



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 3 7 3 / 2 0 1 1

(Pleno)

La Laguna, a 9 de junio de 2011.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente de la Federación Canaria de Municipios en relación con la *Propuesta de Resolución del recurso de inconstitucionalidad contra la Ley Territorial 2/2011, de 26 de enero, del Parlamento de Canarias, por la que se modifican la Ley 11/1997, de 2 de diciembre, de regulación del Sector Eléctrico Canario y la Ley 19/2003, de 14 de abril, por la que se aprueban las Directrices de Ordenación General y las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias, y en particular frente al artículo primero de la misma, por el que se modifica el artículo 6-bis de la Ley 11/1997, de 2 de diciembre (EXP. 290/2011 CAL)*.*

F U N D A M E N T O S

I

1. El objeto del presente Dictamen, solicitado preceptivamente por el Sr. Presidente de la Federación Canaria de Municipios (FECAM) al amparo de lo dispuesto en los arts. 75.ter.3 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional y 11.1.C.b) de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo, es la Propuesta de conflicto de competencia en defensa de la autonomía local en relación con el artículo 1 de la Ley 2/2011, de 26 de enero, por la que se modifican la Ley 11/1997, de 2 de diciembre, de regulación del Sector Eléctrico Canario y la Ley 19/2003, de 14 de abril, por la que se aprueban las Directrices de Ordenación General y las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias.

II

1. La regulación de esta modalidad de conflicto, que fue introducida en la LOTC mediante la Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril, se contiene en el Capítulo IV de la

* PONENTE: Sr. Fajardo Spínola.

citada Ley (arts. 75.bis a 75 quince), del que resulta, por lo que a la presente solicitud atañe, el siguiente régimen jurídico:

- Pueden dar lugar al planteamiento de este conflicto las normas del Estado con rango de Ley o las disposiciones con rango de Ley de las Comunidades Autónomas que lesionen la autonomía local constitucionalmente garantizada.

- Están legitimados para plantear el conflicto “un número de Municipios que supongan al menos un séptimo de los existentes en el ámbito territorial de aplicación de la disposición con rango de ley, y representen como mínimo un sexto de la población oficial del ámbito territorial correspondiente” [art. 75.ter.1.b) LOTC].

- Para “iniciar la tramitación de los conflictos (...) será necesario el Acuerdo del órgano plenario de las Corporaciones locales con el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de los miembros de las mismas” [art. 75.ter.2 LOTC].

- Una vez “cumplido el requisito establecido en el apartado anterior, y de manera previa a la formalización del conflicto”, deberá solicitarse Dictamen preceptivo y no vinculante del órgano consultivo de la Comunidad Autónoma (art. 75.ter.3 LOTC).

- Las “asociaciones de entidades locales podrán asistir a los entes locales legitimados a fin de facilitarles el cumplimiento de los requisitos establecidos en el procedimiento de tramitación del presente conflicto” (art. 75.ter.4 LOTC).

- La solicitud del Dictamen a que se hace referencia se “deberá formalizar dentro de los tres meses siguientes al día de la publicación de la ley que se entienda lesiona la autonomía local” (art. 75 quarter.1 LOTC).

- Dentro del mes siguiente a la recepción del Dictamen, “los Municipios (...) legitimados podrán plantear el conflicto ante el Tribunal Constitucional, acreditando el cumplimiento de los requisitos exigidos en el artículo anterior” (art. 75 quarter.2 LOTC).

2. Por lo que se refiere en el presente caso a los señalados requisitos procede señalar que la norma que se entiende lesiva de la autonomía local es un norma autonómica con rango de Ley (Ley 2/2011, de 26 de febrero), publicada en el Boletín Oficial de Canarias nº 25, de 4 de febrero de 2011 y que la solicitud de Dictamen, que ha tenido entrada en este Organismo el 4 de mayo siguiente, se ha producido en el plazo fijado por el art. 75 quarter.1 LOTC, pues se ha cursado dentro de los tres meses a contar desde el siguiente a la publicación de la Ley.

En cuanto a la legitimación, que ha de ser ostentada, como mínimo, por el séptimo de los Municipios que representen el sexto de la población de Canarias, se ha aportado al expediente, por lo que al primer requisito se refiere, un total de 38 certificaciones correspondientes a otros tantos Acuerdos de los respectivos Plenos de las Corporaciones, número de municipios que superan, de acuerdo con el escrito de solicitud de Dictamen suscrito por el Presidente de la FECAM, la séptima parte exigida por el art. 75.ter.1.b) LOTC.

Las citadas certificaciones acreditan asimismo que los Acuerdos de planteamiento del conflicto en defensa de la autonomía local han sido adoptados con la mayoría exigida por el art. art. 75.ter.2 LOTC, con las excepciones de las correspondientes a los Municipios de Hermigua, Garachico y Teror, que únicamente acreditan que los respectivos Acuerdos se adoptaron por unanimidad, sin aclarar que alcanzaron el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros componentes de cada Corporación.

En cuanto a la exigencia poblacional prevista en el artículo art. 75.ter.1.b) LOTC, se ha aportado un cuadro de población de los distintos Municipios y del total de la Comunidad Autónoma de Canarias, así como la solicitud de certificaciones oficiales dirigidas a los distintos organismos oficiales respecto a tales datos poblacionales, si bien éstas no se habían recibido en el momento de solicitud del Dictamen de este Consejo. De acuerdo con los datos aportados, que coinciden con las cifras oficiales de población contenida en el R.D. 1.612/2010, de 7 de diciembre, por el que se declaran las cifras oficiales de población resultantes de la revisión del Padrón municipal referidas al 1 de enero de 2010, los Municipios interesados representan a más de la sexta parte de la población de la Comunidad Autónoma (737.119 habitantes de un total en la Comunidad Autónoma de 2.118.519 habitantes).

Por último, en cuanto a la legitimación del Presidente de la FECAM para solicitar el Dictamen, constan en el expediente que los Alcaldes-Presidentes de un total de 23 Municipios de los 38 señalados, haciendo uso de la facultad conferida a los mismos por los respectivos Plenos, lo han habilitado para la formalización de solicitud conjunta del parecer de este Organismo.

III

1. El presente conflicto en defensa de la autonomía local pretende plantearse en relación con el artículo 1 de la Ley 2/2011, de 26 de enero, por la que se modifican

la Ley 11/1997, de 2 de diciembre, de regulación del Sector Eléctrico Canario y la Ley 19/2003, de 14 de abril, por la que se aprueban las Directrices de Ordenación General y las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias.

El citado artículo 1 modifica el artículo 6-bis de la Ley 11/1997, en la redacción dada por la Ley 8/2005, de 21 de diciembre. Este precepto establece un procedimiento excepcional para obras de interés general para el suministro de energía eléctrica.

De conformidad con la regulación establecida y en lo que ahora interesa, cuando razones justificadas de urgencia o excepcional interés aconsejen la modernización o el establecimiento de instalaciones de generación, transporte o distribución eléctrica, la Consejería competente en materia de energía podrá declarar el interés general de las obras necesarias para la ejecución de dichas instalaciones (apartado 1). En estos casos, de conformidad con su apartado 2, los proyectos de construcción, modificación y ampliación de las instalaciones a que se refiere el apartado anterior se someterán a un régimen especial de autorización y no estarán sujetos a licencia urbanística ordinaria o a cualquier otro acto de control preventivo municipal o insular, si bien tales proyectos serán remitidos al Ayuntamiento por el órgano competente para su autorización y también al Cabildo insular correspondiente para que, en el plazo de un mes, informen sobre la conformidad o disconformidad de tales proyectos con el planeamiento territorial o urbanístico en vigor, transcurrido el cual se entenderá evacuado el trámite y continuará el procedimiento.

El precepto establece además que la conformidad municipal llevará implícita la citada autorización especial (apartado 2), en tanto que en caso de disconformidad con el planeamiento o en ausencia de éste, se elevará el proyecto al Gobierno de Canarias, el cual decidirá si procede o no su ejecución y, en el primer caso, precisará los términos de la ejecución y ordenará la iniciación del procedimiento de modificación o revisión del planeamiento territorial o urbanístico (apartado 3).

El conflicto cuyo planteamiento se pretende se fundamenta, según consta en los respectivos Acuerdos plenarios, todos de similar contenido, en la necesidad de *defender con contundencia la autonomía y las competencias del Municipalismo canario, conculcadas gravemente, por obviar los planeamientos en vigor y las licencias preceptivas para los proyectos de construcción, modificación y ampliación de las instalaciones de generación y transporte de energía. Suponiendo ello una vulneración total del principio constitucional de Autonomía Local.*

Se centra pues el conflicto en la supresión de la necesidad de obtención de las licencias urbanísticas cuando tales obras sean declaradas de interés general, así como en la posible conculcación del planeamiento urbanístico.

La nueva regulación legal no obstante no supone modificación alguna en este extremo en relación con el régimen anterior introducido en la Ley 11/1997 por la Ley 8/2005, de 21 de diciembre, pues ya contemplaba en este artículo 6.bis tanto la no sujeción de los referidos proyectos a licencia municipal como su posible disconformidad con el planeamiento en vigor. La reforma se ha dirigido fundamentalmente a eliminar del precepto la limitación de la potencia a las centrales a que se refería su apartado 1, a declarar que la conformidad municipal llevará implícita la autorización especial (apartado 2, último párrafo) y a introducir en su apartado 4 una referencia al devengo y liquidación municipal del Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras.

A este respecto, conviene señalar que ya este Consejo tuvo ocasión de pronunciarse en su Dictamen 109/2006, de 26 de abril, acerca del planteamiento de un conflicto en defensa de la autonomía local por el mismo motivo que ahora esgrimen las Corporaciones Locales interesadas en relación con al artículo 6.bis introducido por la citada Ley 8/2005.

IV

La autonomía local está constitucionalmente reconocida por los artículos 137 y 140 de la Constitución, en los que se afirma que los Municipios gozan de autonomía para la gestión de sus intereses y que la Constitución garantiza esa autonomía.

Como de forma reiterada ha sostenido el Tribunal Constitucional, la autonomía local reconocida en los artículos 137 y 140 CE "se configura como una garantía institucional con un contenido mínimo que el legislador debe respetar y que se concreta, básicamente, en el derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos les atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias (SSTC 32/1981, 170/1989, 133/1990, 40/1998, 159/2001, 240/2006, entre otras).

Para el Tribunal Constitucional, esta garantía institucional se erige frente al legislador ordinario como un contenido mínimo de autonomía que ha de respetar, pero más allá de este límite, la autonomía local es un concepto jurídico de contenido

legal que, por tanto, permite configuraciones legales siempre que respeten la garantía institucional (STC 170/1989). En el concreto sector de la gestión y ordenación urbanística, el Tribunal Constitucional en su STC 240/2006, ha puntualizado que la autonomía local constitucionalmente garantizada en su relación con el planeamiento urbanístico, ha de enmarcarse en el hecho de que la regulación de los planes de ordenación urbana se inserta en la competencia sobre urbanismo y ésta es exclusiva de las Comunidades Autónomas, a quien en consecuencia corresponde determinar la participación de los municipios en la elaboración de los instrumentos de planeamiento, así como la posibilidad de prever la intervención de otras Administraciones supraordenadas en aquellos casos en que concurran intereses de carácter supramunicipal.

En la medida pues en que la autonomía local constitucionalmente garantizada lo es para la gestión de los intereses municipales, excede del ámbito de la misma aquellas actuaciones de interés general o supramunicipal. En este sentido y como señalamos en nuestro Dictamen 109/2006, “la autonomía local no la garantizan los arts. 137 y 140 CE para incidir negativamente sobre los intereses generales de carácter supralocal, los cuales prevalecen sobre los intereses locales en caso de conflicto (SSTC 4/1981, de 2 de febrero; 123/1988, de 23 de junio; 170/1989, de 19 de octubre; y 133/1990 de 19 de julio, entre otras muchas)”. Señala así la STC 123/1998 que “la autonomía local se garantiza por la Constitución para la gestión de sus respectivos intereses y por tanto tiene su límite con los intereses generales distintos confiados a otras Administraciones” e incluso, en la específica materia de urbanismo que “la intervención del municipio en los casos de ejecución de obras que deben realizarse en su término tenga que traducirse, sin excepción alguna, en el otorgamiento de la correspondiente licencia urbanística (...) sin que pueda considerarse que atente contra la autonomía que garantiza el artículo 137 CE el que el legislador disponga que, cuando existan razones que así lo justifiquen, la intervención municipal se articule por medio de otros procedimientos (...)” (STC 40/1998).

Esto es lo que acontece precisamente en el presente caso, pues el presupuesto habilitante contenido en la norma cuestionada es la declaración de interés general de determinados proyectos de construcción, modificación y ampliación de instalaciones eléctricas cuando concurran razones justificadas de urgencia. Del texto de la Ley se deduce con claridad el carácter excepcional de esta eventual declaración de interés general, que afecta a singulares proyectos que habrán de sujetarse al mismo grado de concreción técnica que los que se requieren para una

licencia ordinaria, lo que habrá de asegurar que el procedimiento de autorización especial sólo cubrirá aquellas obras que efectivamente ostentan tal carácter de interés general.

Por esta razón no infringen la garantía constitucional de la autonomía local preceptos como el art. 244.2 del Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, TRLSOU (aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio), cuando permitía que por “razones de urgencia o excepcional interés público” fuera el Gobierno el que decidiera la ejecución del proyecto, con informe previo de la Comunidad Autónoma. También el del art. 167 del Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias (TRLOTEN), aprobado por el Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, en relación con lo dispuesto en el art. 11.1 del mismo, que abre un procedimiento de cooperación que excepciona el régimen general de licencias. O el de las disposiciones adicionales segunda y tercera de la Ley 13/2003, de 23 de mayo, de Concesión de Contrato de Obras Públicas, que obligan a la “colaboración y cooperación mutuas en el ejercicio de sus actuaciones de planificación y construcción de obras públicas” (de modo que si no fueren eficaces el Estado podrá coordinar los planes de obras públicas competencia de las Comunidades Autónomas con los planes de obras públicas de interés general) o en “la construcción de las obras públicas de interés general” (de modo que la construcción, modificación y ampliación de las obras públicas de interés general no estarán sometidas a licencia o a cualquier otro acto de control preventivo municipal, aunque previamente se intentará la adaptación de los respectivos intereses y si no es posible la decisión estatal “prevalecerá sobre el planeamiento urbanístico, cuyo contenido deberá acomodarse a las determinaciones de aquella”).

Las Leyes sectoriales pueden también, sin tacha de inconstitucionalidad, establecer regulaciones similares. Así, el art. 19 de la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante (LPMM), dispone que las obras realizadas por las autoridades portuarias en el demanio portuario, por constituir obras públicas de interés general, no requieren de licencia municipal, sustituyendo esa decisión municipal por su participación mediante la emisión de un informe. Tal precepto fue impugnado ante el Tribunal Constitucional por considerar que vulneraba la garantía constitucional de la autonomía local, resolviendo la STC 40/1998, 19 de febrero, que:

“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.

De todo ello no puede, sin embargo, colegirse que la intervención del municipio en los casos de ejecución de obras que deben realizarse en su término tenga que traducirse, sin excepción alguna, en el otorgamiento de la correspondiente licencia urbanística. Es cierto que, como dispone el art. 84.1.b) LRRL, esa será la solución normal por lo que a la actividad de los ciudadanos se refiere, e incluso deberá ser también la regla general en el caso de obras que deban realizarse por otras Administraciones, pero no puede considerarse que atente contra la autonomía que garantiza el art. 137 C.E. el que el Legislador disponga que, cuando existan razones que así lo justifiquen, la intervención municipal se articule por medio de otros procedimientos adecuados para garantizar el respeto a los planes de ordenación urbanística.

En efecto, como se ha indicado, el art. 19 L.P.M.M. sustrae al control preventivo municipal «las obras de nueva construcción, reparación y conservación que se realicen en dominio público portuario por las Autoridades Portuarias» (apartado 3). No obstante, la Ley no excluye la intervención del municipio, el cual debe emitir un informe sobre la adecuación de tales obras al plan especial de ordenación del espacio portuario (apartado 1). Se garantiza, por tanto, la intervención del ente local tal y como exige la garantía institucional de la autonomía municipal, por lo que no puede apreciarse un menoscabo ilegítimo de la misma”.

La cuestión, claro está, estriba en determinar qué es interés supramunicipal, cuya prevalencia sobre el municipal es jurisprudencia asentada desde la STS 13 de julio de 1990 (RJ 1990/6034). Tal interés supralocal se suele identificar con los ámbitos de obras públicas, infraestructuras y protección ambiental (SSTSJ de Madrid de 16 de octubre de 2002 (PROV 2003/3809) y de 17 de junio de 2002 (PROV 2003/5194)]. El Tribunal Constitucional, en Auto 251/2009, de 13 de octubre, precisaba que la exclusión de licencias por razón de obras de interés general - dispuesta por la Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo, de La Rioja- era constitucionalmente aceptable en cuanto se trata de “actuaciones que se proyectaban territorialmente en un ámbito supramunicipal y que se dirigen a satisfacer intereses regionales conectados específicamente con el uso de las infraestructuras básicas de uso o dominio público”. Ciertamente, el supuesto no

es exactamente idéntico al que se somete ahora a la consideración de este Consejo, pero lo suficiente como para hacerle extensiva la consideración final del Tribunal Constitucional, cierre de su argumentación, según la cual “la alegada vulneración de la autonomía local no puede afirmarse apriorísticamente y desvinculada del supuesto que singularice el proyecto en ejecución sino que, de existir, habrá de ser apreciada en relación al caso concreto (...) en suma, solamente en relación con una obra concreta podrá valorarse si la competencia del Gobierno autonómico se ha mantenido dentro de los límites que le son propios, esto es, si se ha respetado la autonomía municipal”.

En todo caso, en la Ley 2/2011, de 26 de enero objeto de esta consulta la autonomía local se encuentra garantizada con la participación de las entidades locales en el procedimiento de adopción de la decisión, como al efecto establece el artículo 62 LRBRL, pues el artículo 6.bis prevé, como ya se ha indicado, la emisión de informe municipal acerca de la conformidad o disconformidad de tales proyectos con el planeamiento urbanístico. Además, tal participación municipal en relación con estos proyectos de interés general no se limita a la emisión de este informe o excepcional interés, y que exceden en consecuencia del estricto interés municipal. Efectivamente, de la propia Ley se deduce que la especialidad que se establece afecta sólo al procedimiento autorizatorio, por lo que no se desplaza la competencia municipal de ulterior verificación y control de la adecuación de lo efectivamente construido a lo autorizado, así como las demás competencias municipales conexas y derivadas de ésta.

C O N C L U S I Ó N

No se aprecia lesión de la autonomía local constitucionalmente garantizada por parte de la Ley 2/2011, de 26 de enero, por la que se modifican la Ley 11/1997, de 2 de diciembre, de regulación del Sector Eléctrico Canario y la Ley 19/2003, de 14 de abril, por la que se aprueban las Directrices de Ordenación General y las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias.