|  |  |
| --- | --- |
| Auto | 184/2015 |
| Fecha | de 3 de noviembre 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 | 3634-2015 |
| Asunto | Cuestión de inconstitucionalidad 3634-2015 |
| Fallo | Inadmitir a trámite la cuestión de inconstitucionalidad núm. 3634-2015. |

**AUTO**

 **I. Antecedentes**

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 22 de junio de 2015, acompañado del Auto de 14 de abril del mismo año, la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias plantea cuestión de inconstitucionalidad. Se refiere a los apartados 1, 3 y 4 del art. 15 de la Ley canaria 6/2009, de 6 de mayo, de medidas urgentes en materia de ordenación territorial para la dinamización sectorial y la ordenación del turismo, en la redacción vigente en noviembre de 2012. Plantea la posible infracción de la garantía constitucional de la autonomía municipal (arts. 137 y 140 CE), en relación con el art. 25 y concordantes de la Ley 7/1985, de abril, de bases del régimen local (LBRL), así como de los principios de interdicción de arbitrariedad (art. 9.3 CE) e igualdad (art. 14 CE).

El art. 15 de la Ley canaria 6/2009, sobre “proyectos de sustitución, rehabilitación y reforma” —derogado por la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de renovación y modernización turística de Canarias (disposición derogatoria única)— dispone:

“1. Los planes o programas específicos de modernización, mejora e incremento de la competitividad del sector, aprobados por el Gobierno de Canarias, quedan sometidos al cumplimiento del trámite de cooperación administrativa previsto en el artículo 11 del Texto Refundido aprobado por el Decreto Legislativo 1/2000.

2. Las actuaciones particulares relativas a proyectos de sustitución, de rehabilitación de la planta alojativa o de la infraestructura turística, o a los de remodelación urbanística incluidas en los planes y programas de modernización, mejora y competitividad del sector turístico a que se refiere el apartado anterior podrán ser exceptuadas por el ayuntamiento de la licencia municipal, quedando, en este caso, sometidos al régimen de comunicación previa a aquél.

A tal efecto, el promotor deberá comunicar al ayuntamiento el inicio de la actividad de ejecución del proyecto, con una antelación de 30 días, mediante escrito al que se acompañe una descripción suficiente de la actuación y las autorizaciones otorgadas. Dentro de ese período de 30 días, el ayuntamiento sólo podrá denegar el inicio de las actividades si la actuación proyectada no se ajusta al Plan de Modernización, Mejora y Competitividad aprobado por el Gobierno o a las autorizaciones otorgadas.

3. En el caso de que los proyectos de sustitución, rehabilitación o mejora a que se refieren los apartados anteriores no se encuentren previstos en el planeamiento vigente, o sean contrarios a las determinaciones del mismo, el Plan o programa específico que les dé cobertura y que promueva y apruebe el Gobierno tendrá una tramitación abreviada y de fase única, en la que se dará cumplimiento a las exigencias de la evaluación ambiental estratégica, prevista en la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, salvo que, por evidenciarse su limitada trascendencia territorial y ambiental, la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias, a quien además le corresponde aprobar el informe previo a la aprobación por el Gobierno de dicho plan o programa, determine su exención en aplicación de la normativa vigente.

En el supuesto de que se determine la necesidad de llevar a cabo la evaluación ambiental estratégica del plan o programa, o la declaración de impacto ambiental de cualquiera de los proyectos previstos en la actuación planificada, será dicha comisión el órgano ambiental competente para la aprobación de la memoria ambiental, o la declaración de impacto ambiental, en su caso.

El documento de planeamiento abreviado será sometido a informe del ayuntamiento en cuyo término municipal se lleve a cabo la actuación y del cabildo insular correspondiente, y se expondrá al trámite de información pública, que, en el caso de precisarse su evaluación ambiental estratégica, contendrá el estudio de sostenibilidad, extendiéndose el plazo de información pública a cuarenta y cinco días naturales.

4. El Plan o programa específico, una vez aprobado por el Gobierno, será incorporado a los instrumentos de ordenación territorial y de planeamiento urbanístico pertinentes como modificación de los mismos, en el ámbito afectado, en su caso.”

2. Los antecedentes de hecho de la presente cuestión de inconstitucionalidad son, sucintamente expuestos, los siguientes:

a) El 20 de diciembre de 2011 el Ayuntamiento de San Bartolomé de Tirajana (Las Palmas) suscribe con Gesplan —entidad pública dependiente del Gobierno de Canarias— convenio relativo a la redacción del plan de modernización, mejora e incremento de la competitividad del ámbito turístico del sur de Gran Canaria. El epígrafe IV de su parte expositiva señala: “la empresa pública del Gobierno de Canarias, Gesplan, ha recibido la encomienda por parte de aquel mediante Orden número 169 de 16 de marzo de 2011, relativa a la redacción del Plan… instrumento amparado por la Ley 6/2009 y cuyo objeto fundamental será contribuir decididamente a la recualificación de este importantísimo destino turístico de Canarias”. El epígrafe VI afirma: “para el desarrollo de los trabajos de redacción y tramitación hasta su puesta en vigor mediante la correspondiente aprobación definitiva por el Gobierno de Canarias, será fundamental desarrollar un marco de estrecha colaboración con el Ayuntamiento de la Villa de San Bartolomé de Tirajana, a los efectos de aportar al equipo redactor la información y apoyos precisos para el buen fin de los trabajos”.

b) El Decreto 90/2012, de 22 de noviembre, aprueba el plan de modernización, mejora e incremento de la competitividad del sector turístico de San Bartolomé de Tirajana “Maspalomas Costa Canaria”. Conforme a la exposición de motivos del Decreto, el plan: “se fundamenta en el artículo 15 de la Ley 6/2009, de 6 de mayo, de medidas urgentes en materia de ordenación territorial para la dinamización sectorial y la ordenación del turismo, precepto en el cual se introduce la figura de los planes y programas específicos de modernización, mejora e incremento de la competitividad del sector, como instrumentos aptos para dar cobertura a concretos proyectos de sustitución, de rehabilitación de la planta alojativa o de la infraestructura turística, o a los de remodelación urbanística”. La finalidad del plan es, según la exposición de motivos del Decreto, “un nuevo modelo de desarrollo turístico de las urbanizaciones de Maspalomas, Playa del Inglés y San Agustín basado en dos líneas de actuación; la rehabilitación de espacio público (calles y avenidas, paseo marítimo y plazas) y la renovación de los establecimientos turísticos y de sus complementarios (comerciales y recreativos) insertos en la trama del ámbito de actuación. El presente Plan incorpora 16 propuestas en el espacio privado y la oportunidad de diseñar diversas actuaciones en espacios públicos, distribuidas entre un Sistema Verde, un Sistema de Actividad y un Sistema Costero”.

c) La asociación para la defensa del centro comercial anexo interpone recurso contencioso-administrativo contra el Decreto 90/2012, de 22 de noviembre, por el que se aprueba el plan indicado. El Gobierno de Canarias y el Ayuntamiento de San Bartolomé de Tirajana contestan la demanda, oponiéndose a todas sus alegaciones, entre ellas, la aducida vulneración de la garantía constitucional de la autonomía municipal derivada de la ausencia de suficientes mecanismos de intervención local en la propia Ley 6/2009.

d) La providencia de 17 de diciembre de 2014 de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias señala el 20 de febrero de 2015 para la votación y fallo del procedimiento judicial.

e) La providencia de 9 de marzo de 2015 del mismo órgano judicial suspende el plazo para dictar sentencia y concede a las partes y al Ministerio Fiscal plazo para alegar sobre la conveniencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto de los apartados 1, 3 y 4 del art. 15 de la Ley 6/2009 por posible contradicción con el principio de autonomía municipal (arts. 137 y 140 CE; art. 25 y concordantes LBRL). También señala la posible infracción de los arts. 9.3 y 14 CE habida cuenta de que el precepto obvia en los planes o programas que regula los principios de equidistribución de beneficios y cargas y el procedimiento de elaboración y revisión del planeamiento.

f) El Fiscal no se opone al planteamiento de la cuestión, precisando que no le corresponde entrar en el fondo del asunto, toda vez que ello estaría reservado al Fiscal General del Estado ex art. 37.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC). La asociación para la defensa del centro comercial anexo se muestra favorable al planteamiento. El Gobierno de la Comunidad Autónoma de Canarias, el Cabildo insular de Gran Canaria y el Ayuntamiento de San Bartolomé de Tirajana se oponen al planteamiento de la cuestión.

g) El órgano judicial dicta Auto de 14 de abril de 2015 planteando la cuestión de inconstitucionalidad en relación con los apartados 1, 3 y 4 del art. 15 de la Ley canaria 6/2009, por posible infracción de la garantía constitucional de la autonomía municipal (arts. 137 y 140 CE), en relación con el art. 25 y concordantes de la Ley 7/1985, de abril, de bases del régimen local, así como de los principios de interdicción de arbitrariedad (art. 9.3 CE) e igualdad (art. 14 CE).

3. El Auto de planteamiento destaca que la tramitación, la aprobación y los contenidos del plan de modernización recurrido en el procedimiento judicial a quo se han sometido al art. 15 de la Ley 9/2009. Por tal razón, afirma, el artículo 15, sobre el que pesan las dudas de constitucionalidad, constituye el parámetro de control para resolver el recurso contencioso-administrativo. La Ley 2/2013 ha introducido un nuevo régimen para este tipo de planes a la vez que deroga el precepto cuestionado. Ahora bien, aclara, esta nueva regulación carece de aplicación retroactiva, no contiene norma alguna sobre transitoriedad y, en todo caso, es claro que en el proceso a quo habrá de aplicarse el artículo 15, pues es el manejado en la elaboración del plan impugnado. Destaca en este sentido que el proceso judicial no es un recurso directo contra reglamentos. No se está, por tanto, ante aquellos supuestos que ha aislado el Tribunal Constitucional en que procede la inadmisión de la cuestión porque su enjuiciamiento no proyectaría resultados sobre el litigio (STC 147/2012, de 5 de julio, FJ 3). Señala también que es claro que la respuesta a las infracciones denunciadas por el recurrente —entre ellas, la relativa a la vulneración de la garantía constitucional de la autonomía local— exige el examen de la constitucionalidad del precepto cuestionado. Comoquiera que este ha dado cobertura a la elaboración del plan impugnado, no haría falta mayor argumentación para evidenciar que la Sentencia que lo declarase inconstitucional afectaría al resultado del proceso a quo. Insiste en que los planes de modernización no se identifican con (ni equivalen a) ninguno de los instrumentos de ordenación territorial y/o urbanística del ordenamiento canario. No puede afirmarse a priori que se trata de planes generales, parciales, especiales ni de programas de ejecución, aunque, paradójicamente, su contenido prevalezca sobre los planes generales de ordenación o territoriales. La Ley controvertida ha disciplinado estos planes al margen de toda la regulación estatal y canaria. Tal deficiencia se aprecia claramente si se compara la previsión cuestionada con la nueva regulación de la Ley 2/2013.

Respecto de la vulneración de la autonomía municipal, el Auto razona, citando doctrina constitucional, que la indisponibilidad de las competencias desautoriza cualquier alegato asentado sobre la idea de aquiescencia (STC 95/2014, de 12 de junio, FJ 3, y SSTS de 5 de octubre y 30 de diciembre de 2005). Entrando en el fondo, considera que el precepto propicia la modificación del planteamiento elaborado y aprobado por el ayuntamiento por la sola voluntad de una instancia territorial distinta: el Gobierno de Canarias. Ello, además, afectando a toda clase de suelos, sin límite respecto de las posibles operaciones de revisión que afectan a la categorización, sistemas generales o previsiones de ejecución. A este respecto, el Auto insiste en que los nuevos planes de modernización han sido configurados al margen de los múltiples instrumentos de ordenación territorial y urbanística, ajeno a la ordenación jerárquica y sin sometimiento a las demás normas canarias. Ni siquiera se regula si puede operar sobre determinada clase de suelo, clasificar o desclasificar, modificar sistemas generales, etc. Sin embargo, de acuerdo con su memoria, el plan impugnado contempla intervenciones de toda naturaleza: establece las condiciones particulares de la edificación y prevé intervenciones en espacio público (principalmente calles, espacios libres y áreas de oportunidad) dirigidas a reinterpretar y reorientar su función. Incluye también intervenciones en espacio privado, en particular, de sustitución, renovación, rehabilitación o reforma en espacios establecimientos de alojamiento y espacios comerciales así como de implantación de dos equipamientos de ocio en suelo rústico. Esta descripción sería suficiente para descartar que las actuaciones se refieran exclusivamente a suelo urbano consolidado.

En relación con la vulneración de la autonomía municipal, se afirma que los nuevos planes de modernización pueden afectar exclusivamente a parte del territorio de un municipio —como ocurre en el que es objeto del recurso—, modificando el plan general y afectando a intereses cuya gestión corresponde al ayuntamiento. Sin embargo, la participación local ha quedado limitada a un informe no vinculante con idéntico alcance que los informes de otras Administraciones o el resultado de la información pública. El Auto insiste en que la iniciativa para la aprobación del plan impugnado en modo alguno correspondió en el caso al ayuntamiento. No debe confundirse la iniciativa para la formulación y tramitación del plan, que conforme a la regulación cuestionada corresponde al Gobierno canario (sin que estuviera prevista entonces la exigencia de conformidad de los ayuntamientos que prevé ahora la Ley 2/2013) con el convenio suscrito para la redacción del plan.

En cuanto a los intereses supramunicipales, la invocación general del turismo como sector estratégico —que ni siquiera están en la Ley cuestionada— no sería suficiente para desapoderar a los ayuntamientos en una profusión de ámbitos (alojativo, restauración, equipamientos y actividades deportivas y culturales, medio-ambiente). La mera incidencia económica o en la creación de empleo justifica un interés social, pero no es determinante por sí del interés supramunicipal, de otro modo cualquier proyecto o plan podría ser reclamado para sí por la Comunidad Autónoma o el Estado.

Respecto de las demás posibles vulneraciones, el Auto razona que los planes de modernización, al no someterse a regulación legal alguna, no están sujetos a principios rectores de la planificación y ejecución que recoge la legislación urbanística, tanto la básica estatal como la canaria. La equidistribución de beneficios y cargas es uno de tales principios. Como los planes de modernización no están sometidos a él, “no podríamos enjuiciar su contenido caso de que se invoque —como así se hace en los recursos en que hablamos—”. No puede alegarse de contrario que los planes afectan exclusivamente a suelos urbanos consolidados —donde la aplicación de tal principio puede tener mayor modulación—, por cuanto que “las actuaciones de tales planes pueden afectar, y de hecho lo hace el que es objeto de recurso, a otra clase de suelo o incluso de equipamientos, sistema general viario, de ocio, etc.”.

Según el Auto, algo similar puede decirse de la ausencia de la regulación que prohíbe las denominadas “reservas de dispensación” que son una aplicación del principio de inderogabilidad singular de los reglamentos recogidas desde el art. 57.3 del texto refundido de la Ley del suelo de 1973 hasta el art. 44.1 del texto refundido de las leyes de ordenación de Canarias, y que igualmente tienen anclaje constitucional al suponer discriminación ex art. 14 CE.

El Auto afirma, en fin, que las previsiones cuestionadas vulneran también la prohibición de arbitrariedad (art. 9.3 CE) porque no regulan el contenido y los límites de los planes de modernización, lo que permitiría la modificación de cualquiera de los extremos incluidos en los planes de ordenación territorial o urbanística.

El Auto cuenta con voto particular suscrito por una de las Magistradas que componen la Sala. Razona que, por mucho que se quiera apurar el criterio de interpretación flexible de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, el Auto no alcanza a formular el juicio de relevancia porque no específica en qué medida la decisión del proceso depende de la validez de la norma cuya inconstitucionalidad se cuestiona. Considera que el Ayuntamiento de San Bartolomé de Tirajana tiene la iniciativa de colaboración a través de la entidad Gesplan para llevar a cabo la modernización del sector turístico, habiendo firmando al efecto el correspondiente convenio. Tal ayuntamiento es quien solicitó la intervención de la Administración autonómica, existiendo una activa participación local, tal como resulta del epígrafe IV de la parte expositiva del señalado convenio. El artículo 15.1 cuestionado prevé la intervención local a través del mecanismo de cooperación previsto en el art. 11 del Decreto Legislativo 1/2000. Sostiene que los motivos de la demanda plantean cuestiones de legalidad ordinaria que pueden resolverse sin planteamiento de la cuestión. Lo mismo cabría afirmar respecto de la supuesta inconstitucionalidad del artículo 15, apartados 1, 3 y 4, por obviar en los planes regulados los principios de equidistribución y procedimiento de elaboración y revisión del planeamiento. Los planes que se desarrollen recaen sobre suelos turísticos maduros o plenamente consolidados. Corresponderá a la jurisdicción ordinaria determinar si tales principios resultan vulnerados con relación a los supuestos específicos de ejecución de los distintos planes. En el presente caso, nadie cuestiona que el quiosco de Meloneras, el edificio de aparcamientos y Ocean Park están ubicados en suelo urbano consolidado. Por ello en nada afectaría al resultado del procedimiento declarar inconstitucional el art. 15 de la citada Ley. Se afirma, finalmente, que el Ayuntamiento de San Bartolomé de Tirajana, que es el más interesado “en estas lides”, no considera que haya sufrido la vulneración de su autonomía, por lo que también por ello no procedía el planteamiento de la cuestión.

4. Mediante providencia de 10 de septiembre de 2015, a los efectos del art. 37.1 LOTC, la Sección Segunda de este Tribunal confiere plazo de diez días al Fiscal General del Estado para que alegue lo que considere conveniente acerca de la admisibilidad de la presente cuestión de inconstitucionalidad en relación con el cumplimiento de los requisitos procesales (art. 35.2 LOTC) y por si fuese notoriamente infundada.

5. La Fiscal General del Estado evacua el trámite conferido mediante escrito registrado en este Tribunal el 16 de octubre de 2015. Interesa la inadmisión de la presente cuestión tanto por incumplimiento de los presupuestos procesales como por considerarla notoriamente infundada.

La Fiscal denuncia defectos en la providencia por la que se confirió audiencia en el proceso judicial a quo a las partes y al Ministerio Fiscal para que alegasen sobre la conveniencia de plantear la cuestión de inconstitucionalidad (art. 35.2 LOTC). El órgano judicial habría hecho referencia a la infracción de los arts. 9.3 y 14 CE sólo en el Auto de planteamiento, sin haberla recogido adecuadamente en la providencia inicial de audiencia; por tanto, las partes en el proceso judicial a quo no han podido alegar sobre ella, frustrándose así la finalidad del trámite previsto en el art. 35.2 LOTC. Ciertamente, afirma la Fiscal, la providencia inicial de audiencia relaciona los arts. 9.3 y 14 CE entre los preceptos posiblemente vulnerados. Sin embargo, sólo después, en el Auto de planteamiento, el órgano judicial ha aludido al concreto principio, de entre los que enuncia el art. 9.3 CE, que entiende infringido. A su vez, la providencia de audiencia conecta la infracción del art. 14 CE con el principio de equidistribución de cargas y beneficios, pero el Auto de planteamiento la extiende al régimen de “reserva de dispensación”. Como consecuencia de ello, los informes presentados, aunque aluden genéricamente a los arts. 9.3 y 14 CE, carecen de toda referencia a la interdicción de la arbitrariedad y a las reservas de dispensación.

Por otra parte, habría de inadmitirse la cuestión por incumplimiento del juicio de relevancia. El Auto de planteamiento se habría limitado a afirmar que el recurso contencioso-administrativo denuncia la vulneración de la garantía constitucional de la autonomía municipal (arts. 137 y 140 CE) y la infracción de una serie de principios recogidos en otras leyes estatales y autonómicas. Habría añadido únicamente que la primera impugnación sólo puede resolverse despejando previamente si la previsión cuestionada vulnera la garantía constitucional de la autonomía municipal. Respecto de lo demás, el órgano judicial se habría limitado a señalar que el precepto cuestionado, al excluir la aplicación de la legislación autonómica y estatal, conduce “a la posibilidad de que se violen determinados principios de contenido constitucional que dichas normas consagran”. Según la Fiscal, de esta manera se desplaza al Tribunal Constitucional la impugnación que plantea el recurrente, que el órgano judicial parece asumir, pero sin relacionarla con la relevancia que ha de tener la presente cuestión para decidir el proceso. Respecto de las infracciones normativas denunciadas por el demandante, el Auto sólo aludiría a “una genérica contradicción con los principios constitucionales y con la posibilidad de que se vulneren en su aplicación determinados principios constitucionales”. Se estaría trasformando la resolución de las cuestiones planteadas en el pleito, cuya resolución corresponde a la jurisdicción ordinaria, en un enjuiciamiento genérico de la constitucionalidad de la norma.

La cuestión planteada sería, además, notoriamente infundada, según la Fiscal General del Estado. El art. 15 de la Ley 6/2009 no vulneraría la garantía constitucional de la autonomía municipal (arts. 137 y 140 CE) por tres razones. En primer lugar, la Comunidad Autónoma de Canarias tiene atribuida la competencia sobre la ordenación territorial; su ejercicio puede incidir sobre la regulación municipal de acuerdo con los arts. 2 y 25 LBRL, tal como ha declarado el Tribunal Constitucional [SSTC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 25 b), y 240/2006, de 20 de julio, FJ 10, y ATC 251/2009, de 13 de octubre, FJ 3]. En segundo lugar, la regulación controvertida concierne intereses supramunicipales (la sostenibilidad ambiental y el turismo, principal motor de la economía de Islas Canarias), tal como resulta de la exposición de motivos de la Ley 6/2009. En tercer lugar, el art. 15 de la Ley indicada no elimina la intervención municipal (cita AATC 251/2009, de 13 de octubre, y 9/2013, de 15 de enero); corresponde al ayuntamiento la emisión del informe sobre el documento de planeamiento abreviado (apartado 3), la participación en un trámite de cooperación administrativa (apartado 1) y la denegación del inicio de las actividades que no se ajusten al plan de modernización (apartado 2). El art. 15 de la Ley 6/2009, a diferencia del actualmente aplicable (art. 8 de la Ley 2/2013), no atribuye expresamente la iniciativa al ayuntamiento. No obstante, en el presente caso, el plan impugnado se ha aprobado con la participación del ayuntamiento a través de un convenio con la entidad Gesplan. El Auto de planteamiento se ha referido a ello, pero sólo bajo una perspectiva general y abstracta de indisponibilidad de la autonomía municipal, sin ponderar la participación municipal efectivamente acontecida en este caso, que ha ido más allá del informe legalmente previsto (cita el ATC 251/2009, de 13 de octubre, FJ 5).

La cuestión sería también notoriamente infundada en lo que afecta al resto de las posibles vulneraciones. Los principios a los que alude el Auto de planteamiento no aparecen en el art. 15 cuestionado, pero no por ello dejan de operar a través del texto refundido de la Ley del suelo aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio (arts. 8.3 y 9.7), y el texto refundido de las Leyes de ordenación del territorio de Canarias y de espacios naturales de Canarias, aprobado por Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo (arts. 71 y 72). La norma cuestionada no podría derogar la legislación estatal y autonómica ni aplicarse de forma aislada y prevalente, como parece entender el órgano judicial. Ciertamente, la selección de la norma es una función genuinamente judicial, pero la interpretación del Auto de planteamiento supone una suerte de exclusión normativa contraria al régimen de distribución competencial articulada sin el procedimiento debido: cuestión de inconstitucionalidad. Frente a lo razonado en el Auto de planteamiento, la Fiscal entiende que procede una aplicación integradora conforme a la que el Decreto 90/2012 debería examinarse en el proceso judicial a quo a la luz del conjunto de la normativa estatal y autonómica y, por tanto, sin que de la sola dicción del artículo 15 cuestionado se derive la vulneración del art. 14 CE. A su vez, el Auto de planteamiento razona la vulneración de los arts. 14 y 9.3 CE como una consecuencia posible de que el artículo 15 no haya explicitado aquellos principios. Ello comporta un juicio abstracto y potencial de constitucionalidad que se articula al margen del verdadero objeto del procedimiento judicial, que es la impugnación de aspectos concretos del plan aprobado por el Decreto 90/2012. La Fiscal añade, sin entrar a cuestiones de legalidad ordinaria, que las actuaciones previstas se proyectan sobre suelo consolidado, lo que determina una mayor flexibilidad en la aplicación de los principios teóricamente vulnerados (con cita de la STC 94/2014, de 12 de junio, FFJJ 3 y 4). Destaca, en fin, que el Auto no ha ofrecido una argumentación suficiente, respecto de la proscrita interdicción de la arbitrariedad (art. 9.3 CE), con capacidad para desvirtuar la presunción de constitucionalidad de la previsión cuestionada.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. El Tribunal Superior de Justicia de Canarias plantea la presente cuestión respecto de los apartados 1, 3 y 4 del art. 15 de la Ley canaria 6/2009, de 6 de mayo, de medidas urgentes en materia de ordenación territorial para la dinamización sectorial y la ordenación del turismo (en la redacción vigente en noviembre de 2012), por posible infracción de la garantía constitucional de la autonomía municipal (arts. 137 y 140 CE), en relación con el art. 25 y concordantes de la Ley 7/1985, de abril, de bases del régimen local (LBRL), así como de los principios de interdicción de arbitrariedad (art. 9.3 CE) e igualdad (art. 14 CE).

2. De acuerdo con el art. 37.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), este Tribunal puede, previa audiencia al Fiscal General del Estado, rechazar a limine las cuestiones de inconstitucionalidad que incumplan las condiciones procesales o sean notoriamente infundadas. Según consta en los antecedentes, en el presente asunto se ha oído a la Fiscal General del Estado, quien considera inadmisible la presente cuestión por razones de ambos tipos. Abordaremos primero los defectos de orden procesal en que ha podido incurrir el Auto de planteamiento (art. 35.2 LOTC).

a) La Fiscal General del Estado denuncia defectos en la providencia por la que el Tribunal Superior de Justicia de Canarias confirió audiencia al Ministerio Fiscal y a las partes del proceso judicial a quo para que alegasen sobre la conveniencia de plantear la cuestión de inconstitucionalidad (art. 35.2 LOTC).

A este respecto, corresponde apreciar que la providencia de audiencia en el procedimiento judicial a quo cita explícitamente los preceptos que después se cuestionan (apartados 1, 3 y 4 del art. 15 de la Ley 6/2009) y se refiere específicamente a los motivos por los que podrían ser inconstitucionales (vulneración de principio autonomía municipal y, vinculada a la ausencia de un régimen de equidistribución, infracción de los principios de arbitrariedad e igualdad). Es verdad que, tal como destaca la Fiscal General del Estado, al mencionar el art. 9.3 CE, la providencia de audiencia no concreta el principio jurídico, de entre los múltiples que enuncia este precepto, que resultaría vulnerado en el caso; sólo después el Auto de planteamiento ha señalado específicamente que la duda de constitucionalidad se refiere a la arbitrariedad en que ha podido incurrir el art. 15 de la Ley 6/2009. No obstante, la indicada providencia, al explicar la razón por la que el artículo 15 podría vulnerar el art. 9.3 CE (por obviar en los planes regulados la obligación de que se respeten los principios de equidistribución de beneficios y cargas y el procedimiento de elaboración y revisión del planeamiento), acota suficientemente el problema constitucional planteado. La relativa indeterminación denunciada no ha frustrado en este punto la finalidad del trámite de audiencia previsto en el art. 25.2 LOTC, que es el criterio fundamental para resolver si este tipo de irregularidades formales debe conducir a la inadmisión de las cuestiones de inconstitucionalidad (por todas, STC 222/2012, de 27 de noviembre, FJ 4).

Ahora bien, en esa providencia de audiencia no aparece referencia alguna a la posible vulneración del art. 14 CE vinculada a la interpretación de que el precepto cuestionado, al disciplinar el denominado plan de modernización al margen de toda la regulación urbanística general, impediría la aplicación del régimen de “reservas de dispensación”. La indicada vulneración se produciría, no por lo establecido en el 15 de la Ley 6/2009, sino por lo que deja de establecer y ello sobre la base de la interpretación de que el legislador autonómico ha querido regular aquellos planes de modernización como un compartimento estanco, por completo aislado del resto del ordenamiento jurídico. El órgano judicial, al sugerir por vez primera en el Auto de planteamiento que esa omisión podría vulnerar el art. 14 CE, ha privado a las partes y al Ministerio Fiscal de la oportunidad de alegar al respecto en el trámite de audiencia previa, tal como ha denunciado la Fiscal General del Estado. Consecuentemente, la cuestión de inconstitucionalidad resulta inadmisible en este específico punto, por defectos en el trámite de audiencia en el procedimiento judicial a quo (art. 35.2 LOTC).

b) Según la Fiscal General del Estado, la cuestión habría de inadmitirse en todo lo demás por incumplimiento del juicio de relevancia (apartados 1 y 2 del art. 35 LOTC). El Auto de planteamiento habría aludido sólo a una genérica contradicción del art. 15 (apartados 1, 3 y 4) de la Ley 6/2009 con los arts. 137, 140, 9.3 y 14 CE. Estaría transformando la resolución de las cuestiones concretas de legalidad ordinaria que plantea el recurso contencioso-administrativo, dirigido contra el plan de modernización aprobado por el Decreto 90/2012, en un enjuiciamiento abstracto sobre la constitucionalidad de la Ley que proporciona cobertura al indicado plan.

El Auto de planteamiento ha razonado que el art. 15 de la Ley 6/2009 es aplicable en el procedimiento judicial y que de su constitucionalidad depende el fallo. Destaca que la tramitación, la aprobación y los contenidos del plan que debe enjuiciar se han sometido a ese precepto legal. Por tal razón el artículo 15, sobre el que pesan las dudas de constitucionalidad, constituye el parámetro de control para resolver el recurso contencioso-administrativo (se razona ampliamente que no resulta aplicable la nueva regulación de la Ley 2/2013). Por eso no haría falta mayor argumentación para explicar que la Sentencia que lo declarase inconstitucional afectaría al resultado del proceso a quo. Sugiere así que tal declaración conduciría a la anulación del señalado plan de modernización. Insiste en que, según el recurrente, el art. 15 vulnera la Constitución y, en particular, la autonomía local y que tales vicios se han transmitido al plan aprobado a su amparo. El órgano judicial argumenta igualmente que la circunstancia de que el Ayuntamiento de San Bartolomé de Tirajana entienda respetada su autonomía municipal no impide considerar que la previsión cuestionada sea contraria a los arts. 137 y 140 CE. Da a entender que, si el Tribunal Constitucional declarase por ello su nulidad, el Tribunal Superior de Justicia de Canarias podría declarar la del acto de aplicación, esto es, la del plan de modernización aprobado por el Decreto 90/2012. El Tribunal Superior de Justicia de Canarias ha razonado igualmente que, a su modo de ver, la regulación autonómica de los planes de referencia es cerrada e impermeable al principio de equidistribución que recoge la legislación básica estatal. Por tal razón el plan de modernización sometido a su enjuiciamiento, pese a incluir actuaciones sobre todo tipo de suelos, no habría podido realizar la oportuna equidistribución de beneficios y cargas. El precepto cuestionado vulneraría por ello los arts. 14 y 9.3 CE.

Tales argumentos son suficientes para entender satisfecho el juicio de relevancia, teniendo en cuenta que corresponde a este Tribunal sólo el control externo de las razones ofrecidas por el órgano judicial para sostener que el resultado del proceso a quo depende de la validez de la normativa cuestionada. No cabe sustituir, rectificar o integrar su criterio, salvo que la aplicación de principios jurídicos básicos revele que la argumentación judicial carece notoriamente de consistencia (por todas, STC 166/2012, de 1 de octubre, FJ 2).

Si las consideraciones de fondo del Auto de planteamiento fueran correctas (la pretendida ausencia de intereses supramunicipales y la fuerte presencia de intereses municipales), el Tribunal Constitucional podría llegar a entender que la ley debió asegurar una intervención municipal mayor (p. ej., que la tramitación y la aprobación debió corresponder al propio Ayuntamiento). Ello condicionaría objetivamente el resultado del proceso a quo porque, tal como sugiere el Auto de planteamiento, el órgano judicial podría basarse en la anulación del precepto cuestionado que acordase este Tribunal para anular el específico acto de aplicación sometido a su enjuiciamiento. De la misma manera, una sentencia constitucional que acogiera los demás razonamientos de fondo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias —que el precepto cuestionado, al establecer una regulación sectorial por completo aislada de la legislación general, contradice los arts. 14 y 9.3 CE— sería evidentemente relevante en el procedimiento judicial a quo. Según razona el órgano judicial, también ello podría conducir a la anulación del plan elaborado al amparo de la previsión cuestionada.

Todo ello no significa que las consideraciones de la Fiscal General del Estado sean superfluas o carentes de sentido. Serán pertinentes para valorar si las dudas de constitucionalidad planteadas son notoriamente infundadas.

3. El concepto de cuestión notoriamente infundada encierra un cierto grado de indefinición que se traduce procesalmente en un margen de apreciación del Tribunal Constitucional a la hora de controlar su solidez. Hay supuestos en los que un examen preliminar permite apreciar la falta de viabilidad de la cuestión suscitada. Resulta conveniente en tales casos resolver la cuestión en esta primera fase procesal, máxime si la admisión pudiera provocar efectos no deseables, como la paralización de múltiples procesos en los que resulte aplicable la norma cuestionada; esto no significa, necesariamente, que carezca de forma total y absoluta de fundamentación o que ésta sea arbitraria (por todos, ATC 133/2014, de 6 de mayo, FJ 2). En consecuencia, corresponde abordar separadamente las dudas de constitucionalidad suscitadas, por si fueran notoriamente infundadas en el sentido indicado.

a) El art. 15 de la Ley canaria 6/2009 regula un tipo específico de plan (o programa) destinado a la modernización, mejora e incremento de la competitividad del sector turístico. Puede incluir “proyectos de sustitución, de rehabilitación de la planta alojativa o de la infraestructura turística, o a los de remodelación urbanística” imprevistos en (o contrarios a) el planeamiento vigente (apartado 3). Tras su aprobación, que corresponde al Gobierno de Canarias (apartado 1), al plan debe incorporarse “a los instrumentos de ordenación territorial y de planeamiento urbanístico pertinentes como modificación de los mismos, en el ámbito afectado, en su caso” (apartado 4).

El Auto de planteamiento no discute que la Comunidad Autónoma de Canarias tenga atribuidas competencias en materia de ordenación del territorio y urbanismo (art. 30.15 del Estatuto de Autonomía de Canarias) ni que la previsión cuestionada sea una concreta expresión de su ejercicio. Lo planteado es si la Comunidad Autónoma, al ejercer esas competencias estatutarias a través del art. 15 de la Ley 6/2009, ha podido vulnerar la garantía constitucional de la autonomía municipal (arts. 137 y 140 CE) por reducir la intervención de los ayuntamientos a un mero informe en un ámbito de fuerte interés local.

Para valorar si hay vulneración de la garantía constitucional de la autonomía municipal corresponde determinar: a) si hay intereses supralocales que justifiquen que la Comunidad Autónoma haya centralizado en su Administración la competencia para elaborar y aprobar estos planes; b) si el legislador autonómico ha ponderado los intereses municipales afectados; y c) si ha asegurado a los ayuntamientos implicados un nivel de intervención tendencialmente correlativo a la intensidad de tales intereses; todo ello sobre la base de que la Comunidad Autónoma puede ejercer en uno u otro sentido su libertad de configuración a la hora de distribuir funciones, pero garantizando el derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración [STC 154/2015, de 9 de julio, FJ 5 a) y las que allí se citan].

Sin duda alguna, el sector turístico encierra intereses públicos que trascienden el ámbito municipal. El turismo ha sido históricamente un pilar de la economía española. Hoy es un motor de su recuperación y, en lo que aquí más interesa, la principal industria de las Islas Canarias. Expresan los relevantes intereses supralocales implicados en esta actividad: el plan nacional e integral de turismo 2012-2015 (que pretende impulsar la competitividad de las empresas), el plan estratégico promocional del turismo en Canarias 2012-2016 (que pretende estructurar el modelo de desarrollo del turismo canario durante el periodo de referencia, orientando decisiones y conciliando los intereses de los distintos agentes) y el propio Estatuto de Autonomía de Canarias. Este atribuye a la Comunidad Autónoma competencias sobre turismo y otras materias vinculadas, como patrimonio (histórico, artístico, monumental, arquitectónico y arqueológico), cultura, deporte, espectáculos, ocio y esparcimiento (apartados 9, 20 y 21 del artículo 30). La Ley controvertida, al regular los denominados planes de modernización, responde directamente a estos intereses supramunicipales. Su exposición de motivos destaca en este sentido la necesidad de “abordar el marco en el que el turismo, principal actividad económica del archipiélago, deba desarrollarse en los próximos años, garantizando la sostenibilidad de su ocupación territorial”. Constata también “que el proceso de renovación de la planta alojativa que debe constituir el eje fundamental de la cualificación de la oferta turística canaria, junto con el equipamiento complementario ambiental territorialmente sostenible, no ha alcanzado suficiente impulso”.

Es igualmente evidente que los planes de modernización que regula el precepto cuestionado conciernen muy directamente a intereses municipales. El urbanismo es un ámbito de interés municipal preferente, tal como reflejan el art. 25.2 LBRL, la legislación canaria (art. 11 de la Ley 7/2015, de 1 de abril, de los municipios de Canarias) y el propio planeamiento municipal (singularmente, en este caso, el plan general de ordenación de San Bartolomé de Tirajana). De ello se ha hecho eco este Tribunal en múltiples ocasiones: “no es necesario argumentar particularmente que, entre los asuntos de interés de los Municipios y a los que por tanto se extienden sus competencias, está el urbanismo” [SSTC 40/1998, de 19 de febrero, FJ 39; 159/2001, de 5 de julio, FJ 4; 204/2002, de 31 de octubre, FJ 13; 104/2013, de 25 de abril, FJ 6; 154/2015, FJ 5 a)].

A la vista del precepto cuestionado, resulta claro que el legislador canario no ha desatendido los intereses municipales. El “documento de planteamiento abreviado” que conlleva proyectos de sustitución, rehabilitación o mejora imprevistos en (o contrarios a) el planeamiento vigente “será sometido a informe del ayuntamiento en cuyo término municipal se lleve a cabo la actuación y del cabildo insular correspondiente” (artículo 15.3). A su vez, a través de la remisión al artículo 11 del texto refundido aprobado por el Decreto Legislativo 1/2000, el art. 15.1 de la Ley controvertida, prevé que “en todo caso” el Gobierno canario “consultará a los Ayuntamientos en cuyos términos municipales pretenda llevarse a cabo la actuación”, proporcionándoles “efectivamente”: “la posibilidad de exponer y hacer valer de manera suficiente y motivada las exigencias que, en orden al contenido de la actuación en curso de aprobación, resulten de los intereses públicos cuya gestión les esté encomendada”, brindando así “la ocasión de alcanzar un acuerdo sobre el contenido del mismo”. Si las “discrepancias manifestadas” no se superasen de este modo, la Administración autonómica habrá de emitir una “resolución justificativa de los motivos que han impedido alcanzar, a su juicio, una definición acordada del interés público”.

Al atribuir al Gobierno canario la competencia para aprobar los planes de modernización, el precepto cuestionado se ha apoyado en la efectiva concurrencia de intereses supralocales sin descuidar los municipales. La cuestión queda de este modo ceñida a determinar si hay suficiente correlación entre la intensidad de los intereses municipales y la de la intervención local legalmente prevista. Esta ha de canalizarse no sólo en informes, sino también en la efectiva apertura de un diálogo que, si no concluye en un acuerdo de todas las Administraciones implicadas, obligue a la Comunidad Autónoma a explicar cumplidamente por qué ha sido imposible esta definición consensuada del interés público.

En el presente asunto, el Ayuntamiento de San Bartolomé de Tirajana ha promovido la iniciativa de elaboración y tramitación del plan mediante la suscripción de un convenio con una entidad pública dependiente del Gobierno canario. A la vista de la parte expositiva del indicado convenio, de la memoria del plan y de las alegaciones del ayuntamiento en el proceso a quo, cabe afirmar que este ha participado activamente en la elaboración del instrumento y que el Gobierno canario ha tomado su criterio en consideración. Esta observación es relevante en cuanto expresión de que el art. 15 de la Ley 6/2009 facilita una efectiva ponderación de los intereses municipales involucrados. La determinación concreta de si el plan de modernización aprobado por el Decreto 90/2012 ha asignado el peso que corresponde a aquellos intereses desborda el enjuiciamiento que incumbe a este Tribunal.

Lo que le concierne es nada más que la valoración de si el precepto cuestionado vulnera en abstracto la garantía constitucional de la autonomía municipal; sin perjuicio de que, cuando de planeamiento urbanístico se trata, los arts. 137 y 140 CE obligan directamente a las Administraciones autonómicas actuantes a realizar una ponderación suficiente de los intereses municipales. Su ausencia puede viciar los planes, pero no la norma legal que habilitó su tramitación. Así lo ha declarado este Tribunal: “es evidente que la relevancia de esa participación dependerá en la práctica de que en el procedimiento de aprobación de la modificación del planeamiento el órgano competente para la aprobación definitiva atribuya, en el juicio de ponderación en que esencialmente consiste la decisión sobre el planeamiento, a los intereses hechos valer en el trámite de audiencia por las entidades locales, el peso y la importancia que han de corresponder a dichos intereses. Pero el control judicial de esa efectividad y relevancia de la intervención de las entidades locales no puede realizarse, como es lógico, en este juicio abstracto de constitucionalidad de la norma cuestionada, sino por la vía de la concreta impugnación ante los órganos judiciales competentes de la decisión sobre el planeamiento urbanístico que se adopte” (STC 51/2004, de 13 de abril, FJ 10).

La STC 154/2015, FJ 6 e) ha reafirmado esta doctrina al enjuiciar un precepto que centraliza también determinadas facultades de planificación. Permite a la Consejería competente establecerse como Administración actuante para la formulación, tramitación y aprobación de instrumentos de planeamiento en las delimitaciones de reserva de terrenos para el patrimonio autonómico de suelo): “el precepto impugnado no es contrario a la garantía constitucional de la autonomía municipal (arts. 137 y 140 CE), sin perjuicio de que la jurisdicción contencioso-administrativa podrá controlar las eventuales extralimitaciones en que incurra la Administración autonómica al ejercer las competencias urbanísticas atribuidas y, en particular, la concurrencia de intereses supralocales legitimantes, la efectiva apertura de canales de participación local durante todas las fases del planeamiento así como la asignación a la intervención local del peso correspondiente a los intereses municipales afectados”.

Consecuentemente, corresponde apreciar que el art. 15 de la Ley 6/2009 es conforme a la garantía constitucional de la autonomía local, habida cuenta de que prevé una serie de mecanismos que permiten en abstracto que la Administración autonómica confeccione los planes de modernización, asignando a los intereses municipales un peso tendencialmente correspondiente a su relevancia. La potestad de planeamiento es “fuertemente discrecional” y “encierra una infinidad de decisiones que atañen al municipio exclusiva o prevalentemente” [STC 154/2015, FJ 6 c)]. Ello no impide que la justicia ordinaria pueda resolver que los concretos planes de modernización aprobados a su amparo no se ajustan a la indicada garantía constitucional, si no hubieran tenido suficientemente en cuenta las valoraciones de oportunidad en cuestiones de relevancia prevalente o exclusivamente municipal manifestadas por los ayuntamientos concernidos.

Por todo ello, hay que estar de acuerdo con la Fiscal General del Estado cuando afirma que el órgano judicial ha transformado cuestiones concretas que pertenecen a la justicia ordinaria (relativas a la legalidad de un específico plan) en cuestiones abstractas propias de la justicia constitucional (sobre la constitucionalidad de la Ley que proporcionó cobertura a ese plan). En resumen: el precepto cuestionado no plantea un problema de garantía constitucional de la autonomía municipal. Si lo hace el Decreto 90/2012 aprobado a su amparo y, en particular, si el Gobierno autonómico ha ponderado suficientemente el criterio del Ayuntamiento de San Bartolomé de Tirajana en cuanto exponente de los intereses de la comunidad local, habrá de establecerlo el Tribunal Superior de Justicia de Canarias en el recurso contencioso-administrativo formulado por la Asociación para la defensa del Centro Comercial Anexo.

b) El órgano judicial considera que las previsiones cuestionadas han podido vulnerar el art. 14 CE, al interpretar que no permiten aplicar el principio general de equidistribución de cargas y beneficios. A este respecto, conviene destacar que la elaboración del plan controvertido en el proceso a quo no se ha ajustado a dicha interpretación. El plan se ha confeccionado al amparo del precepto cuestionado, pero teniendo en cuenta también como “legislación de aplicación” (pp. 9-10 de la Memoria justificativa) la normativa urbanística general, tanto la básica estatal (texto refundido de la Ley del Suelo aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio) como la autonómica de desarrollo (texto refundido de las Leyes de ordenación del territorio de Canarias y de espacios naturales de Canarias aprobado por el Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo y el Reglamento de gestión y ejecución del sistema de planeamiento de Canarias aprobado por el Decreto 183/2004, de 21 de diciembre). La Memoria justificativa cita constantemente las bases estatales, considerándolas de “obligado cumplimiento” (p. 56).

A la vista del tipo de actuaciones programadas, no parece que el plan impugnado plantee problemas de equidistribución de beneficios y cargas. Regula actuaciones destinadas a revitalizar el sector turístico en las zonas por él delimitadas, que son de dos tipos: públicas y privadas. Las primeras se limitan a la intervención sobre el viario, zonas verdes y espacios libres para dotarlas de equipamientos públicos o convertirlas en sede de determinadas actividades atractivas de un turismo de calidad; todo ello no plantea problema alguno de equidistribución. Respecto de las privadas, el plan distingue dos modalidades de actuación. Unas se corresponden con actuaciones en suelo rústico que permiten acoger proyectos ya determinados. Los proyectos en suelo rústico residual no cambian la clasificación del suelo, ni implican aprovechamiento urbanístico; se trata sólo de la realización de usos en suelo no urbanizable que exigen la aprobación de un proyecto como lo exigen las huertas solares o la construcción de un almacén de recogida de los productos de la cosecha. Esto tampoco tiene que ver con la equidistribución de los beneficios y cargas derivados de la ejecución del planeamiento porque se trata de un proyecto pero no de un plan. La otra forma de intervención en ámbito privado se corresponde con una serie de actuaciones en suelo urbano que son exclusivamente de dotación. Consisten en el reconocimiento de plazas adicionales, incremento de edificabilidad y cambio de usos para favorecer la creación de establecimientos comerciales. Ninguna de las dieciséis actuaciones previstas requiere renovación integral de la urbanización. Se incluyen dentro, no de las denominadas “actuaciones de transformación urbanística”, sino de las operaciones de dotación a cuyos deberes (art. 16 del texto refundido de la Ley del suelo) se refiere específicamente la memoria (p. 167). Las actuaciones de dotación no conllevan el derecho y deber de ejecutar la urbanización en régimen de equidistribución de beneficios y cargas porque no suponen una urbanización integral; está ya hecha y no es necesario renovarla como ocurre en las actuaciones de reforma interior. Es deber de los propietarios ceder las dotaciones que son necesarias por el cambio de uso o el incremento de la edificabilidad así como la parte correspondiente del incremento del aprovechamiento lucrativo. Tampoco este tipo de actuaciones plantea pues un problema de equidistribución de beneficios y cargas.

Las antecedentes consideraciones cobran relevancia en la medida en que son indicativas de que el precepto cuestionado no ha excluido la aplicación de la legislación urbanística general (estatal y autonómica). Lo relevante desde la perspectiva del control abstracto en que consiste el enjuiciamiento de la constitucionalidad de las leyes es que, frente a lo razonado por el promotor de la cuestión, nada hay en el precepto impugnado que permita afirmar que los planes o programas de modernización no están sujetos a la legislación básica estatal, en general, ni al principio de equidistribución de beneficios y cargas, en particular. El art. 15 de la Ley 6/2009 no impide la aplicación de tal legislación por lo que en modo alguno puede interpretarse que haya quedado excluida.

También en este caso, tal como sugieren las alegaciones de la Fiscal General del Estado, la solución del problema de si el plan de modernización aprobado por el Decreto 90/2012 incumple el principio de equidistribución de cargas y beneficios, corresponde, no a este Tribunal, sino al Superior de Justicia de Canarias. Habrá de afrontarlo al resolver el recurso contencioso-administrativo formulado por la asociación para la defensa del centro comercial anexo. La infracción en que pudiera eventualmente incurrir el plan en modo alguno puede redirigirse contra el precepto cuestionado. No está de más recordar que la equidistribución, esto es, el reparto igualitario de los beneficios y cargas derivados de la ejecución del planeamiento, no aspira a lograr una igualdad suprema, sino que es un intento de igualar en la medida establecida por la Ley. No hay equidistribución de beneficios y cargas entre distintas clases de suelo; tampoco tiene que haberla necesariamente entre sectores distintos de la misma clase de suelo, ni siquiera entre los propietarios afectados por el mismo plan, pero incluidos en diferentes ámbitos o unidades de ejecución.

Cabe pues descartar que el artículo 15 incurra en arbitrariedad por permitir que los planes de modernización desarrollen proyectos de sustitución, rehabilitación o mejora en contra de las determinaciones del planeamiento vigente (apartado 3), obligando a los municipios a incorporarlo en los instrumentos urbanísticos correspondientes (apartado 4). Este Tribunal ha descartado recientemente que incurran en inconstitucionalidad normas autonómicas similares, que también hacen valer intereses supramunicipales para centralizar en la Administración autonómica la elaboración de determinados planes con previsión de que a ellos habrá de adaptarse el planeamiento urbanístico municipal [STC 57/2015, de 18 de marzo, FJ 18, letras a) y d)]. Puede por ello excluirse también que el precepto cuestionado vulnere el principio de interdicción de la arbitrariedad (art. 9.3 CE).

Por todo lo expuesto, el Pleno

ACUERDA

Inadmitir a trámite la cuestión de inconstitucionalidad núm. 3634-2015.

Madrid, a tres de noviembre de dos mil quince.