|  |  |
| --- | --- |
| Auto | 149/2015 |
| Fecha | de 10 de septiembre de 2015 |
| Sala | Pleno |
| Magistrados | Don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, 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. |
| Núm. de registro | 3974-2015 |
| Asunto | Conflicto en defensa de la autonomía local 3974-2015 |
| Fallo | Inadmitir a trámite el presente conflicto en defensa de la autonomía local. |

**AUTO**

 **I. Antecedentes**

1. Único. Mediante escrito presentado en el Registro General del Tribunal Constitucional el día 3 de julio de 2015, don Luis Pozas Osset, Procurador de los Tribunales actuando en nombre y representación del Consejo Insular de Formentera plantea conflicto en defensa de la autonomía local contra los arts. 5.1 v).3, 88 y 102.2 d) de la Ley 12/2014, de 16 de diciembre, agraria de las Illes Balears.

El escrito de interposición del conflicto comienza con una extensa referencia a los antecedentes de la Ley 12/2014, describiendo pormenorizadamente su tramitación en lo relativo a los tres preceptos que son objeto del conflicto. Igualmente alude a la existencia del preceptivo acuerdo del Pleno del Consejo Insular de Formentera y al dictamen del Consejo Consultivo autonómico.

En el apartado dedicado a los fundamentos de derecho alude, en primer lugar, a la legitimación del Consejo Insular para interponer el conflicto en defensa de la autonomía local respecto al art. 5.1 v).3 de la Ley 12/2014. Señala al respecto que el precepto se refiere explícitamente a la llamada sociedad rural menorquina, a fin de considerarla explotación agraria preferente a los efectos de la Ley y no contempla la denominada “explotación a mayoral”, propia de las islas de Ibiza y Formentera. De acuerdo con ello, defiende que ambas islas son “las destinatarias únicas de la omisión, desconsideración y discriminación del concreto artículo 5.1.v.3 de la Ley agraria”, entendiendo aplicable aquí la doctrina de la STC 240/2006 en relación a la legitimación de Ceuta y Melilla para interponer un conflicto de este tipo. A lo anterior añade la mención de la disposición adicional tercera.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), que permite a los Consejos Insulares impugnar una ley autonómica, aunque no se alcance el porcentaje de población exigido por el art. 75.ter.1 c) LOTC, de la que deduce que Formentera está legitimada en un supuesto como el presente en el que no se aplica esta norma sino el art. 75.ter.1 a) LOTC, en relación con la disposición adicional tercera.1, por omitir el contenido específico de una institución propia del derecho civil de Formentera.

Igualmente considera que las islas de Ibiza y Formentera cuentan con legitimación para impugnar el artículo 102.2 d), en similares términos a los expresados anteriormente, por cuanto el precepto establece que las parcelas en las que se quieran realizar edificios de nueva planta deberán tener una superficie mínima de 14.000 metros cuadrados, extensión que se afirma correspondiente con dos “quarterades”, que es la medida típica del Derecho agrario mallorquín, desconociendo la figura de los “tornalls”, unidad de medida propia de las islas de Ibiza y Formentera, que debería haberse tenido en cuenta en este caso.

Finalmente, defiende que Formentera “es la destinataria única de la desconsideración provocada por el artículo 88 de la Ley agraria”, en la medida en que permite, en ciertas condiciones, la acampada en determinadas explotaciones agrarias, cuando las ordenanzas de Formentera y el plan territorial de la isla la prohíben de modo general. De acuerdo con ello, se considera que “Formentera es la destinataria única del levantamiento de la prohibición absoluta de la acampada”, de manera que el artículo 88 vulnera la autonomía local de Formentera por ser contrario a sus competencias en materia de urbanismo, ordenación turística y ordenación del territorio.

Sobre el fondo del asunto, el escrito de interposición del conflicto sostiene que los artículos 5.1 v).3 y 102.2 d) atentan contra “el derecho agrario autónomo de Formentera, bien sea como institución civil compilada (la explotación a mayoral), bien sea como institución jurídico consuetudinaria no compilada (los tornalls)”, lo que provoca una vulneración de la autonomía del Consejo Insular, pues el derecho civil de la isla sería tanto un elemento significativo de la propia identidad de Formentera, ya que el propio Consejo Insular lo califica como “concepto estrictamente jurídico de preceptiva salvaguarda”. Finalmente, se sostiene que cabe la plena defensa de las instituciones mencionadas “a partir de las concretas atribuciones competenciales de carácter administrativo que el art. 70 del citado EAIB le reconoce como propias, por ser un Consejo Insular”. Específicamente el art. 102.2 d) atentaría también “contra la específica y concreta escala territorial y de hábitats propias de Formentera como isla, todo ello en relación a las propias competencias administrativas que el EAIB otorga al Consell Insular de Formentera”, entendiendo vulneradas sus competencias en materia de urbanismo, patrimonio cultural e histórico, agricultura y ordenación del territorio.

Respecto al artículo 88, se alega que atenta contra el modelo territorial, urbanístico y turístico de Formentera “todo ello en relación a las propias competencias administrativas que el Estatuto de Autonomía de las Illes Balears otorga al Consell Insular de Formentera, lo que provoca la vulneración patente de la autonomía local de la isla de Formentera”, en la medida en que las ordenanzas locales y el plan territorial de Formentera establecen la prohibición de acampada en toda la isla.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. El Consejo Insular de Formentera ha planteado ante este Tribunal conflicto en defensa de la autonomía local, contra los arts. 5.1 v).3, 88 y 102.2 d) de la Ley 12/2014, de 16 de diciembre, agraria de las Illes Balears.

El conflicto se fundamenta en la vulneración de la autonomía local de Formentera que sería la destinataria única de las normas impugnadas. Así, a los efectos de la Ley 12/2014, se reprocha al artículo 5.1 v).3 que no considere explotación agraria preferente la denominada “explotación a mayoral”, propia de las islas de Ibiza y Formentera, cuando, por el contrario, sí lo hace con la “sociedad rural menorquina”. El escrito de planteamiento defiende también que Formentera es la destinataria única del artículo 88, norma que permite, en ciertas condiciones, la acampada en las explotaciones agrarias prioritarias, cuando las ordenanzas de Formentera y el plan territorial de la isla la prohíben de modo general. Finalmente se opone al artículo 102.2 d), por cuanto entiende que el precepto establece que las parcelas en las que se quieran realizar edificios de nueva planta deberán tener una superficie mínima de 14.000 metros cuadrados, extensión que se afirma, se corresponde con dos “quarterades”, medida típica del Derecho agrario mallorquín; con ello se habría desconocido la figura de los “tornalls”, unidad de medida propia de las islas de Ibiza y Formentera, que es la que, a juicio del promotor del conflicto, hubiera debido utilizarse.

El art. 75.quinquies de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) dispone que “planteado el conflicto, el Tribunal podrá acordar, mediante Auto motivado, la inadmisión por falta de legitimación u otros requisitos exigibles y no subsanables o cuando estuviere notoriamente infundada la controversia suscitada”. El objeto de esta resolución es valorar si el Consejo Insular de Formentera satisface el requisito de la legitimación, para la interposición del conflicto, así como los otros exigidos en la Ley.

2. El primero de los requisitos insubsanables a que hace referencia el art. 75.quinquies LOTC, se refiere a la legitimación exigible para plantear el conflicto en defensa de la autonomía local. Dicho requisito se encuentra regulado en el art. 75.ter.1 LOTC, que la atribuye a los municipios y provincias en que la Ley resulte aplicable, pudiendo aquellos entes locales hacerlo aisladamente o en forma conjunta, en este último caso con exigencia, además, de que dichos municipios o provincias representen una determinada mayoría y unos determinados porcentajes de la población correspondiente al ámbito de aplicación de la Ley. Ambas previsiones han de ponerse en relación con la disposición adicional tercera.1 LOTC, según la cual “Las referencias a las provincias contenidas en esta Ley se entenderán realizadas a las islas en las Comunidades Autónomas de las Illes Balears y Canarias”.

El Consejo Insular de Formentera promueve el conflicto por considerarse destinatario único de las normas que impugna, por lo que debe valorarse en este trámite si satisface el requisito de legitimación exigido en el art. 75.ter.1 a) y disposición adicional tercera LOTC.

A tal fin, procede reproducir los preceptos objeto del presente conflicto, en los aspectos que han sido concretamente cuestionados:

“Artículo 5. Definiciones

1. A los efectos de esta ley, de la legislación autonómica de las Illes Balears y de los instrumentos de ordenación económica, territorial, urbanística, medioambiental y de cualquier otra clase, de competencia autonómica, insular o local, habrá que ajustarse preceptivamente a las definiciones establecidas en la presente ley, que entiende por:… v) Explotación agraria preferente: explotación agraria que se encuentra en alguna de las situaciones siguientes:… 3. Ser una explotación agraria cuyo titular sea una sociedad rural menorquina…”

“Artículo 88. Agroocio en explotaciones agrarias preferentes

Dentro de las actividades de excursionismo, senderismo y análogas, se permite la pernoctación al aire libre, en tiendas de campaña, como máximo de diez personas a la vez durante dos noches consecutivas en los espacios que se habiliten expresamente en las explotaciones agrarias preferentes.”

“Artículo 102. Informe de la administración pública competente en materia agraria

…

2. El informe de la administración pública competente en materia agraria será favorable si se cumplen las siguientes condiciones: … d) Para las edificaciones de nueva planta, que la parcela donde se quiera edificar tenga una superficie mínima de 14.000 m2.”

3. La interpretación realizada por este Tribunal respecto a la expresión “destinatario único” que emplea el art. 75.ter.1 a) LOTC debe servir de base para comprobar si el Consejo Insular de Formentera satisface la exigencia de ser destinatario único de las tres normas que impugnan a los efectos de determinar su legitimación en la presente impugnación.

La STC 121/2012, FJ 3, define el concepto de destinatario único en los términos siguientes: “El supuesto contemplado en este precepto de nuestra Ley Orgánica se refiere al municipio o provincia que sea destinatario único de la ley, expresión que no puede considerarse equivalente o exactamente coincidente con las denominadas leyes singulares o leyes de caso único. Ya hemos definido este último tipo de normas como ‘aquellas dictadas en atención a un supuesto de hecho concreto y singular, que agotan su contenido y eficacia en la adopción y ejecución de la medida tomada por el legislador ante ese supuesto de hecho, aislado en la Ley singular y no comunicable con ningún otro’ (STC 166/1986, de 19 de diciembre, FJ 10; en el mismo sentido, ATC 291/1997, de 22 de julio). Por el contrario, el caso contemplado en el art. 75 ter.1 a) LOTC no puede ser definido en tan estrictos términos, sino que bastará, a efectos de entender satisfecho lo previsto en el mismo, con que la norma resulte aplicable exclusivamente a ese concreto municipio o provincia, hallándonos en el supuesto contemplado por nuestra Ley Orgánica cuando de la norma en cuestión resulte claro que, desde el punto de vista material, se encuentra dirigida a regular la situación de un solo sujeto, que resulta ser el único al que, en realidad, resultaría aplicable la ley o el precepto cuestionado”. Por su parte, conforme a la STC 37/2014, de 11 de marzo, FJ 2, este concepto de destinatario único de la ley “debe ser determinado caso por caso, a partir del ámbito territorial de la disposición legal presuntamente vulneradora de la autonomía local y de su contenido material.”

4. Aplicando ambos criterios a las disposiciones ahora impugnadas no es posible considerar que Formentera sea destinataria única de las normas objeto de conflicto.

En un sentido similar a lo que ya ocurría en los AATC 236/2014, de 7 de octubre, y 70/2015, de 14 de abril, el promotor del conflicto confunde en su planteamiento, el indudable carácter general de las normas que impugna con los efectos pretendidamente discriminatorios que, a su entender, se producen al ser aplicadas en Formentera, cuestión del todo ajena al ámbito de aplicación de las normas, que es lo que ha de dilucidarse a efectos de cumplir con la legitimación exigida por el art.75.ter.1 a) LOTC, en relación con la disposición adicional tercera.1 LOTC, para promover un proceso constitucional como el conflicto en defensa de la autonomía local.

Los argumentos son los siguientes:

a) Es patente que la totalidad de la Ley 12/2014 es de aplicación en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, pues así resulta de su artículo 3 al disponer: “[E]sta ley, de acuerdo con lo previsto en el artículo 2 de la Ley Orgánica 1/ 2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears, se aplica a todo el territorio de la comunidad autónoma de las Illes Balears formado por las islas de Mallorca, Menorca, Ibiza, Formentera y Cabrera, y las demás islas menores adyacentes”.

b) Por otra parte, los tres preceptos objeto del conflicto contienen normas de estructura general, tanto por lo genérico de sus destinatarios como por la posibilidad de aplicarlas de forma reiterada. En suma, del mero tenor literal de las tres previsiones impugnadas se desprende, sin dificultad, que se trata de normas que no pueden ser calificadas como de “destinatario único”, a los efectos previstos por el art. 75.ter.1 a) LOTC, de acuerdo con la jurisprudencia ya citada.

El artículo 5.1 v).3, en el aspecto cuestionado, define con carácter general una de las posibles situaciones determinantes de la declaración como explotación agraria preferente, como es la “[S]er una explotación agraria cuyo titular sea una sociedad rural menorquina”, con lo que es evidente que, teniendo ese objeto, la norma no tiene relación con Formentera. Tal como ya se ha puesto de relieve, de hecho la queja que se plantea se basa en lo que se entiende como una discriminación que habría sido causada por la omisión del reconocimiento como explotación agraria preferente de la denominada explotación a mayoral, vigente en Ibiza y Formentera. Omisión legislativa que, en lo que ahora importa, en nada afecta al carácter general de la definición legal de la explotación agraria preferente, sus efectos y la definición de los supuestos en los que procede dicha declaración Ello permite excluir que la norma pueda ser calificada como de destinatario único y que, además, éste sea la isla de Formentera.

En cuanto a la impugnación del artículo 88, es indudable que, con independencia de la relación que pueda existir entre las normas de ordenación territorial de Formentera y el precepto impugnado, éste se aplica a las denominadas actividades de agroocio que se desarrollen en las explotaciones agrarias calificadas como preferentes en los términos de la Ley 12/2014 en cualquier lugar de Baleares y no sólo en Formentera. Que la regulación local vigente en la isla entre en contradicción con esa previsión legal, que es lo que alega el promotor del conflicto, no le convierte en destinatario único de la norma, pues la regulación material no concierne directa y exclusivamente a las explotaciones de Formentera, sino a cualquier explotación agraria calificada como preferente, que desarrolle las denominadas actividades de agroocio en cualquier lugar de la Comunidad Autónoma.

El artículo 102 d) condiciona el informe favorable de la administración agrícola previo a la concesión de licencia para las actuaciones de edificación, construcción o instalación de nueva planta, vinculadas a la actividad agraria o complementaria a que la parcela donde se quiera edificar tenga una superficie mínima de 14.000 metros cuadrados. Su propio tenor literal evidencia el carácter general de la norma susceptible de ser aplicada por los cuatro Consejos Insulares de Baleares, destinatarios de la norma en tanto que administraciones competentes en materia agraria conforme al art. 19 de la propia Ley 12/2014. De nuevo el supuesto carácter de destinatario único de la norma se vincula a la discriminación que sufriría Formentera por no emplearse una unidad de medida típica de la isla (tornells) que el recurrente considera digna de utilización. Queja que, por lo demás, se construye por referencia a otra unidad de medida, las “quarterades”, típica del Derecho agrario mallorquín, que se considera, siquiera indirectamente, adoptada en la norma que se impugna. En realidad es patente que dicha unidad de medida no se menciona en el artículo 102 d), que se limita a utilizar la medida de superficie en metros cuadrados, en línea con lo dispuesto en el art. 2 de la Ley 32/2014, de 22 de diciembre, de metrología, lo que, también desde esta perspectiva, evidencia el manifiesto carácter general de la disposición impugnada.

5. De aquí se deduce que, el Consejo Insular de Formentera no es el único destinatario de los preceptos que impugna. Por ello carece, por sí solo, de legitimación para interponer el presente conflicto en defensa de la autonomía local.

En consecuencia, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 75.quinque.1 LOTC, procede declarar la inadmisión del presente conflicto por ese motivo.

Por todo lo expuesto, el Pleno

ACUERDA

Inadmitir a trámite el presente conflicto en defensa de la autonomía local.

Madrid, a diez de septiembre de dos mil quince.