ha tenido oportunidad de precisar que la señalada inconstitucionalidad mediata no se produce en dos circunstancias: cuando la regulación autonómica controvertida prevé un control sin contradecir verdaderamente los arts. 60, 61, 65 y 66 LBRL o cuando no establece propiamente un control administrativo de la actividad local. La STC 11/1999, de 11 de febrero, ha desarrollado el primer criterio al enjuiciar la previsión que habilitaba a una Consejería autonómica para, previo requerimiento al Alcalde de la Corporación, ordenar la paralización de actos de edificación y uso del suelo realizados sin licencia o incursos en nulidad de pleno derecho, así como para ejercer las competencias municipales sobre tal actuación. La Sentencia consideró que la paralización y ejecución sustitutoria de actos locales incursos en nulidad de pleno derecho contradecía los arts. 65 y 66 LBRL; conforme a estos preceptos la apreciación de la ilegalidad de aquellos actos locales sólo puede corresponder a los Tribunales (FJ 4). Sin embargo, declaró la no inconstitucionalidad de la previsión de «sustitución cuando los actos de edificación y uso del suelo se realicen sin licencia»; se ajusta al art. 60 LBRL. Según se afirma, la sustitución indicada resulta constitucionalmente viable, pues «no se está en presencia de un juicio o control de legalidad, sino de un acto de mera comprobación» (FJ 5). El art. 60 LBRL permite al Estado o la Comunidad Autónoma sustituir al ente local a partir, no de «un elemento de valoración jurídica», sino de «datos susceptibles de mera comprobación», en particular, el incumplimiento de obligaciones impuestas a los entes locales con cobertura económica garantizada. Consecuentemente, la norma básica daba cobertura en este caso a la señalada previsión autonómica de un control administrativo de sustitución.

En cuanto al segundo criterio, este Tribunal ha declarado la no inconstitucionalidad de la previsión que autoriza a un Gobierno autonómico para, decidida la iniciación de la formación de un plan especial de naturaleza ambiental, decretar la suspensión cautelar de los actos de uso del suelo y de la edificación, aun cuando estuvieran amparados por

licencia o autorización. La suspensión cautelar prevista no debe sujetarse al régimen básico de controles de la actividad local por no tratarse de una verdadera técnica de control administrativo de la legalidad de los acuerdos locales. Su fundamento «no es la defensa de la legalidad», sino «evitar el riesgo de que las obras y aprovechamiento que se lleven a cabo durante el tiempo empleado en tramitar y aprobar definitivamente la disposición protectora «generen o consoliden situaciones que, aunque conformes con la ordenación aún vigente, sean contradictorias con las disposiciones y las limitaciones que se vayan a aprobar para proteger el espacio natural» (STC 148/1991, FFJJ 5 y 6; en el mismo sentido, STC 36/1994, de 10 de febrero, FJ 7). Del mismo modo, la STC 159/2001, de 5 de julio, FJ 12, ha declarado la no inconstitucionalidad de la atribución a la Administración autonómica, en lugar de a los Ayuntamientos, de la competencia de aprobación definitiva del planeamiento derivado (planes parciales y planes especiales de desarrollo del plan general de ordenación urbana). La Sentencia parte de que tal aprobación no constituye estrictamente un control administrativo, por lo que debe examinarse sólo a la luz de la garantía constitucional de la autonomía local.

7. Descrita la doctrina constitucional sobre las competencias de los entes locales y el control autonómico de su ejercicio, corresponde proyectarla sobre las impugnaciones realizadas por los Diputados recurrentes. A tal efecto no seguiremos el orden con el que las formula la demanda, sino el que aconseja la claridad expositiva:

a) Se impugnan conjuntamente los apartados 11 y 13 del art. 28 de la Ley andaluza 13/2005, que modifican los arts. 188.1 y 195.1, respectivamente, de la Ley de ordenación urbanística de Andalucía. El art. 188 de la Ley de ordenación urbanística de Andalucía, sobre «competencias de la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de protección de la ordenación urbanística», establece en su apartado primero:

«En las actuaciones llevadas a cabo sin licencia u orden de ejecución, la Consejería con competencias en materia de urbanismo, transcurridos diez días desde la formulación del requerimiento al Alcalde para que adopte el pertinente acuerdo municipal sin que se haya procedido a la efectiva suspensión de dichas actuaciones, podrá adoptar las medidas cautelares de suspensión previstas en el artículo 181.1 cuando los actos o los usos correspondientes:

- a) Supongan una actividad de ejecución realizada sin el instrumento de planeamiento preciso para su legitimación.
- b) Tengan por objeto una parcelación urbanística en terrenos que tengan el régimen del suelo no urbanizable.
- c) Comporten de manera manifiesta y grave una de las afecciones previstas en el artículo 185.2.B) de esta Ley.»

El art. 195 Ley de ordenación urbanística de Andalucía, sobre «competencia para iniciar, instruir y resolver» los procedimientos sancionadores por las infracciones urbanísticas reguladas en la Ley, dispone en su apartado primero:

«La competencia para iniciar y resolver los procedimientos sancionadores corresponde:

- a) Al Alcalde del correspondiente municipio o al concejal en quien delegue.
- b) A la Consejería competente en materia de urbanismo cuando el acto o uso origen del expediente sea de los contemplados en los párrafos a), b) o c) del artículo 188.1 de esta Ley, previo requerimiento al Alcalde para que en el plazo máximo de quince días inicie el correspondiente procedimiento sancionador, sin que dicho requerimiento hubiera sido atendido, o, directamente, cuando la citada Consejería hubiese adoptado la medida cautelar de suspensión de conformidad con lo previsto en el artículo 188 de esta Ley.

El transcurso del citado plazo de quince días, sin ser atendido, dará lugar, además, a cuantas responsabilidades civiles, administrativas y penales se deriven legalmente.

Asimismo, le corresponderá la competencia cuando los actos constitutivos de la infracción se realicen al amparo de licencia o, en su caso, en virtud de orden de ejecución, que hayan sido anuladas a instancia de la Administración Autónoma.»

La impugnación no alcanza al art. 195.1 a), que atribuye al Alcalde la competencia para iniciar y resolver los procedimientos sancionadores. Tampoco al último párrafo del art. 195.1 b), que configura como competencia propia de la Administración autonómica la iniciación y resolución de determinados procedimientos sancionadores. La demanda discute sólo el art. 188.1 y los dos primeros párrafos del art. 195.1 b) por permitir que la Administración autonómica ejerza competencias municipales en sustitución del Ayuntamiento sin ajustarse al art. 60 LBRL. Considera que conforme a este artículo el tiempo del que debe disponer el ente local para responder al requerimiento formulado por la Comunidad Autónoma nunca puede ser inferior a un mes. Al establecer plazos de diez y quince días, respectivamente, los preceptos impugnados estarían «dificultando enormemente, y casi impidiendo, las posibilidades de intervención del municipio, y facilitando que se llegue a la subrogación de la Comunidad Autónoma en la legítima posición municipal».

Los preceptos controvertidos, en la medida en que regulan un control por sustitución, deben, en efecto, contrastarse con el art. 60 LBRL. Este artículo asegura al ente local un plazo mensual a partir del requerimiento para ejercer autónomamente sus competencias. El indicado plazo constituye un «elemento relevante» por reflejar una exigencia de autonomía local que el legislador autonómico no está autorizado a rebajar (STC 159/2001, de 5 de julio, FJ 7); la regulación autonómica que lo redujera estaría con ello rebajando el margen de que disponen los entes locales para ejercer sus competencias con limitación consecuente del estándar de autonomía local que ha querido garantizar el legislador básico estatal. En el presente caso, los preceptos impugnados, al establecer plazos menores, alteran el nivel de autonomía local que asegura el art. 60 LBRL y, con ello, invaden la competencia estatal en materia de bases del régimen local (art. 149.1.18 CE).

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 sólo 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.

Conviene, en fin, realizar otra precisión, que será relevante al afrontar la impugnación siguiente. Conforme al art. 60 LBRL, el incumplimiento que autoriza a la Administración autonómica a ejercer tareas encomendadas a los entes locales debe afectar «al ejercicio de competencias» «de la Comunidad Autónoma». El art. 188.1 de la Ley de ordenación urbanística de Andalucía no se ajusta enteramente a esta exigencia al vincular el ejercicio sustitutivo de las competencias locales a otros criterios [letras a), b) y c)], que atienden al nivel de gravedad de la infracción urbanística. No puede afirmarse que el criterio de la gravedad se ajuste al de la afectación competencial, que es el que impone la legislación básica.

A este respecto, corresponde insistir en que las Comunidades Autónomas pueden aplicar directamente el régimen de controles que ha establecido agotadoramente la legislación básica estatal y, si regulan el ejercicio autonómico por sustitución de competencias locales, pueden sólo concretar el previsto en esa legislación básica, pero ajustándose fielmente a sus «elementos relevantes». Ciertamente, no puede excluirse en abstracto que las competencias autonómicas puedan llegar a resultar afectadas en

supuestos tipificados por la Ley controvertida ni, en consecuencia, que la Administración de la Junta de Andalucía pueda llegar a estar habilitada para tutelar intereses supramunicipales ejerciendo el control regulado en el art. 60 LBRL. Ahora bien, el legislador andaluz se ha separado de un elemento relevante de esta determinación básica al delimitar los presupuestos habilitantes de la intervención autonómica sustitutiva a partir de un criterio diferente al de la afectación competencial, por más que en casos concretos pudiera llegar a aceptarse el ejercicio autonómico de la potestad de control ex art. 60 LBRL. De modo que también por esta razón el art. 188.1 de la Ley de ordenación urbanística de Andalucía incurre en inconstitucionalidad; declaración que también ha de extenderse al art. 195.1 b) de la misma Ley en la medida en que dicho precepto, en conexión con el anterior, atribuye a la Consejería competente en materia de urbanismo la iniciación y resolución de los expedientes sancionadores cuando el acto o uso del expediente sea alguno de los contemplados en los tres párrafos del art. 188.1, que hemos declarado inconstitucional.

Consecuentemente, procede declarar la inconstitucionalidad y nulidad de los arts. 188.1 y 195.1 b), párrafos primero y segundo, de la Ley de ordenación urbanística de Andalucía en la redacción dada por los apartados 11 y 13, respectivamente, del art. 28 de la Ley andaluza 13/2005.

b) Se impugna el art. 28.9 de la Ley andaluza 13/2005, que añade un nuevo apartado 5 al art. 183 de la Ley de ordenación urbanística de Andalucía, que dispone:

«El Ayuntamiento o la Consejería con competencias en materia de urbanismo, en su caso, sin perjuicio de la correspondiente medida de suspensión acordada, dispondrá la inmediata demolición de las actuaciones de urbanización o edificación que sean manifiestamente incompatibles con la ordenación urbanística, previa audiencia del interesado, en el plazo máximo de un mes.»

La demanda razona que el apartado transcrito instituye un nuevo control de legalidad contrario a la garantía constitucional de la autonomía local por permitir, sin necesidad de requerimiento previo, que la Comunidad Autónoma suplante a la entidad local en supuestos de mero interés local.

El precepto se refiere a una concreta facultad de restablecimiento del orden jurídico perturbado (demolición de construcciones manifiestamente ilegales) que corresponde tanto a los Ayuntamientos como a la Administración autonómica. Las facultades autonómicas de restauración de la legalidad urbanística están reguladas más ampliamente en el art. 188 de la Ley de ordenación urbanística de Andalucía, relativo, precisamente, a las «competencias de la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de protección urbanística». Tal precepto establece el procedimiento a seguir por aquella Consejería para reaccionar ante construcciones realizadas sin licencia u orden de ejecución en los supuestos descritos en las letras a), b) y c) del art. 188.1. Las intervenciones de la indicada Consejería consisten en la adopción, por un lado, de «medidas cautelares de suspensión» (art. 188.1 de la Ley de ordenación urbanística de Andalucía) y, por otro, de «medidas necesarias para la reparación de la realidad física alterada» (art. 188.3 de la Ley de ordenación urbanística de Andalucía). Las medidas cautelares son las que la Consejería puede establecer «transcurridos diez días desde la formulación del requerimiento al Alcalde para que adopte el pertinente acuerdo municipal sin que se haya procedido a la efectiva suspensión de dichas actuaciones». Se trata de la previsión que hemos declarado inconstitucional y nula en la letra A) de este fundamento jurídico. El art. 188.3 de la Ley de ordenación urbanística de Andalucía regula las otras medidas del modo siguiente:

«Cuando se lleve a cabo alguno de los actos o usos previstos en el apartado 1, la Consejería con competencias en materia de urbanismo, transcurrido sin efecto un mes desde la formulación de requerimiento al Alcalde para la adopción del pertinente acuerdo municipal, podrá adoptar las medidas necesarias para la reparación de la realidad física alterada. Todo ello sin perjuicio de la competencia municipal para la legalización, mediante licencia, de los actos y usos, cuando proceda.»

Conforme a este precepto, la Consejería puede acordar «las medidas necesarias para la reparación de la realidad física alterada» «transcurrido sin efecto un mes desde la formulación de requerimiento al Alcalde para la adopción del pertinente acuerdo municipal». Como destaca la Letrada del Parlamento de Andalucía, fluye con naturalidad la interpretación de que una de estas medidas es la descrita en la disposición impugnada: la «inmediata demolición de las actuaciones de urbanización o edificación manifiestamente incompatibles con la ordenación urbanística» que «en su caso» corresponde a la Consejería conforme al precepto recurrido (art. 183.5 de la Ley de ordenación urbanística de Andalucía) constituye así una de las medidas que este órgano autonómico puede acordar ajustándose al procedimiento regulado en el art. 188.3 de la Ley de ordenación urbanística de Andalucía.

Consecuentemente, el art. 183.5, leído en conexión con el art. 188.3, establece un control administrativo de la actividad local que permite a la Consejería acordar por sí la demolición en los supuestos de las letras a), b) y c) del art. 188.1 si en el plazo de un mes el Alcalde no atiende el requerimiento previo «para la adopción del pertinente acuerdo municipal» (art. 188.3 de la Ley de ordenación urbanística de Andalucía). Corresponde, pues, contrastar este control administrativo con el art. 60 LBRL y verificar si el primero se ajusta a los elementos relevantes que regula el segundo.

En la letra a) del este fundamento jurídico hemos declarado la inconstitucionalidad y nulidad del art. 188.1 de la Ley de ordenación urbanística de Andalucía razonando que no asegura que la adopción por parte de la Administración autonómica de medidas cautelares de suspensión en sustitución del Ayuntamiento se produzca ante la afectación de las competencias autonómicas, que es lo que exige la el art. 60 LBRL; el criterio de la gravedad que traslucen sus letras a), b) y c) no se corresponde con el de la afectación de las competencias autonómicas que recoge el art. 60 LBRL. Ello es relevante ahora porque la previsión que estamos examinando (art. 183.5 de la Ley de ordenación urbanística de Andalucía), leída en conexión con el art. 188.3 de la misma Ley, se apoya en el art. 188.1 para delimitar los supuestos en que la Administración autonómica puede ordenar por sí la demolición previo requerimiento infructuoso al Alcalde. De modo que la Ley de ordenación urbanística de Andalucía se ha separado del criterio de la afectación de las competencias autonómicas que impone el art. 60 LBRL también cuando regula la adopción por sustitución de las «medidas necesarias para la reparación de la realidad física alterada» (art. 188.3 de la Ley de ordenación urbanística de Andalucía), en general, y la «demolición de las actuaciones de urbanización o edificación que sean manifiestamente incompatibles con la ordenación urbanística» (art. 183.5 de la Ley de ordenación urbanística de Andalucía), en particular.

Consecuentemente, corresponde declarar que el inciso «o la Consejería con competencias en materia de urbanismo, en su caso» del art. 183.5 de la Ley de ordenación urbanística de Andalucía, en la redacción dada por el art. 28.9 de la Ley andaluza 13/2005, es inconstitucional y nulo. Tal declaración debe extenderse por conexión o consecuencia [art. 39.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC)] al art. 188.3 de la Ley de ordenación urbanística de Andalucía; esta es la norma que regula las condiciones en que la Consejería puede acordar la demolición prevista en el art. 183.5 de la citada Ley y, por tanto, la que determina su inconstitucionalidad al permitir las medidas sustitutivas de reparación de la realidad física alterada sin ajustarse al art. 60 LBRL.

Declarada la inconstitucionalidad de los apartados 1 y 3 del art. 188 de la Ley de ordenación urbanística de Andalucía, corresponde examinar si procede hacer extensible esta declaración a los apartados restantes. El apartado 2 dispone: «La Administración que haya adoptado la medida cautelar prevista en el apartado anterior lo pondrá inmediatamente en conocimiento de la otra Administración, que deberá abstenerse de ejercer dicha competencia». El apartado 4 establece: «El transcurso de los plazos citados en los apartados 1 y 3, sin que sea atendido el correspondiente requerimiento, dará lugar, además, a cuantas responsabilidades civiles, administrativas y penales se deriven legalmente». Ambas previsiones complementan la regulación establecida en los apartados



1 y 3, que hemos declarado inconstitucionales y nulos, por lo que a ellas debe extenderse también esta declaración.

c) Se impugna el art. 28.1 de la Ley andaluza 13/2005, que añade un apartado 4 al art. 31 de la Ley de ordenación urbanística de Andalucía, que dispone:

«En los casos de grave incumplimiento por los municipios en el ejercicio de competencias urbanísticas que impliquen una manifiesta afectación a la ordenación del territorio y urbanismo competencia de la Comunidad Autónoma de Andalucía, el Consejo de Gobierno, con audiencia al municipio afectado, dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía y previo informe favorable del Parlamento de Andalucía, podrá atribuir a la Consejería competente en estas materias el ejercicio de la potestad de planeamiento que corresponde a los municipios conforme al apartado 1 de este artículo.

El Acuerdo del Consejo de Gobierno delimitará el ejercicio de dicha potestad necesario para restablecer y garantizar las competencias afectadas, las condiciones para llevarlo a cabo, con la intervención del municipio en los procedimientos que se tramiten en la forma que se prevea en el mismo Acuerdo, y el plazo de atribución, que en ningún caso será superior a cinco años desde su adopción. Dicho Acuerdo se pronunciará sobre la suspensión de la facultad de los municipios de firmar convenios de planeamiento a los que se refiere el artículo 30 de la presente Ley, atribuyendo la misma a la Consejería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo.»

Según la demanda, el precepto contradice el art. 60 LBRL, que no permite una sustitución general en materia de planteamiento urbanístico. A su vez, el art. 60 LBRL condicionaría la potestad de sustitución al incumplimiento de obligaciones legalmente impuestas, mientras que el precepto autonómico partiría de «una subjetiva apreciación sobre el ejercicio de las competencias urbanísticas para comprobar y considerar si se está afectando negativamente a los valores que debe proteger la ordenación del territorio y el urbanismo tal y como lo entiende la Comunidad Autónoma». Se subraya también que, a diferencia del art. 60 LBRL, el precepto impugnado no contempla plazo alguno de requerimiento al municipio y se califica de deslegalización no aceptable la parte del precepto que remite al acuerdo del Consejo de Gobierno en lo relativo a las condiciones de ejercicio de la potestad señalada. Se trata, según el recurso, de «mecanismos de control y tutela que no están previstos en el bloque de la constitucionalidad».

El legislador andaluz ha ponderado los intereses locales al autorizar la sustitución sólo en presencia de exigentes presupuestos de carácter tanto sustantivo (gravedad del incumplimiento y manifiesta afectación de la ordenación del territorio y urbanismo de la Comunidad de Andalucía) como formal (informe favorable del Parlamento andaluz, dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía, acuerdo del Consejo de Gobierno), entre ellos, la «audiencia al municipio afectado». La cuestión es si los ha ponderado suficientemente o, más precisamente, si para proteger intereses supramunicipales ha articulado una intervención autonómica excesiva o manifiestamente desproporcionada.

El precepto no exige el previo requerimiento al municipio incumplidor, sin que pueda entenderse implícito en la «audiencia al municipio afectado», como pretende la Letrada del Parlamento andaluz. Tal audiencia permitirá al municipio alegar sobre la legalidad, conveniencia y términos de la sustitución, pero el modo en que está regulada no asegura que sirva para poner en manos del Ayuntamiento la evitación de la intervención mediante el cumplimiento autónomo de las obligaciones asociadas a sus competencias urbanísticas. Hay que notar que el requerimiento es un 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. Dicho de otro modo: la ley debe definir suficientemente los

presupuestos materiales y procedimentales del control y, en particular, las garantías que permitan al ente local evitar la subrogación mediante el cumplimiento autónomo de sus competencias.

A su vez, el precepto asocia el defectuoso ejercicio de cualesquiera «competencias urbanísticas» municipales con la posibilidad de que la Comunidad Autónoma ejecute una muy específica y relevante competencia urbanística municipal, el planeamiento urbanístico. 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. No puede perderse de vista que la potestad relativa a «la configuración del asentamiento urbano municipal» como «marco regulador del espacio físico de la convivencia de los vecinos» es una «tarea comprendida prioritariamente en el ámbito de los intereses del municipio» sobre la que «se proyectan» de «forma especialmente intensa las exigencias de la autonomía municipal». Por eso «la ordenación urbanística del territorio municipal es tarea que fundamentalmente corresponde al municipio» y «la intervención de otras Administraciones se justifica sólo en la medida en que concurran intereses de carácter supramunicipal» (STC 51/2004, FJ 12).

Consecuentemente, el legislador andaluz ha previsto un control autonómico con tintes sancionadores que no ha ponderado suficientemente los intereses locales implicados en lo que hace tanto a la definición de los incumplimientos habilitantes y del procedimiento para acordar la sustitución como a la intensidad y alcance de las competencias ejercitables por parte de la Comunidad Autónoma. Téngase en cuenta que, conforme a la doctrina constitucional, la gestión gravemente dañosa de los intereses de la propia entidad local no es suficiente para que el legislador pueda autorizar a la Administración General del Estado la sustitución de la corporación en el ejercicio de sus competencias; sí, en cambio, la afectación grave de los intereses generales, si la sustitución «tiene una eficacia limitada temporalmente, de acuerdo con un criterio razonable» [STC 4/1981, FJ 10 d)].

Cumple, por tanto, apreciar que el art. 31.4 de la Ley de ordenación urbanística de Andalucía es contrario a la garantía constitucional de la autonomía municipal (arts. 137 y 140 CE). No se ajusta tampoco, como no podía ser de otro modo, al art. 60 LBRL por lo que invade también la competencia estatal en materia de bases de régimen local (art. 149.1.18 CE): la previsión impugnada, al igual que la enjuiciada en la STC 159/2001, de 5 de julio, FJ 7, limita más que la señalada previsión básica la capacidad decisoria de los entes locales.

Corresponde, pues, declarar que el art. 31.4 de la Ley de ordenación urbanística de Andalucía, en la redacción dada por el art. 28.1 de la Ley 13/2005, del Parlamento de Andalucía, es inconstitucional y nulo.

d) Los Diputados recurrentes impugnan el art. 23.4 de la Ley andaluza 13/2005, que añade una nueva letra c) al art. 18.3 de la Ley de ordenación urbanística de Andalucía:

«En las áreas o sectores que contengan reservas de terrenos para viviendas de protección oficial u otros regímenes de protección pública, el Plan General de Ordenación Urbanística o, en su defecto, el instrumento de planeamiento que contenga la ordenación detallada especificará los plazos para el inicio y terminación de estas viviendas, plazos que deberán contar con informe favorable de la Consejería competente en materia de vivienda, que lo ha de emitir en un mes,

transcurrido el cual se entenderá aprobado el plazo que contenga el instrumento de planeamiento.»

La impugnación se contrae a la exigencia del informe favorable de la Consejería competente en materia de vivienda en relación con la fijación de los plazos para la iniciación y terminación de viviendas de protección oficial dentro del plan general o el instrumento que contenga la ordenación detallada. Ello debilitaría excesivamente la autonomía local en un ámbito de clara vocación localista, convirtiendo en accesoria la intervención municipal sin que el Ayuntamiento sea reconocible como instancia autónoma e individualizada de toma de decisiones. El legislador autonómico habría desconocido normas estatales básicas, como los arts. 25.2 d) y 62 LBRL, que conciben el urbanismo como competencia propia municipal y aseguran la participación local en ámbitos en que resulta difícil o inconveniente la asignación diferenciada de facultades.

Corresponde apreciar en primer término que el informe vinculante previsto en el precepto impugnado no es una técnica de control sometida al régimen establecido en los arts. 60, 61, 65 y 66 LBRL. Se está ante un mecanismo destinado a lograr la «acomodación o integración entre dos competencias concurrentes» [SSTC 103/1989, de 8 de junio, FJ 7 a); 40/1998, de 19 de febrero, FJ 38], en este caso, la tutela de los intereses supralocales en materia de vivienda y urbanismo, que corresponde a la Comunidad Autónoma (art. 56 EAAAnd), y la gestión de los intereses estrictamente municipales, que corresponde, en principio, a los Ayuntamientos [arts. 137 y 140 CE; art. 25.2 d) LBRL; art. 92.2 b) EAAAnd]. Por tanto, la previsión impugnada debe examinarse a la luz de la garantía constitucional de la autonomía municipal (arts. 137 y 140 CE) de modo tal que deberá comprobarse si la intensidad de la intervención autonómica resulta desproporcionada a la luz de la intensidad de los intereses locales y supralocales implicados (STC 51/2004, FJ 12). Así lo hemos declarado recientemente en la STC 57/2015, FJ 16 b), en relación con un informe vinculante de la Comisión Regional de Ordenación del Territorio y Urbanismo de la Comunidad Autónoma de Cantabria en el procedimiento de autorización de construcciones en suelo no urbanizable. Concluimos que la previsión indicada no es inconstitucional en la medida en que atiende a aspectos que trascienden «la esfera de lo municipal» y «deja incólumes las potestades municipales» para el otorgamiento o denegación de la licencia o autorización «en función de criterios estrictamente urbanísticos» [en el mismo sentido, STC 92/2015, FJ 7 b)].

No puede dudarse de que concurren fuertes intereses supramunicipales en materia de vivienda. Justamente para atenderlos el art. 56.1 a) EAAAnd atribuye competencias a la Comunidad Autónoma de Andalucía en ese ámbito de modo que pueda definir «y llevar a cabo una política de vivienda propia» [SSTC 152/1988, de 20 de julio, FJ 4; 59/1995, de 17 de mayo, FJ 3; 139/2013, de 8 de julio, FJ 3; 141/2014, FJ 8 b)]. Las políticas de vivienda tratan de facilitar el acceso a una vivienda digna a personas necesitadas, que es un objetivo constitucional primordial (arts. 9.2 y 47 CE) que guarda relación con la protección social y económica de la familia (art. 39.1 CE), la juventud (art. 48 CE), la tercera edad (art. 50 CE), las personas con discapacidad (art. 49 CE) y los emigrantes retornados (art. 42 CE) así como con la construcción como factor de desarrollo económico y generador de empleo (art. 40.1 CE). Tan es así, que la doctrina constitucional ha entendido amparadas en el art. 149.1.13 CE («bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica») determinadas intervenciones estatales en este ámbito (SSTC 152/1988, FJ 4; 112/2013, de 9 de mayo, FJ 3, y 139/2013, FJ 3). En relación con el planeamiento, al examinar una previsión autonómica que obliga a destinar a uso residencial de vivienda sujeta a algún régimen de protección especial un determinado porcentaje de suelo urbanizable, la STC 57/2015, FJ 17 b) ha declarado específicamente que «es evidente la imbricación de los intereses municipales —concretados en la potestad de planeamiento urbanístico del territorio— y supramunicipales —aquí, los relativos a la política de vivienda—, que justifica y aun exige la instrumentación de técnicas que aseguren la satisfacción de las necesidades de vivienda de los sectores sociales más desfavorecidos».

La determinación de los plazos de inicio y terminación de las viviendas protegidas, en especial, afecta a intereses que exceden del ámbito estrictamente local; de su cumplimiento depende en parte la realización práctica de las políticas propias que adopta la Comunidad Autónoma. A su vez, la previsión impugnada incide limitadamente sobre las competencias urbanísticas municipales; afecta a un aspecto muy concreto con el fin de proteger intereses supramunicipales. No hay, por tanto, vulneración de la garantía constitucional de la autonomía municipal (arts. 137 y 140 CE).

Consecuentemente, procede desestimar la impugnación del art. 18.3 c) de la Ley de ordenación urbanística de Andalucía en la redacción dada por el art. 23.4 de la Ley andaluza 13/2005.

e) Se impugna el art. 24.11 de la Ley andaluza 13/2005, en la parte que modifica el art. 74.2 de la Ley de ordenación urbanística de Andalucía, que establece:

«En las delimitaciones de reserva de terrenos para el Patrimonio Autónomo de Suelo sobre suelo urbanizable sectorizado, o en suelo no urbanizable cuando se haya establecido con la finalidad expresada en el párrafo segundo del apartado anterior, 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.»

Según los Diputados recurrentes, esta previsión autoriza una sustitución o subrogación orgánica general incompatible con la autonomía local y con las únicas fórmulas admisibles de intervención de esta especie, que serían sólo las previstas en la Ley reguladora de las bases de régimen local. Desconocería que la ordenación urbanística del territorio municipal corresponde fundamentalmente al municipio y que sólo la concurrencia de intereses de carácter supramunicipal puede justificar la intervención de otras Administraciones públicas.

El precepto impugnado en modo alguno puede contrastarse con el control administrativo previsto en el art. 60 LBRL, como pretenden los Diputados recurrentes. La protección del interés supralocal se ha realizado en este caso, no mediante la atribución de las indicadas potestades urbanísticas al ente local con previsión de un control autonómico, sino elevando esa competencia al nivel autonómico con reducción correlativa de la intensidad de la intervención municipal. Nuestro canon de enjuiciamiento ha de ser entonces de nuevo la garantía constitucional de la autonomía local, exclusivamente.

Tratándose de un ámbito que atañe claramente intereses municipales, contrasta la amplitud de la intervención autonómica prevista con la indefinición relativa de las finalidades de interés supralocal que pueden justificarla. Ahora bien, hay que notar que, conforme a la Ley controvertida, son más las finalidades que facultan a la Comunidad Autónoma para constituir el patrimonio autonómico del suelo, que incluye la creación de reservas de suelo para cualesquiera «actuaciones públicas» (art. 69.1), que las que la habilitan para formular, tramitar, aprobar y ejecutar los indicados instrumentos del planeamiento, que se refieren sólo a la reserva de terrenos establecida con el «expreso» objetivo 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» (art. 74.1). 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. Tal como señala la Letrada de la Junta de Andalucía, puede interpretarse que la Administración autonómica sólo podrá ejercer aquellas competencias urbanísticas para preservar intereses supramunicipales y, en particular, para garantizar que el patrimonio autonómico del suelo intervenga en el mercado del suelo y la vivienda y preserve las características del suelo no urbanizable, señaladamente las medioambientales.

Ahora bien, tratándose de un ámbito de inequívoco interés local, resulta inexcusable la apertura de canales de participación municipal y que ésta tenga una intensidad tendencialmente correlativa al grado de afectación de aquel interés local, tanto en la formulación, tramitación y aprobación de los instrumentos de planteamiento como en su

ejecución. A este respecto, hay que destacar, tal como pone de relieve la letrada del Parlamento de Andalucía, que la Administración autonómica está sometida al Plan General y, con ello, a las directrices y elementos que ha fijado previamente el municipio. Además, la Ley ha tomado en consideración los intereses locales al asegurar la participación municipal mediante la «audiencia a los municipios afectados» (art. 32.1 de la Ley de ordenación urbanística de Andalucía) en la elaboración de los instrumentos de planeamiento. Consecuentemente, la Ley de ordenación urbanística de Andalucía ha previsto mecanismos reveladores de una ponderación de intereses locales. La cuestión es si tal ponderación es suficiente o, más precisamente, si para proteger los indicados intereses supralocales ha articulado una intervención excesiva o manifiestamente desproporcionada.

A este respecto, cabe resolver en consonancia con la STC 51/2004, FJ 10 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».

Consecuentemente, 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. Esta interpretación de conformidad se llevará al fallo.

#### FALLO

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

Ha decidido

1.º Declarar inconstitucionales y nulos los arts. 31.4, 188 y 195.1 b), párrafos primero y segundo, así como el inciso «o la Consejería con competencias en materia de urbanismo, en su caso» del art. 183.5, todos de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de ordenación urbanística de Andalucía, en la redacción dada por el art. 28 de la Ley 13/2005, de 17 de noviembre, de la Comunidad Autónoma de Andalucía, de medidas para la vivienda protegida y suelo.

2.º Declarar que el 74.2 de la Ley 7/2002, en la redacción dada por el art. 24.11 de la Ley 13/2005, no es inconstitucional interpretado en los términos del fundamento jurídico 7 e).

3.º Desestimar el recurso de inconstitucionalidad en todo lo demás.

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

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