|  |  |
| --- | --- |
| Auto | 178/2013 |
| Fecha | de 10 de septiembre de 2013 |
| Sala | Pleno |
| Magistrados | Don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, doña Adela Asua Batarrita, don Francisco José Hernando Santiago, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, 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 y don Enrique López y López. |
| Núm. de registro | 7969-2010 |
| Asunto | Conflicto en defensa de la autonomía local 7969-2010 |
| Fallo | Declarar extinguidos por pérdida de objeto los conflictos en defensa de la autonomía local núms. 7969-2010 y 259-2011, acumulados, promovidos el primero contra el art. 1 del Decreto-ley 1/2010, de 26 de marzo, de medidas urgentes relativas a determinadas infraestructuras y equipamientos de interés general, y contra el art. 1 de la Ley 10/2010, de 27 de julio, de medidas urgentes relativas a determinadas infraestructuras y equipamientos de interés general en materia de ordenación territorial, urbanismo y de impulso a la inversión, y el segundo contra el referido art. 1 de la Ley 10/2010. |

**AUTO**

 **I. Antecedentes**

1. Mediante escrito presentado en el Registro General del Tribunal Constitucional el 10 de noviembre de 2010, el Procurador de los Tribunales don Luis Pozas Osset, actuando en nombre y representación del Ayuntamiento de Sant Antoni de Portmany (lbiza), planteó conflicto en defensa de la autonomía local contra el art. 1 del Decreto-ley de las Illes Balears 1/2010, de 26 de marzo, de medidas urgentes relativas a determinadas infraestructuras y equipamientos de interés general, y contra el art. 1 de la Ley de la misma Comunidad Autónoma 10/2010, de 27 de julio, de medidas urgentes relativas a determinadas infraestructuras y equipamientos de interés general en materia de ordenación territorial, urbanismo y de impulso a la inversión. Las dos normas autonómicas fueron publicadas en el “Boletín Oficial de las Illes Balears” de los días 27 de marzo y 5 de agosto de 2010, respectivamente. El conflicto quedó registrado con el núm. 7969-2010.

2. El promotor del conflicto considera que los preceptos impugnados vulneran la autonomía local del ayuntamiento accionante, desconociendo lo dispuesto en los arts. 137 y 140 CE, así como en el art. 15.4 del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears, por cuanto modifica sin su intervención el planeamiento municipal, delimita y ordena de forma directa un espacio dotacional de ámbito supramunicipal y, en concreto, habilita un posible espacio de ubicación de la depuradora de la ciudad de Ibiza.

Tras exponer los preceptos constitucionales y de otras normas legales aplicables que, a su juicio, han de ser tenidas en cuenta como canon de enjuiciamiento, el promotor del conflicto hace referencia al cumplimiento de los requisitos exigidos para el planteamiento de un proceso de este tipo. Seguidamente, mencionado ya el contenido de ambas normas, indica que no se trata realmente de una norma legal sino que constituye un conjunto de meras actuaciones administrativas con las que se tratan de eludir las formalidades relativas a la modificación del planeamiento general municipal, con la consiguiente vulneración de las competencias municipales relativas a la ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanísticas y a la ordenación territorial, tal como las mismas se recogen en la Ley reguladora de las bases de régimen local (LBRL) y en la propia legislación autonómica de régimen local. Así, se afirma que el recurso a una norma de rango legal con los contenidos de las impugnadas se justifica en la finalidad de impedir la impugnación de la actuación autonómica ante los Tribunales del orden jurisdiccional contencioso-administrativo.

Asimismo, se alega la vulneración del principio de proporcionalidad en la intervención administrativa, lo que supone la vulneración de la autonomía municipal, por entender que la garantía de la misma comprende la aplicación de la normativa sectorial vigente, en concreto, bien la aplicación del mecanismo previsto en el art. 180 del texto refundido de la Ley del suelo de 1976, vigente en Baleares, bien lo previsto en la Ley del Parlamento de las Illes Balears 6/1999, de 3 de abril, de las directrices de ordenación territorial de las Illes Balears, o en la Ley 14/2000, de 2l de diciembre, de ordenación territorial de Baleares. La aplicación de tales previsiones legales se fundamenta en la consideración de que todas ellas prevén una serie de formas de actuación menos intervencionistas y, en consecuencia, más respetuosas con la autonomía municipal. Al mismo resultado de ausencia de vulneración de la autonomía municipal conduciría, según el promotor del conflicto, la aplicación analógica de la legislación sectorial estatal (citando al respecto las disposiciones adicionales segunda y tercera de la Ley 13/2003, de 23 de mayo, reguladora del contrato de concesión de obras públicas) o autonómica (Ley 6/1997, de 8 de julio, de suelo rústico de las Illes Balears).

Igualmente se alega la vulneración del art. 58 LBRL, en cuanto el mismo establece una previsión de participación de los entes locales en la planificación de las restantes Administraciones públicas, así como la de la normativa estatal y autonómica relativa a la necesidad de evaluación de impacto ambiental, vulneración que se proclama del hecho mismo de la calificación como sistema general de un ámbito de actuación de carácter supramunicipal en los terrenos del antiguo acuartelamiento de Sa Coma, en la isla de Ibiza, así como en cuanto a la asignación de usos provisionales en ese ámbito por parte del Consejo Insular de Ibiza. Se cuestiona también que la ordenación de dicho ámbito vaya a realizarse mediante un plan especial formulado y aprobado por el Consejo Insular de Ibiza, en el que, frente a la prevista intervención de todos los municipios de la isla de Ibiza, no hay referencia alguna, en cuanto a la formulación del plan, a la intervención municipal específica de aquellos en cuyos términos municipales se sitúa el espacio a ordenar, ni tampoco se ha previsto el informe vinculante municipal con carácter previo a la aprobación del citado plan. En cuanto a la concreta intervención municipal, discrepa de que la misma se reconozca a la totalidad de los ayuntamientos de la isla, y señala la existencia de una discrepancia de interpretación entre las versiones castellana y catalana del texto, pues, si bien de la segunda de ellas sería posible inferir que establece el previo informe municipal como requisito necesario para la aprobación del referido plan, sin embargo, conforme a la versión castellana, se requiere únicamente que se informe a los ayuntamientos con carácter previo a la aprobación del plan. Por otra parte, se alega que la atribución de la potestad de asignar usos provisionales en el ámbito de Sa Coma al Consejo Insular de Ibiza obvia la actividad municipal de control sobre la asignación de dichos usos así como que la exclusión de la previa licencia municipal y su sustitución por un informe para la ejecución de los proyectos concretos vulnera la autonomía local constitucionalmente garantizada del Ayuntamiento de Sant Antoni de Portmany.

Se argumenta a continuación en el escrito de promoción del conflicto la vulneración de la autonomía financiera del citado municipio, en cuanto que las actuaciones declaradas exoneradas de licencia en el ámbito de Sa Coma van a estar exentas de las correspondientes tasas e impuestos que, en caso contrario, se devengarían en dicha zona, en particular el impuesto municipal sobre construcciones, instalaciones y obras. En relación con ello entiende que se ha vulnerado la legislación estatal sobre haciendas locales, por considerar que la anterior exención supone la concesión de un beneficio fiscal sin establecimiento de fórmula de compensación alguna a favor de los municipios afectados lo que, a su vez, determina la infracción del art. 75.9 del Estatuto de Autonomía, en cuanto prescribe que los municipios insulares dispondrán de recursos suficientes que han de ser garantizados además de por la Administración del Estado, por la autonómica y por la insular. Contrarios a la autonomía municipal se entienden el apartado 5 del art. 1 y la disposición derogatoria de ambas normas, ya que de las mismas se deriva que se petrifica el régimen del ámbito territorial de Sa Coma frente a las determinaciones de la planificación urbanística o del propio planeamiento territorial insular. Finalmente se alega que el uso que hace el Consejo Insular de Ibiza de sus derechos reales en la zona de Sa Coma vulnera la autonomía municipal, lo que se derivaría también del contraste de la regulación que se cuestiona con otras contenidas tanto en la propia Ley 10/2010 como en otras normas aprobadas por el Parlamento balear o, incluso, en proyectos en tramitación.

Por todo ello, solicita el municipio promotor del conflicto que se declare la vulneración de su autonomía local, declarando que los extremos impugnados del respectivo art. 1 del Decreto-ley 1/2010 y de la Ley 10/2010 constituyen meras actuaciones administrativas que vulneran la autonomía municipal, y determinando la atribución de las competencias controvertidas respecto de la intervención municipal en la zona de Sa Coma a favor del municipio promotor del conflicto, con anulación de cualesquiera limitaciones que le impiden intervenir en dicha zona, así como con el necesario e inexcusable devengo de las correspondientes tasas y de las correspondientes liquidaciones por el impuesto de construcciones, instalaciones y obras en la zona. Igualmente se reclama la declaración de vulneración de la autonomía municipal de todas las decisiones y actuaciones materiales llevadas a cabo por el Consejo Insular de Ibiza, así como la determinación de los procedimientos que han de seguir tanto el Gobierno de las Illes Balears como el Consejo Insular de Ibiza para sus actuaciones en la zona. Finalmente se reclama el dictado de una segunda sentencia en la que se declare la inconstitucionalidad de los dos preceptos impugnados.

3. Por medio de providencia de 15 de febrero de 2011, el Pleno de este Tribunal acordó admitir a trámite el conflicto en defensa de la autonomía local planteado por el Ayuntamiento de Sant Antoni de Portmany contra el art. 1 del Decreto-ley del Gobierno de las Illes Balears 1/2010, de 26 de marzo, de medidas urgentes relativas a determinadas infraestructuras y equipamientos de interés general, y contra el art. 1 de la Ley 10/2010, de 27 de julio, de medidas urgentes relativas a determinadas infraestructuras y equipamientos de interés general en materia de ordenación territorial, urbanismo y de impulso a la inversión. Asimismo, de conformidad con el art. 75 quinque.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), se acordó dar traslado de la demanda y demás documentos presentados al Congreso de los Diputados y al Senado, así como al Gobierno y al Parlamento de las Illes Balears, por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno de la Nación, por conducto del Ministro de Justicia, para que en el plazo de veinte días pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que tuvieran por conveniente. Finalmente, se acordó publicar la incoación del conflicto en el “Boletín Oficial del Estado” y en el “Butlletí Oficial de la Comunitat Autónoma de les Illes Balears”.

4. El Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, presentó escrito el 1 de marzo de 2011 personándose en el procedimiento e indicando que no iba a formular alegaciones.

5. En escritos registrados el 2 y el 11 de marzo de 2011, respectivamente, los Presidentes del Senado y del Congreso de los Diputados comunican la personación de dichas Cámaras en el procedimiento, ofreciendo su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

6. El Director de la Abogacía de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears presentó con fecha 30 de marzo de 2011 su escrito personándose y formulando alegaciones, en el que solicita que se declare inadmisible el conflicto o la desaparición de su objeto en relación con el art. 1 del Decreto-ley 1/2010, de 26 de marzo, y que, en todo caso, los preceptos impugnados no vulneran la autonomía local.

Las alegaciones comienzan por una exposición de los antecedentes del caso, entre los que se reseñan, en primer lugar, el error producido en la traducción del art. 1.2 del Decreto-ley 1/2010 (reproducido en la Ley 10/2010), cuya corrección fue acordada por el Consejo de Gobierno en sesión de 18 de marzo de 2011 (publicada en el “BOIB” del día siguiente), en el sentido de que el precepto debe decir “con el informe de los Ayuntamientos de la isla de Ibiza”. Asimismo, se hace referencia al dictamen emitido por el Consejo Consultivo de las Illes Balears previamente al planteamiento del conflicto, según el cual el conflicto habría perdido objeto en cuanto al art. 1 del Decreto-ley 1/2010, estimando que existen fundamentos suficientes para el planteamiento de aquél tan sólo en cuanto al párrafo segundo del apartado 2 y al párrafo segundo del apartado 4, ambos del art. 1 de la Ley 10/2010.

Precisamente, como cuestión previa, se aduce la inadmisibilidad o la desaparición del objeto del conflicto en relación con el art. 1 del Decreto-ley 1/2010, por entender que, a partir de la entrada en vigor de la Ley 10/2010, cuyo art. 1 reproduce el contenido del art. 1 del Decreto-ley 1/2010, éste ha quedado derogado, de manera que la pretendida vulneración de la autonomía local sólo subsistiría en relación con la Ley 10/2010, a la que debería quedar circunscrito el conflicto. Es significativo, en este sentido, que el Ayuntamiento de Santa Eulària des Riu ha dirigido su conflicto en defensa de la autonomía local únicamente contra el art. 1 de la Ley 10/2010.

En cuanto al fondo del asunto, el escrito del Gobierno de las Illes Balears comienza por realizar un resumen del contenido y alcance del art. 1 de la Ley 10/2010, haciendo hincapié en el carácter supramunicipal del ámbito que se delimita (afectando a dos términos municipales) y que se califica como sistema general de equipamientos e infraestructuras de interés insular, cuya ordenación habrá de realizarse de manera conjunta, mediante plan especial y con el informe previo de los ayuntamientos afectados, según la legislación urbanística y ambiental. Esa previsión se acompaña de reglas transitorias sobre usos y actuaciones con carácter previo a la formulación y aprobación del plan, y de las normas sobre realización de las actuaciones y de ejecución de los proyectos concretos, así como del establecimiento de la vinculación directa del planeamiento urbanístico y territorial.

Tras analizar la naturaleza del conflicto en defensa de la autonomía local, se refiere el representante del Gobierno autonómico al concepto de autonomía local a partir de las previsiones constitucionales y estatutarias, y de las normas básicas contenidas en la LBRL, para desarrollar a continuación una amplia exposición de la doctrina de este Tribunal en la materia, a partir de la STC 4/1981, de 2 de febrero. Asimismo, se menciona la doctrina del Tribunal Constitucional sobre la autonomía local en su relación con el urbanismo (con cita de las SSTC 213/1988, 148/1991, 40/1998, 159/2001, 51/2004, y 240/2006, y el ATC 251/2009), de la que destaca que la intervención del municipio en la ejecución de obras que hayan de realizarse en su término no ha de traducirse necesariamente en el otorgamiento de la correspondiente licencia urbanística, según haya o no intereses supramunicipales en presencia. Por último, se analiza la autonomía local en su vertiente financiera desde el punto de vista normativo y jurisprudencial (mencionando las SSTC 233/1999, 104/2000 y 48/2004).

Entrando en el examen de los concretos motivos de impugnación del art. 1 de la Ley 10/2010, y tras criticar algunos de los pedimentos de la demanda por entender que exceden del ámbito de este proceso, que contradicen la jurisprudencia constitucional o que son inadmisibles por dirigirse a limitar los poderes que corresponden al Gobierno y al Parlamento de las Illes Balears, se refiere a la competencia de la Comunidad Autónoma y de su Parlamento para legislar en materia de ordenación del territorio y urbanismo. En relación con esta materia, y en cuanto al art. 1.1 de la Ley, se señala que se trata del ejercicio de la competencia legislativa en la misma, afectando a equipamientos supramunicipales, siendo los destinatarios de la norma todos los ayuntamientos de la isla de Ibiza, a pesar de que los municipios territorialmente afectados por esos equipamientos son, sin duda, los de Santa Eulària des Riu y Sant Antoni de Portmany. Además, la decisión del legislador autonómico está plenamente motivada, ya que se trata de unos terrenos que son ya propiedad del Consejo Insular de Ibiza, situados prácticamente en el centro de la isla, que cuenta con una fácil comunicación viaria, y en los que ya existen numerosos edificios e instalaciones propias del antiguo acuartelamiento militar de Sa Coma. Por tanto, no cabe formular ningún reproche al indicado precepto.

Por lo que se refiere a la primera parte del apartado 2, se razona que, de la normativa urbanística que resulta de aplicación, cuando el plan especial afecta al ámbito de varios municipios, su formulación y aprobación corresponderá, en este caso, con las adaptaciones pertinentes, al respectivo Consejo Insular, previa audiencia las corporaciones locales a cuyo territorio afectaren. Asimismo, habrá que tramitar dicho plan de acuerdo con la legislación ambiental, lo que asegura la audiencia y participación de los ayuntamientos territorialmente afectados. Por consiguiente, en este punto la norma es respetuosa con el principio de autonomía local. Otro tanto se sostiene en relación con el apartado 2, segunda parte, y con el apartado 3, en cuanto a la asignación de usos, recordando aquí el error material que se produjo en la traducción al castellano del Decreto-ley 1/2010, error que no se trasladó al procedimiento tramitado por el Consejo Insular de Ibiza para la asignación de usos provisionales a los equipamientos e infraestructuras existentes, en el que solicitó previamente informe a todos los ayuntamientos de la isla, de manera conforme con las exigencias de la autonomía local.

Pasando al aspecto de la gestión o ejecución urbanística, que se centra en los apartados 3 y 4 del artículo 1, se pone de relieve que la norma contempla las actuaciones que se pueden realizar mientras no esté aprobado el plan especial, momento en el que podrán ejecutarse las previsiones establecidas en el mismo, tratándose de actuaciones que se proyectan en un ámbito supramunicipal, dirigidas a satisfacer intereses insulares, y que se someten al informe previo de los ayuntamientos afectados, ya que es la autonomía local de éstos la que se ha de proteger en esta fase. Se cita en este punto el ATC 251/2009, de 13 de octubre, para justificar a continuación la sustitución del control mediante licencia municipal por el informe previo del ayuntamiento afectado, de modo que se evite, como ha señalado la jurisprudencia del Tribunal Supremo, que las obras y construcciones de alcance e interés supramunicipal puedan quedar frustradas por voluntad municipal. A su juicio, la cuestión de fondo consiste en que la demanda de conflicto estima erróneamente que tanto el art. 25 LBRL como el art. 29.2 de la Ley del Parlamento de las Illes Balears 20/2006 atribuyen competencias a los entes locales que deben ser estrictamente respetadas para no vulnerar la autonomía municipal constitucionalmente garantizada, siendo así que dichos preceptos comprenden listados de materias en las que el legislador estatal y el autonómico han entendido que concurren intereses locales, remitiendo al legislador sectorial para que determine el grado de intervención y/o participación que, para respetar el principio de autonomía local, deba atribuirse en cada caso los municipios. La propia jurisprudencia constitucional confirma que la sustitución de la licencia municipal urbanística por el informe previo de los ayuntamientos no vulnera el principio de autonomía local (STC 240/2006, de 20 de julio, FJ 8).

Finalmente, afirma el representante del Gobierno de las Illes Balears que el art. 1 de la Ley 10/2010 no vulnera el principio de autonomía financiera local, pues, conectando sus previsiones con el art. 100.1 del Real Decreto Legislativo 2/2004, los equipamientos e infraestructuras supramunicipales de interés insular que en la norma impugnada se contemplan quedarían excluidos de la realización del hecho imponible. Ello ocurre en múltiples leyes estatales y autonómicas en relación con grandes obras propias de la ordenación del territorio. Hay que tener en cuenta, además, que, salvo la depuradora —de carácter supramunicipal— la norma impugnada no contempla directamente los usos supramunicipales de interés insular a que deban destinarse los equipamientos e infraestructuras a implantar, por lo que ni siquiera cabe comprobar si están o no incluidos entre los que gozan de la exención prevista en el art. 100.2 del Real Decreto Legislativo 2/2004. En definitiva, el art. 1 de la Ley 10/2010 no tiene por objeto la disminución de ingresos de los ayuntamientos, sino únicamente resolver el nivel de intervención que la autonomía local requiere para hacer efectiva la finalidad de ordenación del territorio derivada de la delimitación de un ámbito supramunicipal para la implantación de equipamientos e infraestructuras de interés insular. Por último, en cuanto a la exclusión de las tasas correspondientes a la expedición de las licencias que ya no resultan exigibles, no se produce una disminución de ingresos, pues, si no debe prestarse el servicio para la expedición de la licencia —lo que tendría un coste real o previsible—, por no ser legalmente exigible, es lógico que no se produzca el devengo de la tasa, cuyo ingreso seria contraprestación de aquel coste.

7. Mediante escrito presentado en el Registro General del Tribunal Constitucional el 14 de enero de 2011, el Procurador de los Tribunales don Jacobo de Gandarillas Martos, actuando en nombre y representación del Ayuntamiento de Santa Eulària des Riu (Ibiza), planteó conflicto en defensa de la autonomía local contra el art. 1 de la Ley del Parlamento de las Illes Balears 10/2010, de 27 de julio, de medidas urgentes relativas a determinadas infraestructuras y equipamientos de interés general en materia de ordenación territorial, urbanismo y de impulso a la inversión. Dicho conflicto quedó registrado con el núm. 259-2011.

8. En el escrito iniciador del conflicto se argumenta que el mismo se formaliza por entender que el precepto impugnado vulnera la autonomía local del ayuntamiento accionante, desconociendo 1o dispuesto en los arts.137 y 140 CE. Así, en primer lugar, se cuestiona el hecho de que la ordenación del ámbito de Sa Coma vaya a realizarse mediante un plan especial formulado y aprobado por el Consejo Insular de Ibiza, en el que, frente a la prevista intervención de todos los municipios de la isla de Ibiza, no hay referencia alguna, en cuanto a la formulación del plan, a la intervención municipal específica de aquéllos en cuyos términos municipales se sitúa el espacio a ordenar. En cuanto a la concreta intervención municipal que se articula, discrepa de que la misma se reconozca a la totalidad de los ayuntamientos de la isla, y señala la existencia de una divergencia de interpretación entre las versiones castellana y catalana del texto, pues, si bien de la segunda de ellas sería posible inferir que establece el previo informe municipal como requisito necesario para la aprobación del referido plan, sin embargo, conforme a la versión castellana, se requiere únicamente que se informe a los ayuntamientos con carácter previo a la aprobación del plan.

Por otra parte, se alega que la atribución de la potestad de asignar usos provisionales en el ámbito de Sa Coma al Consejo Insular de Ibiza obvia la actividad municipal de control sobre la asignación de dichos usos, mermando profundamente las potestades de intervención y de vigilancia y control municipales, así como que la exclusión de la previa licencia municipal, y su sustitución por un informe para la ejecución de los proyectos concretos, vulnera la autonomía local constitucionalmente garantizada del ayuntamiento promotor del conflicto.

Se argumenta a continuación la vulneración de la autonomía financiera del municipio, en cuanto que las actuaciones declaradas exentas de licencia en el ámbito de Sa Coma van a estar también exentas de las correspondientes tasas e impuestos que, en caso contrario, se devengarían en dicha zona, en particular el impuesto municipal sobre construcciones, instalaciones y obras, con el consiguiente quebranto del principio de suficiencia financiera del ayuntamiento.

El escrito concluye solicitando una sentencia estimatoria del conflicto, en la que se declare la titularidad de la competencia exclusiva del Ayuntamiento de Santa Eulària des Riu para regular las materias expuestas.

9. Por providencia de 15 de febrero de 2011, el Pleno de este Tribunal acordó admitir a trámite el conflicto en defensa de la autonomía local planteado por el Ayuntamiento de Santa Eulària des Riu contra el art. 1 de la Ley del Parlamento de las Illes Balears 10/2010, de 27 de julio, de medidas urgentes relativas a determinadas infraestructuras y equipamientos de interés general en materia de ordenación territorial, urbanismo y de impulso a la inversión. Asimismo, de conformidad con el art. 75 quinque.2 LOTC, se acordó dar traslado de la demanda y demás documentos presentados al Congreso de los Diputados y al Senado, así como al Gobierno y al Parlamento de las Illes Balears, por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno de la Nación, por conducto del Ministro de Justicia, para que en el plazo de veinte días pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que tuvieran por conveniente. Finalmente, se acordó publicar la incoación del conflicto en el “Boletín Oficial del Estado” y en el “Butlletí Oficial de la Comunitat Autónoma de les Illes Balears”.

10. A través de escrito presentado el 1 de marzo de 2011, el Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, se personó en el procedimiento, indicando que no iba a formular alegaciones.

11. En escritos registrados el 2 y el 11 de marzo de 2011, respectivamente, los Presidentes del Senado y del Congreso de los Diputados comunicaron la personación de dichas Cámaras en el procedimiento, ofreciendo su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

12. La Presidenta del Parlamento de las Illes Balears, en escrito registrado el 17 de marzo de 2011, comunicó que la Cámara no se iba a personar en el procedimiento ni formularía alegaciones, poniendo a disposición de este Tribunal las actuaciones que pudiera requerir, a los efectos del art. 88.1 LOTC.

13. El Director de la Abogacía de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears presentó con fecha 23 de marzo de 2011 su escrito personándose y formulando alegaciones, con un contenido sustancialmente igual al de las presentadas en el conflicto en defensa de la autonomía local núm. 7969-2010. Concluye solicitando que se dicte Sentencia por la que se declare que el art. 1 de la Ley 10/2010 no vulnera la autonomía local.

14. Mediante providencia de 5 de abril de 2011, el Pleno de este Tribunal acordó conceder a las partes un plazo de diez días para que alegaran lo que estimaran oportuno acerca de la acumulación del conflicto núm. 259-2011 al conflicto núm. 7969-2010. Las representaciones del Ayuntamiento de Sant Antoni de Portmany, del Ayuntamiento de Santa Eulària des Riu y del Gobierno de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears mostraron su conformidad a dicha acumulación, que fue acordada por el ATC 93/2011, de 21 de junio.

15. Con fecha 6 de agosto de 2012 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal escrito de la representación del Ayuntamiento de Sant Antoni de Portmany, en el que pone de manifiesto que la Ley 7/2012, de 13 de junio, de medidas urgentes para la ordenación urbanística sostenible, de las Illes Balears, ha dado nueva redacción al art. 1 y al anexo I de la Ley 10/2010, y, aunque reconoce que las repercusiones que ello produce en el presente conflicto son evidentes, manifiesta la decisión municipal de no desistir de la acción, por entender que, aunque dicha modificación legal resulta favorable y positiva a la autonomía municipal, sus antecedentes —los preceptos impugnados— afectan gravemente a la autonomía municipal. Por tal razón, considera que es necesario que el Tribunal Constitucional dicte Sentencia sobre el fondo del asunto, por existir interés constitucional evidente en la cuestión y controversias vivas en cuanto al cumplimiento escrupuloso del canon constitucional y estatutario de la autonomía municipal por parte de los preceptos aquí impugnados, refiriéndose a la impugnación en vía contencioso-administrativa de las normas y actuaciones derivadas de los preceptos legales objeto del conflicto. Se considera por parte del ayuntamiento, en suma, que existe un interés manifiesto en que, con carácter erga omnes, se cuente con una sentencia del Tribunal Constitucional que, para el futuro, evite de manera absoluta que puedan producirse actuaciones como la aquí discutida.

16. En providencia de 13 de noviembre de 2012, el Pleno de este Tribunal acordó unir a las actuaciones el anterior escrito y los documentos que lo acompañaban, dar traslado del mismo a las demás partes, y, de conformidad con lo dispuesto en el art. 84 LOTC, oír a las partes personadas por término de diez días para que pudieran alegar sobre la incidencia que en la subsistencia de los presentes conflictos acumulados ha podido tener la Ley 7/2012, de 13 de junio.

17. En escrito presentado el 4 de diciembre de 2012, la representación del Ayuntamiento de Santa Eulària des Riu manifiesta que, sin perjuicio de adherirse a las alegaciones efectuadas por la representación del Ayuntamiento de Sant Antoni de Portmany en cuanto al no desistimiento de la acción ejercitada, así como en cuanto a la necesidad de que este Tribunal dicte Sentencia sobre fondo del asunto, por existir interés constitucional evidente en la cuestión, reconoce que podría entenderse que la aprobación de la ley 7/2012 supone la pérdida del objeto de este proceso constitucional. En apariencia, la nueva regulación repara globalmente el fondo del asunto, de manera que la autonomía municipal ahora sí se respeta. A pesar de ello, sus antecedentes son gravemente atentatorios de tal principio, en todas sus vertientes, por lo que existe un interés manifiesto por parte del ayuntamiento de que se dicte Sentencia que, para el futuro, evite de manera absoluta el que vuelva a reproducirse una norma como la aquí impugnada. Además, la controversia pervive para el pasado y en sus derivaciones, particularmente en cuanto a los impuestos relativos a las obras, actividades e instalaciones realizadas en Sa Coma a partir de la entrada en vigor de la Ley 10/2010 y hasta la fecha de entrada en vigor de la ley 7/2012, por cuanto en ninguna de ellas ha prescrito su exigencia.

18. La representación del Gobierno de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears presentó su escrito de alegaciones el 5 de diciembre de 2012, solicitando que se declaren terminados los presentes procesos constitucionales acumulados, por desaparición sobrevenida de su objeto. En síntesis, aduce que la nueva regulación introduce modificaciones que hacen desaparecer, en su integridad, los motivos de pretendida vulneración de la autonomía local que se imputaban a la anterior redacción del art. 1 de la Ley 10/2010, desapareciendo todo pretendido déficit de participación municipal en la tramitación y aprobación de un plan especial de desarrollo, restaurándose las preceptivas licencias municipales y previéndose la necesidad del previo informe favorable de los ayuntamientos en cuyo ámbito territorial se sitúen las actuaciones a realizar. Por otra parte, se señala que los recursos contencioso-administrativos a que se refiere en su escrito el Ayuntamiento de Sant Antoni de Portmany han dejado de tener contenido porque la modificación legal deja sin efecto los acuerdos del Consejo Insular que asignaban usos provisionales en el sistema general supramunicipal del ámbito de Sa Coma y por la supresión del plan especial supramunicipal que se cuestionaba por su atribución al Consejo sectorial de participación ciudadana de territorio y paisaje de Ibiza. Así pues, desaparecen las situaciones de hecho y de derecho creadas en aplicación de la anterior normativa, ahora modificada, que en el criterio de los entes municipales demandantes constituían la pretendida lesión de la autonomía local.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. El presente proceso constitucional tiene por objeto los conflictos en defensa de la autonomía local núms. 7969-2010 y 259-2011, acumulados, que han sido promovidos, respectivamente, por los Ayuntamientos de Sant Antoni de Portmany y de Santa Eulària des Riu, el primero contra el art. 1 del Decreto-ley 1/2010, de 26 de marzo, de medidas urgentes relativas a determinadas infraestructuras y equipamientos de interés general, y contra el art. 1 de la Ley 10/2010, de 27 de julio, de medidas urgentes relativas a determinadas infraestructuras y equipamientos de interés general en materia de ordenación territorial, urbanismo y de impulso a la inversión, y el segundo solamente contra el referido art. 1 de la Ley 10/2010. Los municipios promotores de los conflictos alegan, en síntesis, que los preceptos impugnados vulneran su autonomía local, desconociendo lo dispuesto en los arts. 137 y 140 CE, en cuanto suponen una modificación del planeamiento municipal sin la intervención de los municipios territorialmente afectados, y que afectan a su autonomía financiera, al exonerar de la necesidad de licencia municipal las actuaciones a desarrollar en el ámbito de Sa Coma, lo que supone que van a estar exentas de las correspondientes tasas e impuestos que, en caso contrario, se devengarían, en particular el impuesto municipal sobre construcciones, instalaciones y obras.

Ambos preceptos impugnados eran del mismo tenor, y establecían lo siguiente:

“Artículo 1. Ordenación del sistema general de equipamientos e infraestructuras supramunicipal de Sa Coma en la isla de Ibiza

1. Se califica como sistema general un ámbito de actuación de carácter supramunicipal en los terrenos del antiguo acuartelamiento de Sa Coma, en la isla de Ibiza, para la implantación y la ejecución de equipamientos e infraestructuras, según la delimitación que recoge el anexo I de esta ley. En consecuencia, se ajustan los límites del área natural de especial interés a la nueva delimitación.

2. La ordenación conjunta del ámbito de Sa Coma se efectuará mediante un plan especial formulado y aprobado por el Consejo Insular de Ibiza, de conformidad con la legislación urbanística y ambiental aplicable. Con carácter previo a la formulación del plan especial, el Pleno del Consejo Insular de Ibiza, habiendo informado a los ayuntamientos de la isla de Ibiza, asignará a las diferentes zonas los correspondientes usos previstos y su intensidad. Los usos mencionados se considerarán, en todo caso, uso específico admitido.

3. Mientras no esté aprobado el plan especial al que se refiere el punto anterior, se podrán llevar a cabo en el ámbito de Sa Coma actuaciones de rehabilitación de edificios e instalaciones preexistentes y asignar usos provisionales.

Asimismo, se podrán implantar equipamientos e infraestructuras de interés insular justificadas por razones ambientales y equipamientos e instalaciones de interés insular.

4. Las actuaciones que se pueden llevar a cabo de acuerdo con los puntos anteriores deberán adoptar medidas de integración paisajística, las cuales también pueden afectar a las zonas colindantes del ámbito delimitado. La adopción de estas medidas podrá ir acompañada de la implantación de usos relacionados con la educación ambiental.

Para la ejecución de los proyectos concretos se declara la exención de los actos de control previo municipal del art. 179 de la Ley 20/2006, de 15 de diciembre, municipal y de régimen local de las Illes Balears, y del art. 84.1 b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local, y tan sólo resultará necesaria la aprobación de estos proyectos por parte del Consejo Insular de Ibiza, con el informe previo del ayuntamiento afectado por razón del territorio.

5. Las determinaciones previstas en este artículo vinculan directamente el planeamiento urbanístico y territorial.”

No obstante esa identidad inicial, el art. 1.2 del Decreto-ley 1/2010 fue objeto de una posterior corrección de errores, efectuada por acuerdo del Consejo de Gobierno de 18 de marzo de 2011 y publicada en el “Butlletí Oficial de les Illes Balears” del día siguiente, que no se produjo en la Ley 10/2010, que salvaba la discrepancia existente entre las versiones castellana y catalana del precepto. En virtud de dicha corrección, con efectos desde la entrada en vigor del propio Decreto-ley, se determinó que donde el art. 1.2 de éste decía “habiendo informado a los ayuntamientos de la isla de Ibiza”, debía decir “con el informe de los ayuntamientos de la isla de Ibiza”. Se producía, por tanto, esta diferencia entre los dos preceptos impugnados en el primero de los conflictos, ya que en el caso del art. 1.2 de la Ley 10/2010, en el que también existía la misma discrepancia entre las versiones en castellano y en catalán, no se llevó a cabo idéntica corrección de errores, aunque en la práctica, como reconocen los promotores de los conflictos, el precepto se ha aplicado en el sentido resultante de la corrección de errores del Decreto-ley 1/2010, esto es, acomodándolo a la versión en catalán. En todo caso, a nuestros efectos, la diferencia que pudiera existir entre el texto del Decreto-ley 1/2010 y el de la Ley 10/2010 carece de trascendencia, pues el primero habría quedado derogado tras la aprobación de la segunda, a la cual se habría incorporado íntegramente el contenido normativo de aquél, lo que, aplicando el criterio establecido en la STC 47/2008, de 11 de marzo, FJ 2, habría determinado la pérdida de objeto del conflicto formulado contra el art. 1 del Decreto-ley 1/2010, y su subsistencia únicamente en cuanto al art. 1 de la Ley 10/2010, precepto respecto del cual sí perviviría la controversia, y en el cual debe centrarse nuestro análisis.

2. Se nos plantea, sin embargo, la cuestión de si también se ha producido una pérdida de objeto —ésta sobrevenida— en cuanto al art. 1 de la Ley 10/2010, como consecuencia de la modificación introducida en el mismo por la disposición adicional undécima de la Ley 7/2012, de 13 de junio —que también ha modificado el anexo I de aquella Ley—, dado que dicho precepto constituye el objeto central de los presentes conflictos en defensa de la autonomía local. Por consiguiente, es preciso determinar la incidencia que dicha modificación tiene sobre la controversia planteada. Tanto el Ayuntamiento de Sant Antoni de Portmany como el de Santa Eulària des Riu reconocen la notable incidencia que la Ley 7/2012 tiene sobre la controversia que nos ocupa, llegando a reconocer que la nueva regulación repara globalmente el fondo del asunto y que respeta la autonomía municipal, si bien postulan el mantenimiento de los conflictos por entender que las normas originariamente impugnadas lesionaban gravemente la autonomía municipal. Por su parte, la representación del Gobierno de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears entiende que los conflictos han perdido su objeto y deben declararse terminados porque la modificación operada por la Ley 7/2012 hace desaparecer íntegramente los motivos de pretendida vulneración de la autonomía local que se imputaban a la anterior redacción del art. 1 de la Ley 10/2010.

La nueva redacción del art. 1 de la Ley 2010, tras la reforma introducida por la Ley 7/2012 es la siguiente:

“Artículo 1. Ordenación del sistema general de equipamientos e infraestructuras supramunicipal de Sa Coma en la isla de Eivissa.

1. Se califica como sistema general un ámbito de actuación de carácter supramunicipal en los terrenos del antiguo cuartel de Sa Coma, en la isla de Eivissa, para la implantación y la ejecución de equipamientos e infraestructuras, según la delimitación y la ordenación que recoge el anexo I de esta ley. En consecuencia, se ajustan los límites del área natural de especial interés a la nueva delimitación.

2. Esta calificación implica la declaración de interés general para las actuaciones que en el ámbito de este sistema general se planteen en suelo rústico, así como, sea cual sea la clasificación del suelo, el derecho a obtener directamente, sin la previa tramitación de instrumento urbanístico y sin necesidad de previa adaptación del planeamiento municipal, las correspondientes licencias municipales que se ajusten a la ordenación recogida en el anexo I de esta ley para la implantación y la ejecución de equipamientos e infraestructuras en este ámbito. Asimismo, la declaración de utilidad pública para la ejecución de infraestructuras y equipamientos facultará la desafectación de los terrenos necesarios para su implantación.

3. La concreción de los proyectos a ejecutar en este ámbito será acordada por el Pleno del Consejo Insular de Eivissa, oído el Consejo de Alcaldes de Eivissa y previo informe favorable del/de los ayuntamiento/s en cuyo ámbito territorial se sitúen los correspondientes proyectos, por lo que respecta a las actuaciones a realizar en su respectivo término municipal.

Corresponderá al ayuntamiento competente por razón del territorio el otorgamiento de las autorizaciones administrativas legitimadoras de las actuaciones de edificación y/o transformación urbanística.

4. Las determinaciones previstas en este artículo y en el anexo I de esta ley vinculan directamente al planeamiento urbanístico y territorial, que deberá adaptarse en su primera modificación o revisión que se formule.”

3. A primera vista, podemos señalar que la comparación de la nueva redacción del art. 1 de la Ley 10/2010 con el originariamente impugnado pone de relieve evidentes diferencias, pues, salvo el apartado 1, que se mantiene prácticamente igual al primitivo apartado 1, y el apartado 4, que es de tenor parcialmente coincidente con el del anterior apartado 5, el resto del contenido del precepto ha experimentado una modificación sustancial. En consecuencia, debemos analizar la incidencia que pueda tener sobre las específicas quejas deducidas por los ayuntamientos promotores de los conflictos.

Las quejas suscitadas en los conflictos, que giran en torno a la falta de intervención de los municipios afectados en relación con las actuaciones a desarrollar en el sistema general de Sa Coma, y la consiguiente vulneración de la autonomía local que ello produce, pueden sintetizarse en los siguientes términos: a) Se eluden las formalidades relativas a la modificación del planeamiento general municipal, con la consiguiente vulneración de las competencias municipales en relación con la ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanísticas. b) La vulneración de la autonomía municipal por no haberse optado por otras formas de actuación, previstas en distintas normas legales vigentes en las Illes Balears, que resultan menos intervencionistas (que implicarían, básicamente, la necesidad de la licencia municipal) y, en consecuencia, más respetuosas con la autonomía municipal. c) La no intervención municipal en la planificación ni en la asignación de usos, previéndose la ordenación mediante un plan especial formulado y aprobado por el Consejo Insular de Ibiza, sin preverse intervención de los municipios en cuyo término se sitúa el espacio a ordenar ni la emisión de informe vinculante por parte de los mismos antes de la aprobación del plan. d) La atribución al Consejo Insular de Ibiza de la asignación de usos provisionales en el ámbito de Sa Coma obviando la actividad municipal de control sobre la asignación de dichos usos, con lo que se vulnera la autonomía local al excluir la previa licencia municipal. e) Vulneración de la autonomía financiera del municipio ya que las actuaciones exceptuadas de la necesidad de obtener licencia van a estar exentas, en consecuencia, de las correspondientes tasas e impuestos que se devengarían (en particular, el impuesto municipal sobre construcciones, instalaciones y obras), sin que se haya previsto fórmula de compensación alguna.

Si contrastamos las referidas quejas con el nuevo tenor del art. 1 de la Ley 10/2010, según la redacción dada al mismo por la Ley 7/2012, podemos concluir que aquéllas han perdido su sentido como consecuencia de las modificaciones operadas en el precepto impugnado. Así, en primer lugar, queda solventado el problema relativo a la no intervención municipal en cuanto a las actuaciones a realizar, ya que la determinación de dichas actuaciones no se efectuará mediante un plan especial aprobado por el Consejo Insular sin participación de los ayuntamientos afectados, ni se mantiene la previsión de que dicho Consejo asigne libremente usos provisionales, con el único requisito del previo informe del ayuntamiento territorialmente afectado. En efecto, en el apartado 3 del actual art. 1 se prevé que la concreción de los proyectos a ejecutar se acordará por el Pleno del Consejo Insular de Ibiza “previo informe favorable” del o de los ayuntamientos en cuyo ámbito territorial se sitúen los correspondientes proyectos. Es decir, no sólo se contempla una preceptiva intervención municipal por vía de informe, sino que, además, el informe municipal es vinculante para el Consejo si fuera negativo.

Por otra parte, será necesario el otorgamiento de las correspondientes licencias municipales, tal y como se desprende del apartado 2 y se establece de manera inequívoca en el párrafo segundo del apartado 3, conforme al cual, corresponderá al ayuntamiento competente por razón del territorio el otorgamiento de las autorizaciones administrativas legitimadoras de las actuaciones de edificación y/o transformación urbanística. Ello soluciona también el problema de la posible vulneración de la autonomía financiera, en la medida en que la queja se encontraba ligada a la supresión de la necesidad de licencias municipales, con la consiguiente falta de percepción de las tasas y de los impuestos derivados del otorgamiento de las mismas, de modo que la inclusión de la necesidad de obtener tales licencias comportan el devengo y la percepción por parte de los ayuntamientos afectados de los impuestos y tasas inherentes a tal actividad urbanística.

Finalmente, en el nuevo apartado 4 se prevé la necesaria adaptación del planeamiento urbanístico y territorial a la nueva ordenación, debiendo adaptarse aquél en la primera modificación o revisión que se formule que, al no preverse otra cosa, deberá adaptarse a las determinaciones de la normativa urbanística para este tipo de actuaciones. En cualquier caso, la cuestión relativa a la vinculación del planeamiento urbanístico y territorial del primitivo apartado 5 no fue objeto de discusión en los conflictos que nos ocupan.

Lo hasta aquí expuesto conduce directamente a la conclusión de que ya no subsiste la controversia que dio lugar al planteamiento del presente conflicto en defensa de la autonomía local y que ha de constituir en todo caso el presupuesto del mismo, tal y como este Tribunal apreció en la STC 47/2008, de 11 de marzo, en un supuesto similar, pues han desaparecido las exclusiones de intervención municipal de las que se quejaban los ayuntamientos promotores de los conflictos, señaladamente las referidas a la necesidad de informe previo de los municipios afectados y al otorgamiento de las licencias que requirieran las actuaciones a desarrollar, que constituían el aspecto nuclear de las demandas conflictuales. No se opone a la apreciación de este extremo la insistencia de los Ayuntamientos de Sant Antoni de Portmany y de Santa Eulària des Riu en que continúe la tramitación del conflicto, a pesar de reconocer la evidente incidencia que la Ley 7/2012 tiene sobre el precepto impugnado, pues su pretensión de mantenimiento del procedimiento no se apoya en la persistencia de la vulneración de la autonomía municipal, sino en la existencia de dos procedimientos contencioso-administrativos promovidos contra actuaciones concretas derivadas de la normativa impugnada y en el deseo expreso de obtener un pronunciamiento pro futuro de este Tribunal, con objeto de evitar que se puedan producir situaciones similares. Como se dijo en el fundamento jurídico 2 de la STC 47/2008, es evidente que la valoración acerca de la concurrencia de tal circunstancia no depende del criterio que manifiesten las partes sino de la decisión que al respecto adopte este Tribunal Constitucional. En cualquier caso, frente a lo alegado por la representación de los ayuntamientos promotores de los conflictos cabe oponer, en primer lugar, que, como advierte la representación del Gobierno de las Illes Balears, los procedimientos contencioso-administrativos a los que se refieren ambos ayuntamientos afectan a sendas cuestiones que han quedado eliminadas de la nueva regulación, como son la asignación provisional de usos y la formulación del plan especial cuya aprobación se atribuía originariamente al Consejo Insular de Ibiza (en este segundo caso, en concreto, el procedimiento afectaba a la designación de los miembros del Consejo sectorial de participación ciudadana de territorio y paisaje de Ibiza, órgano que habría de elaborar el plan especial), sin que puedan condicionar la pervivencia de un procedimiento cuyo exclusivo objeto está constituido por el precepto legal afectado por la modificación. Por otra parte, es preciso recordar que no corresponde a este Tribunal efectuar pronunciamientos preventivos sobre legislaciones hipotéticas o sobre legislaciones que, aunque ya existieran, no sean objeto del proceso (STC 12/2008, de 29 de enero, FJ 8), ni referidos a posibles y futuras aplicaciones de los preceptos legales impugnados (STC 17/1991, de 31 de enero, FJ 5), que es lo que, en definitiva, pretenden los ayuntamientos promotores de los conflictos al impetrar la continuación de los procesos constitucionales y el dictado de sentencia resolviéndolos, a pesar de reconocer la evidente incidencia que la Ley 7/2012 tiene sobre su subsistencia.

Por todo lo expuesto, el Pleno

ACUERDA

Declarar extinguidos por pérdida de objeto los conflictos en defensa de la autonomía local núms. 7969-2010 y 259-2011, acumulados, promovidos el primero contra el art. 1 del Decreto-ley 1/2010, de 26 de marzo, de medidas urgentes relativas a determinadas infraestructuras y equipamientos de interés general, y contra el art. 1 de la Ley 10/2010, de 27 de julio, de medidas urgentes relativas a determinadas infraestructuras y equipamientos de interés general en materia de ordenación territorial, urbanismo y de impulso a la inversión, y el segundo contra el referido art. 1 de la Ley 10/2010.

Madrid, a diez de septiembre de dos mil trece.