



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 1 0 9 / 2 0 0 6

(Pleno)

La Laguna, a 26 de abril de 2006.

Dictamen solicitado por el Ilmo. Sr. Presidente de la Federación Canaria de Municipios en relación con el *conflicto de competencia en defensa de la autonomía local sobre la Ley 8/2005, de 21 de diciembre, de modificación de la Ley 11/1997, de 2 de diciembre, de regulación del Sector Eléctrico Canario, por entender vulnerado el principio constitucional de autonomía local (EXP. 123/2006 CAL)*.*

F U N D A M E N T O S

I

1. Mediante escrito de 27 de marzo de 2006, el Presidente de la Federación Canaria de Municipios (FECAM) interesa, al amparo de lo dispuesto en los arts. 75.ter.3 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (LOTC), y 11.1.C.b) de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo, preceptivo Dictamen, instado por el procedimiento ordinario del art. 20.1 de esta Ley, en relación con la Propuesta de conflicto de competencia en defensa de la autonomía local que se quiere plantear respecto de la Ley 8/2005, de 21 de diciembre, de modificación de la Ley 11/1997, de 2 de diciembre, de regulación del Sector Eléctrico de Canarias, mediante la que se añadió a la citada Ley un art. 6. *bis* conforme al cual cuando existieren “justificadas razones de urgencia o excepcional interés” se podrían autorizar instalaciones de generación de energía eléctrica de potencia inferior a 50 MW sin que los respectivos proyectos estén “sujetos a licencia urbanística o a cualquier acto de control preventivo municipal”, sin perjuicio de que los Ayuntamientos y Cabildos afectados “informen sobre la conformidad o disconformidad de tales proyectos con el planeamiento territorial o urbanístico en vigor”, lo que se entiende vulnera el principio constitucional de autonomía local.

* **PONENTE:** Sr. Reyes Reyes.

2. Durante la sustanciación de la acción consultiva, el 21 de abril de 2006, tuvo entrada en el Consejo un segundo escrito del solicitante del Dictamen que adjunta copia de los Acuerdos plenarios adoptados por 16 Ayuntamientos canarios, para acreditar la legitimación que ostentan para plantear el conflicto, en cuanto a la superación del porcentaje de un séptimo de los Municipios existentes en el ámbito territorial de aplicación de la disposición con rango de ley cuestionada [art. 75.ter.1.b) LOTC].

No se incluyen, en esta documentación complementaria recibida, los datos necesarios para constatar que dichos Municipios tienen legitimación para articular el conflicto, por representar como mínimo el porcentaje de un sexto de la población oficial del ámbito territorial correspondiente, en este caso autonómico [art. 75.ter.1.b), inciso final, LOTC], si bien se cuenta con la información de las cifras oficiales de población contenida en el R.D. 1358/2005, de 18 de noviembre, por el que se declaran las cifras oficiales de población resultantes de la revisión del Padrón municipal referidas al 1 de enero de 2005.

Tampoco consta el cumplimiento del requisito de adopción de estos Acuerdos plenarios con el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de las Corporaciones Locales (art. 75.ter.2 LOTC), en cuanto a 6 de los 16 Acuerdos tomados, a la vista del contenido de las certificaciones aportadas, por adolecer de la precisión indispensable en orden a la acreditación de este extremo.

Concretamente, con referencia a los Acuerdos de los Ayuntamientos de Arucas, La Aldea de San Nicolás, Valsequillo, Breña Alta, Vilaflor y La Victoria de Acentejo, las respectivas certificaciones emitidas explicitan que o bien se adoptaron por unanimidad de los miembros asistentes o meramente por unanimidad, sin aclarar que alcanzaron el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros componentes de cada Corporación.

No obstante, el Sr. Presidente de la FECAM, en su último escrito citado, expresa que por estar a la espera de recibir nuevos Acuerdos plenarios que pudieran garantizar el cumplimiento del doble requisito legalmente exigido, interesa se valore la posibilidad contemplada en el art. 22 de la Ley de este Consejo y, en consecuencia, se emita el Dictamen sin perjuicio de las observaciones procedentes acerca de la falta de documentación, que pueda acreditar la observancia de ambas exigencias.

II

La regulación de esta modalidad de conflicto, que fue introducida en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional mediante la Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril, se contiene en el Capítulo IV de la citada Ley (arts. 75.bis a 75.quinque), de los que resulta, por lo que a la presente solicitud atañe, el siguiente régimen jurídico:

A. 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].

B. 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].

C. 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).

D. 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).

E. 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).

F. 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).

III

1. De la documentación que se acompaña al escrito de solicitud de Dictamen, se acreditan los siguientes extremos: la norma que se entiende lesiva de la autonomía local es una norma con rango de Ley (Ley 8/2005, de 21 de diciembre); y la solicitud de Dictamen se ha cursado dentro de los tres meses a contar del siguiente a la

publicación de la Ley, que lo fue el 28 de diciembre de 2005, habiendo tenido entrada en el Consejo la solicitud el día 28 de marzo de 2006, es decir, en plazo.

Ahora bien, como se dijo, no se acredita ni la legitimación, que ha de ser ostentada, como mínimo, por el séptimo de los Municipios que representen el sexto de la población de Canarias: trece Municipios con un mínimo de 328.047 habitantes; ni el preceptivo Acuerdo plenario de las citadas Corporaciones adoptado por mayoría absoluta.

Del expediente remitido a este Consejo con la solicitud de Dictamen constan los siguientes hechos y actuaciones:

A. Que el Secretario General de la FECAM, en informe de 28 de diciembre de 2005, entendió que la mencionada Ley no era lesiva de la autonomía municipal.

B. Que en informe no datado de un técnico de la FECAM se estima lo contrario.

C. Que la FECAM, Comisión Insular en la isla de Gran Canaria, en sesión celebrada el 11 de enero de 2006 y a propuesta del Comisionado insular, tomó en consideración y acordó la elevación de la cuestión al Comité Ejecutivo.

D. Que el Comité ejecutivo de la FECAM, en sesión celebrada el 3 de febrero de 2006, acordó solicitar un tercer informe jurídico externo sobre la señalada cuestión, que fue emitido el 16 de febrero de 2006, siendo contrario al citado planteamiento.

E. Recibido el informe, el Presidente de la FECAM, en escrito de 9 de marzo de 2006 -al que se adjuntaba modelo de Acuerdo plenario- remitido a todos los Municipios de Canarias, interesó, no obstante los informes contrarios, de los Municipios "que estuvieran interesados en plantear un conflicto" la adopción del pertinente Acuerdo por mayoría absoluta a los efectos de contar con la legitimación necesaria para el planteamiento del conflicto y cuya remisión se instaba con carácter "perentorio (...) antes del 26 de marzo de 2006".

F. Que la adopción del mencionado Acuerdo se interesa a los efectos de "iniciar el procedimiento previsto en el art. 75.ter de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional".

2. El escrito de la Presidencia de la FECAM a que se refiere el apartado E anterior está datado el 9 de marzo, la solicitud de Dictamen lo está el 27 con entrada en este Consejo el 28 del mismo mes, y en la documentación acompañada, entonces, no constaba ningún Acuerdo corporativo plenario adoptado por mayoría absoluta, a los efectos de iniciar la tramitación del conflicto.

En efecto, del art. 75.ter.2 y 3 LOTC resulta que para el inicio de esa tramitación se precisan los citados Acuerdos plenarios, y sólo cumplido ese requisito se podrá solicitar el preceptivo Dictamen de este Consejo, tal y como, por otra parte, exige el art. 12.1, segundo párrafo, de la Ley 5/2002.

Cierto es que el art. 75.ter.4 LOTC dispone que las "asociaciones en entidades locales podrán asistir a los entes locales legitimados a fin de facilitarles el cumplimiento de los requisitos", pero, esa asistencia no puede llegar a la sustitución de los entes que conforme a la Ley son los legitimados para plantear el conflicto.

3. Como se ha indicado en el Fundamento I.2, el 21 de abril de 2006 se recibió en este Consejo la documentación complementaria requerida en su día, con el contenido expresado, en justificación del grado de cumplimiento de los requisitos legalmente establecidos que hemos señalado, en relación con lo que se formulan las siguientes observaciones:

Las certificaciones emitidas por los respectivos fedatarios se refieren a los Acuerdos adoptados por los Plenos de los Ayuntamientos de los Municipios de Santa Lucía de Tirajana, Arucas, Tegueste, Agüimes, La Frontera, La Aldea de San Nicolás, Candelaria, Valsequillo, Breña Alta, Santa Úrsula, Vilaflor, La Victoria de Acentejo, Teror, Puerto del Rosario, La Vega de San Mateo e Ingenio.

Las cifras oficiales de población de dichos Municipios, según R.D. 1358/2005, de 18 de noviembre, son, respectivamente: 56.268, 34.245, 10.279, 25.541, 5.570, 8.299, 20.628, 8.659, 7.039, 12.632, 1.930, 8.393, 12.189, 30.363, 7.721, 27.308; por lo que la suma representada asciende a 277.064 habitantes. Según el R.D. citado, la población de la Comunidad Autónoma de Canarias asciende a 1.968.280 personas. Por ello, la sexta parte de esta cantidad es 328.047, cifra que contrastada con la suma de la población de los Municipios mencionados es superior. Por consiguiente, en estas condiciones, no se cumple el requisito del art. 75.ter.1.b) LOTC y, por ende, los Municipios mencionados no están legitimados para plantear un conflicto en defensa de la autonomía local.

IV

1. En cuanto al fondo del asunto se ha de partir de que la finalidad del proceso constitucional, para cuya interposición se solicita este Dictamen, es exclusivamente la defensa de la autonomía local constitucionalmente garantizada. Y que la autonomía que el art. 137 de la Constitución garantiza a los Municipios es para la

gestión de sus intereses. La autonomía significa un derecho de la comunidad local a la participación a través de órganos propios en el gobierno y la administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esa participación en función de la relación entre intereses locales y supralocales dentro de las materias o asuntos de que se trate; por ello, la autonomía local no la garantizan los arts. 137 y 140 de la Constitución 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)

2. Si la ley habilitare controles de oportunidad de las Administraciones estatal o autonómica sobre la actividad de los Municipios, lesionará la autonomía local y podrá ser declarada inconstitucional. La misma suerte correrá si los privare de la capacidad de decisión sobre asuntos de interés exclusivamente local. Esta garantía constitucional de la autonomía local es la que explica la regulación de los arts. 2.1 y 5, de carácter básico, de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL). Sin embargo hay supuestos en que los intereses locales y supralocales están inescindiblemente unidos, por cuya causa es difícil o imposible o inconveniente distinguir entre unos y otros en orden a atribuir en esa materia las potestades respectivas de los diferentes niveles institucionales de gobierno.

En estos casos, la autonomía local se halla garantizada con la participación de las entidades locales en el procedimiento de adopción de la decisión, la cual corresponderá al nivel superior competente para perseguir el interés supralocal. Esto es lo que viene a decir el art. 62, de carácter básico, LRBRL.

Por esta razón, no infringe 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, TR-LRSOU (aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio); el art. 167 del Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias, TR-LOTEN (aprobado por el Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo); y las disposiciones adicionales segunda y tercera de la Ley 13/2003, de 23 de mayo, de Concesión de Obras Públicas.

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, 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.

Este último precepto fue impugnado ante el Tribunal Constitucional por considerar que vulneraba la garantía constitucional de la autonomía local, a lo cual se respondió en el Fundamento Jurídico 39 de la STC 40/1998, de 19 de febrero, en los siguientes términos:

“La autonomía local prevista en los arts. 137 y 140 C.E. 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 le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias.

Este derecho de intervención en los asuntos de su competencia forma, por tanto, el núcleo primigenio de la autonomía local. No obstante, este Tribunal ha señalado igualmente que la Constitución no asegura un contenido concreto o un ámbito competencial determinado y que no cabe hablar de «intereses naturales de los entes locales» (STC 32/1981), (...) de manera que corresponde al legislador la determinación concreta del contenido de la autonomía local, respetando el núcleo esencial de la garantía institucional de dicha autonomía (SSTC 259/1988, 214/1989 y 46/1992).

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) L.B.R.L, 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 de la Ley 27/1992 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”.

El suministro de energía eléctrica, que abarca a su transporte y distribución, es un servicio esencial (art. 2.2 Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico). Por ello la disposición adicional duodécima de la Ley 13/2003, de 23 de mayo, reguladora del Contrato de Concesión de Obras Públicas, en relación con las disposiciones adicionales segunda y tercera de la misma, establece una regulación similar a la del art. 19 LPMM.

La Ley autonómica 8/2005, de 21 de diciembre, se limita a incorporar un art. 6 bis a la Ley 11/1997, de 2 de diciembre de regulación del Sector Eléctrico Canario, cuyo contenido y finalidad no divergen del art. 19 de la Ley 27/1992 y de las disposiciones adicionales segunda, tercera y duodécima de la citada Ley 13/2003; por lo que, a la vista del art. 62, básico, LRBRL y de la doctrina constitucional transcrita, el art. 6 bis LSE no vulnera la garantía constitucional de la autonomía municipal reconocida en los arts. 137 y 140 de la Constitución.

Justamente, por lo expuesto, no formulamos a la sazón reparo alguno a dicha iniciativa legislativa, desde la perspectiva de la autonomía local constitucionalmente garantizada, en nuestro pasado DCC 128/2005, de 22 de abril, recaído a propósito de este mismo asunto. Y procede ahora reiterar esta misma conclusión.

CONCLUSIONES

1. No consta acreditada la legitimación exigida para iniciar la tramitación del conflicto, por las razones indicadas en el Fundamento III.3.
2. La autonomía local constitucionalmente garantizada no se considera lesionada por el art. 6.bis de la Ley 11/1997, de 2 de diciembre, de Regulación del Sector

Eléctrico de Canarias, introducido por la Ley 8/2005, de 21 de diciembre, de modificación de aquella.