

En Logroño, a 27 de abril de 2009, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert Pérez-Caballero, y de los Consejeros D. Antonio Fanlo Loras, D. Pedro de Pablo Contreras, y D^a M^a del Carmen Ortiz Lallana, así como del Letrado-Secretario General D. Ignacio Granado Hijelmo, habiendo excusado su asistencia el Consejero, D. José María Cid Monreal, y siendo ponente D. Antonio Fanlo Loras, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

34/09

Correspondiente a la consulta trasladada por el Excmo. Sr. Consejero de Administraciones Públicas y Política Local del Gobierno de La Rioja, en relación con la petición de dictamen cursada por los Ayuntamientos de Aldeanueva de Ebro, Alesanco, Alfaro, Almarza de Cameros, Arnedillo, Arrúbal, Ausejo, Autol, Baños de Rioja, Baños de Río Tobía, Berceo, Brieva de Cameros, Camprovín, Canales de la Sierra, Casalarreina, Corera, Ezcaray, Herce, Herramélluri, Hormilla, Lagunilla del Jubera, Logroño, Mansilla de la Sierra, Murillo de Río Leza, Navarrete, Ollauri, Préjano, Rincón de Soto, Santo Domingo de la Calzada, Sojuela, Sotés, Tormantos, Torrecilla en Cameros, Valgañón, Ventosa y Villarejo, al amparo del art. 75 *ter*, apartado 3, de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (en adelante LOTC), modificada, sobre el particular, por la Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril, en relación con la posible lesión de la autonomía local en la que ha podido incurrir el art. 40.2 de la Ley 5/2008, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas para el año 2009, que modifica el art. 196.1 de la Ley 5/2006, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

El pasado día 29 de diciembre de 2008, el Boletín Oficial de la Rioja publicó la Ley 5/2008, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas para el año 2009, cuyo art. 40, modifica diversos preceptos de la Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja. En concreto, el apartado segundo de dicho precepto da una nueva redacción al art. 196.1 de la referida Ley, que queda redactado de la siguiente manera:

“1. Los actos de edificación y uso del suelo y del subsuelo promovidos por las Administraciones Públicas estarán igualmente sujetos a licencia municipal, salvo las obras públicas de interés general de la Comunidad Autónoma.

*Se considerarán obras públicas de interés general de la Comunidad Autónoma de La Rioja aquéllas que ésta realice, en el ejercicio de sus propias competencias, destinadas **al desarrollo y ejecución de los instrumentos de ordenación del territorio** y a la construcción o acondicionamiento de infraestructuras básicas de uso y dominio público, tales como carreteras, obras hidráulicas, de energía o de transporte, etc. No obstante, el ayuntamiento interesado dispondrá del plazo de un mes para informar tales proyectos y actuaciones en relación al planeamiento vigente. Transcurrido dicho plazo sin que se hubiera evacuado el informe se entenderá otorgada la conformidad al proyecto.*

Cuando la obra pública de interés general de la Comunidad Autónoma resulte disconforme con el planeamiento urbanístico deberá modificarse éste o recogerse en la primera revisión del mismo”.

La reforma legal ha consistido, en realidad, en la introducción, en el inicio del párrafo segundo, de la frase **“al desarrollo y ejecución de los instrumentos de ordenación del territorio”**, pues el resto del precepto transcrito no ha sido alterado.

Segundo

A la vista de ello, los Plenos de los Ayuntamientos referenciados, previos los trámites internos de asesoramiento legal preceptivo, acordaron, por mayoría absoluta, plantear ante el Tribunal Constitucional conflicto en defensa de la autonomía local contra el art. 40.2 de la citada ley autonómica y, asimismo, solicitar al Consejo Consultivo de La Rioja la emisión de dictamen en relación con la posible vulneración de la autonomía local (constitucionalmente garantizada en el art. 137 de la Constitución) efectuada por la citada ley autonómica, a los efectos establecidos por el artículo 75 *ter*.3 de la LOTC.

El Ayuntamiento de Logroño ha remitido la documentación más completa, consistente en certificación del Acuerdo del Pleno, de 25 de marzo de 2008; fotocopia de la Ley autonómica; informe jurídico del Secretario General del Pleno de 16 de marzo de 2009; Propuesta-informe del Acuerdo plenario, de la Asesoría Jurídica, de 12 de marzo de 2008.

La fundamentación de la lesión de la autonomía local se contiene en el apartado 2 del Acuerdo Plenario del Ayuntamiento de Logroño, y, en el apartado 3, se establece la finalidad del planteamiento del conflicto, argumentos que, con mayor o menor concreción, asumen los demás Ayuntamientos que han acordado plantear el conflicto. Dicen así dichos apartados:

“2. La regla general es la necesaria obtención de licencia urbanística municipal para las obras realizadas dentro del término municipal, incluso las realizadas por otras Administraciones Públicas. En este sentido se establece en el apartado 1º del propio artículo, y ello porque la concesión de licencias

urbanísticas es una competencia tradicionalmente propia del municipio. La propia Exposición de Motivos de la LOTUR así lo entendía cuando señalaba que la regulación del régimen de las licencias atendía al necesario respeto a la legislación básica en la materia de régimen local y a la vez coordinada con el nuevo régimen local de la Comunidad Autónoma recogida en la nueva Ley 1/2003, de 3 de marzo, de Administración Local de La Rioja. Esta última, por ejemplo, en su artículo 193.1 establece, que las entidades locales podrán exigir a las entidades públicas la obtención de las autorizaciones o licencias previas al ejercicio de su actividad en los supuestos previstos por la Ley.

La reforma de la norma excepciona del cumplimiento de la regla no solo a las grandes infraestructuras supramunicipales de interés general, que ya lo estaban, sino también a todo el conjunto indefinido de obras que se produzcan en desarrollo y ejecución de los instrumentos de ordenación territorial. Dada la gran variedad de instrumentos de ordenación, el que algunos de ellos no son propiamente tales sino que son planes urbanísticos (autonómicos), la infinidad de instrumentos de todas las clases que pueden derivar de los mismos, las múltiples obras públicas que pueden originar incluso en el ámbito de un solo municipio...etc, determinan que la nueva redacción del artículo, que no hace ninguna clase de distinción, tenga un potencial tan amplio, que puede acabar convirtiendo la excepción en la regla, vulnerando la autonomía local que se refleja en su competencia para otorgar licencias urbanísticas.

A la vista de dicha redacción y del carácter agotador y expansivo que potencialmente podrían tener los instrumentos de ordenación del territorio (para ello basta una lectura de sus finalidades) se podría llegar al hipotético caso de que ninguna obra que ejecute la Comunidad Autónoma de La Rioja, por ella misma o a través de sujetos públicos o privados, que lleven a la práctica los citados instrumentos, estaría sujeta a licencia municipal. Y no hay que olvidar que algunos de dichos instrumentos de ordenación del territorio se desarrollan posteriormente en planes propiamente urbanísticos y, por tanto, finalmente, en obra urbanizadora o edificadora de toda clase; pudiendo darse el caso de que, por mor de la nueva redacción de la Ley, se considerase innecesaria la licencia municipal.

Teniendo en cuenta también las consecuencias de descoordinación técnica de esos ámbitos de ordenación urbanística regional con el resto del municipio, por la exclusión del control municipal ejercido a través de las licencias, basta pensar en los servicios de abastecimiento o accesos, ordenanzas de construcción, control de actividades, conservación de las construcciones y dotaciones...etc

En definitiva, la reforma legal limita injustificadamente la autonomía local que se refleja en la competencia municipal para otorgar licencias urbanísticas; es totalmente innecesaria, pues la propia Ley ya establecía qué tipo de grandes infraestructuras estarían excluidas de la licencia municipal (incluidos los Proyectos de Interés Supramunicipal); se aleja de la necesaria colaboración interadministrativa y de respeto al ámbito competencial propio que establecen tanto el art. 10 de la LBRL como los artículos 4 y 96 de la Ley autonómica 1/2003; y, en la práctica, puede generar un alto grado de inseguridad jurídica.

3. Siendo perjudicial a los intereses municipales, procede ejercitar las acciones en defensa del interés y autonomía local contra la citada reforma legislativa, bien sea para conseguir una declaración sobre la vulneración de la autonomía municipal (con su eventual inconstitucionalidad), o bien, al menos, para que a través de su interpretación jurídica, se fijen los límites al futuro ejercicio de la competencia territorial autonómica en relación con la competencia municipal para otorgar licencias”.

Tercero

Los Alcaldes de los Ayuntamientos referenciados, han solicitado por conducto de la Consejería de Administraciones Públicas y Política local y dentro del plazo hábil para ello, la emisión del preceptivo dictamen de este Consejo Consultivo.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito de 26 y 31 de marzo de 2009, registrados de entrada en este Consejo el día 1 de abril de 2009, el Excmo. Sr. Consejero de Administraciones Públicas y Política Local del Gobierno de La Rioja remite al Consejo Consultivo, a través de su Presidente y para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido por 36 Ayuntamiento de la Comunidad Autónoma de La Rioja que pretenden plantear ante el Tribunal Constitucional un conflicto en defensa de la autonomía local.

Segundo

Mediante escrito de fecha 2 de abril de 2009, registrado de salida el mismo día, el Sr. Presidente del Consejo Consultivo procedió, en nombre del mismo, a acusar recibo de la consulta, a declarar, provisionalmente, la misma bien efectuada, así como la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

Tercero

Asignada la ponencia al Consejero señalado en el encabezamiento, la correspondiente ponencia quedó incluida, para debate y votación, en el orden del día de la Sesión 6/09, del Consejo Consultivo, siendo debatida en sendas reuniones los días 24 y 27 de abril de 2009.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Competencia del Consejo Consultivo y carácter del dictamen.

El presente dictamen reviste carácter **preceptivo**, de acuerdo con lo establecido en el art. 75 *ter.3* LOTC, en conexión con los arts. 11,j), de nuestra Ley reguladora, núm. 3/2001, de 31 de mayo; y 12.2,J), de nuestro Reglamento orgánico, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero, a cuyo tenor, el Consejo Consultivo emitirá dictamen,

preceptivamente, en *“cualquier otro asunto que, por disposición expresa de una ley, haya de ser consultado al Consejo Consultivo”*. Esta cláusula residual da entrada y cobertura al *conflicto en defensa de la autonomía local* previsto en el citado art. 75 ter.3 LOTC, dado que no cabe integrar este nuevo proceso constitucional en ninguno de los otros supuestos de intervención preceptiva de este Consejo Consultivo contemplados en los apartados anteriores del art. 11 de nuestra Ley reguladora y, en particular, respecto del recurso de inconstitucionalidad y de los conflictos de competencias, por la singularidad del conflicto en defensa de la autonomía respecto de dichos procesos, a los que no es equiparable (STC 240/2006, F.J.1 y 2).

La preceptividad de nuestro dictamen deriva, pues, del citado art. 75 ter.3 LOTC citado, en cuanto establece que, una vez iniciada la tramitación del conflicto en defensa de la autonomía local mediante acuerdo del órgano plenario de las Corporaciones locales, con el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de las mismas, y de manera previa a la formalización del conflicto, *“deberá solicitarse dictamen, con carecer **preceptivo**, pero **no vinculante**, del Consejo de Estado u órgano consultivo de la correspondiente Comunidad Autónoma, según que el ámbito territorial al que pertenezcan las Corporaciones Locales corresponda a varias o a una Comunidad Autónoma. En las Comunidades Autónomas que no dispongan de órgano consultivo, el dictamen corresponderá al Consejo de Estado”*.

Aunque no lo diga expresamente dicho párrafo legal, parece obvio entender que el dictamen de este Consejo Consultivo examinará la posible lesión de la autonomía local constitucionalmente garantizada que cabe imputar a la ley autonómica, de acuerdo con el tenor literal del art. 75 bis.1 LOTC (*“normas del Estado con rango de ley o disposiciones con rango de ley de las Comunidades Autónomas que **lesionen la autonomía local constitucionalmente garantizada**”*).

Nada establece la LOTC en cuanto al **plazo** para la emisión del dictamen, razón por la que debemos estar a las reglas generales establecidas en nuestra ley y reglamento orgánicos. De acuerdo con el art. 15.1 de nuestra Ley reguladora, el plazo de emisión es *“de treinta días hábiles contados desde la recepción del expediente”*, pues no cabe entender aplicable, por la pluralidad de legitimados existentes, la urgencia del dictamen, en cuyo caso el plazo *“será de quince días hábiles”*.

Segundo

De los conflictos en defensa de la autonomía local.

A) Características del nuevo proceso constitucional.

La Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, regula, en el marco de lo dispuesto por el art. 161.1.d) CE, un nuevo proceso constitucional denominado “*conflicto en defensa de la autonomía local*”.

De acuerdo con su Exposición de Motivos, “*la garantía constitucional de la autonomía local aconseja que puedan ser objeto de impugnación ante el Tribunal Constitucional, por parte de los Entes Locales, aquellas leyes del Estado o de las Comunidades Autónomas que pudieran no resultar respetuosas de dicha autonomía...El nuevo procedimiento abre una vía para la defensa específica de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional, que permitirá a este desarrollar la interpretación de la garantía constitucional de tal autonomía en el marco de la distribución territorial del poder*”.

De esta manera, se remedia la carencia que había denunciado la doctrina y las asociaciones representativas de los entes locales (FEMP) en el sistema de garantías jurisdiccionales de la autonomía local existente en nuestro ordenamiento. A este déficit se ha referido el Consejo de Estado en su Dictamen 2484/98, emitido sobre el Anteproyecto de Ley Orgánica de Modificación de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, señalando que:

“1. La Constitución española proclama en su artículo 137 ‘la autonomía para la gestión de sus respectivos intereses’ de los municipios, provincias y Comunidades Autónomas en que se organiza territorialmente el Estado. No obstante, como es sabido, existe una diferencia en el tratamiento constitucional de la autonomía de las Comunidades Autónomas y la de las Entidades Locales. La autonomía de las primeras no solo es reconocida por la Constitución sino que también encuentra un desarrollo de principio a través previsiones directas sustantivas en materia competencial (artículos 148 y 149, fundamentalmente). De modo consecuente con ello, la propia Constitución configura un mecanismo ‘ad hoc’ ante el Tribunal Constitucional de defensa de dicha autonomía a través de los conflictos de competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas o de los de éstas entre sí (artículo 161.1.c).

(...)

En cambio, la autonomía local no goza de desarrollo constitucional sino que se halla únicamente protegida por la llamada ‘garantía institucional’. Que no asegura un contenido concreto ni un determinado ámbito competencial ‘sino la preservación de una institución en términos reconocible para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar’, de suerte que solamente podrá reputarse desconocida dicha garantía ‘cuando la institución es limitada, de tal modo que se le priva prácticamente de sus posibilidades de existencia real como institución para convertirse en un simple nombre’ (STC 32/1981). Así, ‘la concreta configuración institucional de la autonomía (provincial) corresponde al legislador, incluyendo la especificación del ámbito material

de competencias de la entidad local, así como las fórmulas o instrumentos de relación con otras entidades públicas y el sistema de controles de legalidad constitucionalmente legítimos' (STC 27/1987). Por ello, dijo la STC 214/1989 que la proclamación de la autonomía no lleva aparejado el reconocimiento a las Entidades Locales que la tienen garantizada de 'un derecho de carácter reaccional que, eventualmente, les abra una vía ante la jurisdicción constitucional frente a las normas con rango de ley'.

La situación descrita ha conducido a señalar la existencia de un déficit o carencia del sistema de protección de la autonomía local en sede de justicia constitucional y, en particular, de las posibilidades de defensa directa de ésta por parte de sus titulares”.

Para el Consejo de Estado, el proyecto de reforma responde al propósito de abrir un cauce directo de defensa de la autonomía de las entidades locales ante la jurisdicción constitucional, configurado con perfiles propios y diferenciado respecto de los dos tipos de conflictos ya previstos en el Título IV de la LOTC.

Su regulación está contenida en los arts. 75 bis a 75 quinquies LOTC. La peculiar configuración técnico-jurídica de este nuevo proceso constitucional –que tiene elementos comunes pero, a la vez, diferenciados, del recurso de inconstitucionalidad y de los conflictos de competencias-, guarda relación con la necesidad de sortear la falta de legitimación de las entidades locales en los procesos de inconstitucionalidad y en los conflictos de competencias (art. 161 y 162 CE, circunstancia que explica el doble pronunciamiento necesario en este proceso), al tiempo que persigue evitar el colapso del Alto Tribunal (objetivo que explica las restricciones al acceso individualizado de las Entidades locales, al que nos referiremos más adelante). Estas singularidades han dado lugar a contrapuestas discusiones doctrinales sobre diversos extremos, que no se han aclarado tras las dos únicas Sentencias dictadas hasta el momento en la materia (la STC 240/2006 –caso de la Ciudad Autónoma de Ceuta- y la 47/2008 –caso de la supresión de la Entidad Metropolitana de l’Horta valenciana-).

Adviértase la dificultad objetiva de la función encomendada al Tribunal, pues, en su sentencia, debe declarar “*si existe o no vulneración de la autonomía local constitucionalmente garantizada, determinando, según proceda, la titularidad o atribución de la competencia controvertida*” (art. 75 quinquies.5 LOTC), sin otro canon o parámetro del conflicto que la “*autonomía local constitucionalmente garantizada*”, autonomía que la Constitución se limita simplemente a reconocer y declarar (“*autonomía para la gestión de sus respectivos intereses*”), sin que exista en la Carta Magna –a diferencia de la posición constitucional de las Comunidades Autónomas y Estado (arts. 148 y 149)- un listado de competencias susceptibles de atribución a los municipios, provincias e islas.

Éste es el escueto parámetro de control con el que el Tribunal Constitucional –o ahora este Consejo Consultivo- debe contrastar la norma impugnada, a fin de declarar “*si existe o no vulneración*” de la autonomía local. La singularidad de este peculiar proceso

constitucional estriba –ha dicho la STC 240/2006, F.J.8-, en que la Ley Orgánica 7/1999 “no contiene ningún precepto relativo al parámetro de control que debe aplicarse... canon o criterio valorativo que habrá de ser deducido de la doctrina jurisprudencial contenida en las resoluciones en las que este Tribunal ha abordado el alcance de la garantía que la Constitución otorga a la autonomía municipal y provincial (arts. 137, 140, 141, 142 CE)”.

La reconstrucción del parámetro de control a partir de la abundante y no siempre clara jurisprudencia constitucional no es tarea sencilla, precisamente por los interrogantes y dudas que suscita la STC 240/2006, en particular, sobre el valor que cabe atribuir a la legislación básica estatal en la materia (Ley reguladora de las bases de régimen local de 1985), como parámetro de control en este singular proceso constitucional que es el conflicto en defensa de la autonomía local. Sorprenden algunas de las afirmaciones del Tribunal respecto de su anterior jurisprudencia: “Los pronunciamientos efectuados, sin embargo, no permiten extraer conclusiones definitivas sobre el valor de la Ley de las bases del régimen local como canon de enjuiciamiento, y en todo caso, no son trasladables al conflicto en defensa de la autonomía local”, de manera que dicha Ley no “constituye siempre canon de validez de la ley estatal o autonómica” (STC 240/2006, F.J.8).

Para el Tribunal, “la legislación básica de régimen local no se integra en el ‘bloque de constitucionalidad ni constituye canon de validez respecto de otras leyes estatales” (F.J.8), pues la ley básica “no ocupa en nuestro ordenamiento una posición distinta de las demás leyes ordinarias del Estado”. Sin embargo, respeto de las **leyes autonómicas**, admite que la legislación básica estatal puede ser canon de validez, si bien limitado estrictamente a aquellos aspectos de dicha ley que sean enraizables directamente en los artículos 137, 140 y 141 CE, de cuyo contenido no representa más que exteriorizaciones o manifestaciones (en los términos adelantados por la STC 159/01, F.J.4), planteamiento que “difumina” o “degrada” la tradicional función que el Alto Tribunal había reconocido a la Ley reguladora de Bases de régimen local (SSTC 27/87, 213/88, 259/88, 331/93, 109/98, 11/99, e incluso en la 159/01).

B) Doctrina constitucional sobre el contenido mínimo o núcleo esencial de la garantía institucional de la autonomía local que debe respetar el legislador.

La Constitución reconoce y garantiza la autonomía de los municipios, provincias e islas para la gestión de sus respectivos intereses (art. 137, 140 y 141 CE). Este principio estructural de la organización territorial del Estado no es sino la plasmación organizativa y funcional del principio del autogobierno ciudadano, fundamento del régimen municipal moderno que se implanta tras la Revolución francesa, a finales del siglo XVIII. La administración de los asuntos que genera el hecho de la convivencia en común en los pueblos y ciudades corresponde a los que están sobre lugar. Este mismo es el fundamento

de la Administración local en la Constitución de 1978. Municipios, provincias e islas, en cuanto Corporaciones públicas, participan, mediante órganos propios designados democráticamente, en el gobierno y administración de los asuntos de su respectiva comunidad vecinal. Participan de la distribución vertical del poder. Son poderes públicos, graduándose esta participación en función de los intereses locales y supralocales que concurren en cada uno de los ámbitos de la actividad pública, pues autonomía no es soberanía, sino un poder limitado en el marco de la ley, (STC 4/1981).

“Sobre el concepto y contenido de la autonomía local y el ámbito competencial que han de respetar, en relación con ella, los legisladores estatal y autonómicos, tempranamente dijimos –dice la STC 159/2001, F.J.4– que la autonomía local ‘hace referencia a la distribución territorial del poder del Estado en el sentido amplio del término, y debe ser entendida como un derecho de la comunidad local a participar, a través de órganos propios, en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, constituyendo en todo caso un poder limitado que no puede oponerse al principio de unidad estatal’ (SSTC 4/1981, de 2 de febrero, F.J. 3 y 32/1981, de 28 de julio, F.J. 3, doctrina posteriormente reiterada, entre otras, por las SSTC 27/1987, de 2 de febrero, F.J. 2, 170/1989, de 19 de octubre, FJ 9, o 109/1998, de 21 de mayo, FJ. 2). Esta noción es muy similar a la que luego fue acogida por la Carta Europea de la Autonomía Local de 1985 (ratificada por España en 1988), cuyo art. 3 (‘Concepto de autonomía local’) establece que ‘por autonomía local se entiende el derecho y la capacidad efectiva de las entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes”.

El problema que plantea la interpretación del significado de la autonomía municipal es que, salvo su reconocimiento y declaración, nada establece la Constitución respecto de su **alcance y contenido**. Se limita a reconocer la autonomía *“para la gestión de sus respectivos intereses”*. Pero no determina cuáles son. Su concreción corresponde al legislador, pues la autonomía *“es un concepto jurídico de contenido legal que permite configuraciones diversas, válidas en cuanto respeten aquella garantía institucional”* (STC 170/1989, F.J.9).

La **garantía institucional** de la autonomía local opera, pues, como un límite para la libertad configuradora del legislador ordinario, cumple una finalidad protectora de aquellas instituciones que –como la autonomía local- son elementos arquitecturales indispensables del orden constitucional. Se trata de una técnica de interpretación constitucional elaborada por la doctrina alemana para suplir –en el contexto del Derecho constitucional de principios del siglo XX–, la falta de mecanismos de protección de los derechos y libertades fundamentales y para afirmar la supraordenación de la Constitución sobre la ley ordinaria. Esta doctrina –en un contexto bien diferente, aunque con la misma finalidad protectora frente al legislador, dado el laconismo de la Carta Magna sobre la autonomía local- fue asumida por nuestra doctrina y por la STC 32/1981, caso de las

Diputaciones provinciales catalanas, frente a un caso evidente de vaciamiento competencial intentado por el legislador catalán.

Como ha señalado la STC 159/2001 (F.J.4) *“la autonomía local consagrada en el art. 137 (con el complemento de los arts. 140 y 141) se traduce en una garantía institucional de los **elementos esenciales** o del **núcleo primario del autogobierno** de los entes locales territoriales, núcleo que debe necesariamente ser respetado por el legislador (estatal o autonómico, general o sectorial) para que dichas Administraciones sean **reconocibles** en tanto que entes dotados de autogobierno. En la medida en que el constituyente no predeterminó el contenido concreto de la autonomía local, el legislador constitucionalmente habilitado para regular materias de las que sea **razonable** afirmar que formen parte de ese **núcleo indisponible** podrá, ciertamente, ejercer en uno u otro sentido su **libertad inicial de configuración**, pero no podrá hacerlo de manera que establezca un contenido de la autonomía local incompatible con el marco general perfilado en los arts. 137, 140 y 141 CE. So pena de incurrir en inconstitucionalidad por vulneración de la garantía institucional de la autonomía local, el legislador tiene vedada toda regulación de la **capacidad decisoria** de los entes locales respecto de las materias de su interés que se sitúe por debajo de ese umbral mínimo que les garantiza su participación efectiva en los asuntos que les atañen y, por consiguiente, su existencia como reales instituciones de autogobierno”*. Doctrina reproducida después en las recientes SSTC 51/2004, F.J. 9; 252/2005, F.J. 4 y en la “40/2006, F.J. 8.

Proyectada esta doctrina general sobre la esfera de intereses locales y de las competencias municipales en materia de **urbanismo** -pues *“no es necesario argumentar que, entre los asuntos de interés de los municipios y a los que por tanto se extienden sus competencias, está el urbanismo”* (STC 40/1998, F.J.39 y 159/2001, F.J.4)-, las Comunidades Autónomas están legitimadas para *“regular de diversas maneras la actividad urbanística, y para otorgar en ella a los entes locales y singularmente a los Municipios, una mayor o menor presencia y participación en los distintos ámbitos en los cuales tradicionalmente se divide el urbanismo (planeamiento, gestión de los planes y disciplina), siempre que respete ese **núcleo mínimo** identificable de facultades, competencias y atribuciones (al menos en el plano de la ejecución o gestión urbanística) que hará que dichos entes locales sean **reconocibles** por los ciudadanos como una **instancia de toma de decisiones autónoma e individualizada**”* (STC 159/2001, F.J.4, reiterada en la 51/2004, F.J.9).

El Tribunal Constitucional ha deducido de la garantía abstracta de la autonomía municipal **estándares concretos** con los que confronta las concretas previsiones de las leyes, estatales o autonómicas, sometidas a su juicio. Desde el punto de vista funcional (la dimensión sustantiva o competencial), la autonomía supone el reconocimiento de un “poder decisorio” propio (SSTC 32/1981, F.J.4; 170/1989, F.J.9; 40/1998, F.J.39) y el “derecho a participar” en la gestión de los asuntos de interés municipal, reconociéndoles

potestades y competencias en los distintos asuntos públicos de su interés. La jurisprudencia solo ha concretado algunos de estos estándares mínimos en materia de urbanismo, materia de necesaria competencia municipal, si bien no necesariamente exclusiva (SSTC 40/1998, F.J.39; 159/2001, F.J.4; 240/2006, F.J.10). Así, la participación municipal en materia de planeamiento habrá de ser tanto más relevante cuanto más nítido sea el alcance local de las determinaciones planificadoras (STC 51/2004, F.J.10); como estándar constitucional mínimo, las decisiones de planeamiento de alcance estrictamente local han de ser aprobadas inicialmente por los Ayuntamientos (SSTC 159/2001, F.J.12; 51/200, F.J.12; 240/2006, F.J.10); En relación con la ejecución urbanística, la jurisprudencia constitucional garantiza un “mínimo” de participación municipal mediante la emisión de un informe previo de los Ayuntamientos afectados en aquellos casos en que el interés prevalente de otras Administraciones excluye la licencia municipal (SSTC 40/1998, F.J.39; 204/2002, F.J.13), o en el caso de hipotéticos procedimientos expropiatorios de otros Ayuntamiento sobre el término municipal propio (STC 159/2001, F.J. 13,b).

Tercero

Requisitos jurídico-procesales para el planteamiento del conflicto en defensa de la autonomía local.

Desde la reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, aprobada en 1999, las Corporaciones locales pueden plantear el conflicto en defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional contra aquellas normas del Estado o de las Comunidades Autónomas “*con rango de ley...que lesionen la autonomía local constitucionalmente garantizada*”. El acceso directo a la jurisdicción constitucional está condicionado al cumplimiento de los siguientes requisitos:

-En primer lugar, y como queda señalado, la norma lesiva de la autonomía local debe tener “**rango de ley**”, pues cuando se trate de un simple reglamento, las entidades locales afectadas habrán de plantear la posible lesión de la autonomía local ante la jurisdicción contencioso-administrativa (art. 75 bis.1 LOTC), dado que las Entidades Locales no están legitimadas para plantear, en sentido estricto, conflictos de competencias contra disposiciones y actos del Estado o de las Comunidades Autónomas.

-En segundo lugar, que la norma con rango de ley incurra en una **lesión de “la autonomía local constitucionalmente garantizada”**, único motivo que justifica el planteamiento del conflicto, sin que puedan alegarse otros motivos fundados en infracción de preceptos constitucionales que no guarden relación directa con la autonomía que la Constitución garantiza a los entes locales (art. 75 bis.1 LOTC, como ha recordado la STC 240/2006, F.J.3).

-En tercer lugar, la **legitimación ordinaria** no es individual, sino **colectiva** (una suerte de *litisconsortio* activo necesario, aunque no derivado de la titularidad común del derecho ejercido por los litigantes –pues el derecho de autonomía lo es de cada entidad-, sino de la restricción, por razones de oportunidad política, de la legitimación individual), esto es, el conflicto deben plantearlo conjuntamente un “**número de municipios que supongan al menos un séptimo de los existentes en el ámbito territorial de aplicación de la disposición con rango de ley, y representen, como mínimo, un sexto de la población oficial del ámbito territorial correspondiente**” (art. 75 ter.1,b LOTC). Cuando se trate de **provincias**, se requiere un número de ellas que supongan al menos la **mitad** de las existentes en el ámbito territorial de aplicación de la disposición con rango de ley, y representen como mínimo la **mitad** de la población oficial (art. 75 ter.1,c LOTC). Como excepción a la regla general de la legitimación colectiva, pueden plantear el conflicto el municipio o provincia que sea **destinatario único** de la ley (art. 75 ter.1,a LOTC).

-En cuarto lugar, la iniciación del trámite del conflicto requiere **acuerdo del órgano plenario** de las Corporaciones Locales, con el voto favorable de la **mayoría absoluta** del número legal de miembros de las mismas (art. 75 ter.2 LOTC).

-En quinto lugar, la solicitud del **dictamen** (al **Consejo de Estado**, o como en nuestro caso, a este **Consejo Consultivo**), deberá formalizarse dentro de los tres meses siguientes al día de la publicación de la ley que se entienda lesiona la autonomía local (art. 75 quater.1 LOTC).

-En sexto lugar, el planteamiento del conflicto ante el Tribunal debe hacerse “*dentro del mes siguiente a la recepción del dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo de la correspondiente Comunidad Autónoma*”, acreditando el cumplimiento de los requisitos exigidos más arriba y alegándose los fundamentos jurídicos en que se apoya.

Pues bien, sin perjuicio del examen final de la concurrencia de todos los requisitos necesarios para el válido planteamiento del conflicto en defensa de la autonomía local que corresponde realizar al Tribunal Constitucional, este Consejo Consultivo debe proceder al examen de la concurrencia de aquellos requisitos que son exigibles, con carácter previo, para la válida emisión de su dictamen, lo que requiere que examinemos la concurrencia de los cinco primeros requisitos referidos, excluido el segundo que constituye la cuestión de fondo del conflicto planteado y que examinaremos en los siguientes Fundamentos de Derecho.

-La norma aprobada por el Parlamento de La Rioja considerada lesiva para la autonomía local tiene **rango de ley**, por más que estemos ante una singular ley, como son las denominadas de “medidas fiscales y administrativas”, o de “acompañamiento” de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma, “acompañamiento” limitado prácticamente a las medidas fiscales, puesto que, en cuanto a las administrativas o

sociales, dichas medidas poco o nada tienen que ver, en realidad, con la ejecución de los presupuestos de la Comunidad Autónoma o con materias conexas con ellos. Lo que ocurre respecto de ellas es que se aprovecha el rango formal de ley para incluir en ella todas aquellas medidas sujetas a reserva de ley, material o formal, circunstancia que explica la diversa y heterogénea variedad de contenidos que las caracteriza, como es el caso de la Ley 5/2008 que modifica parcialmente hasta doce leyes sectoriales, con riesgo evidente para la seguridad jurídica, principio constitucional (art. 9.3 CE) que el Tribunal Constitucional ha utilizado en ocasiones como parámetro de control de las leyes.

-En cuanto a la **legitimación colectiva**, el conflicto lo han planteado 36 Ayuntamientos de la Comunidad Autónoma de La Rioja, ámbito territorial de la Ley discutida, cifra que, siendo 174 los municipios existentes en dicha Comunidad Autónoma, supera su séptima parte (25 municipios). Y la población de estos 36 municipios supera también la sexta parte de la población total de La Rioja, que, según el padrón de enero de 2008, (Real Decreto 2124/2008, de 26 de diciembre, B.O.E. núm. 312, del 27), es de 317.501 habitantes, siendo la sexta parte 52.837, cifra ampliamente superada ya sólo por el Ayuntamiento de Logroño que, en el referido padrón, contaba con 150.071 habitantes.

-El planteamiento del conflicto lo han acordado los Plenos de los Ayuntamientos de estos 36 municipios, por mayoría absoluta del número legal de miembros y finalmente, la solicitud de dictamen, cursada por los Alcaldes respectivos, se ha formalizado con antelación al 29 de marzo de 2009, fecha límite en la que se cumplía el plazo de tres meses contados desde la publicación de la ley regional supuestamente lesiva de la autonomía local, que tuvo lugar el 29 de diciembre de 2008.

Por consiguiente, se han cumplido los requisitos legalmente exigidos para la emisión de nuestro dictamen en este caso.

Cuarto

Exclusión de la licencia municipal para las obras públicas de interés general de la Comunidad Autónoma destinadas al desarrollo y ejecución de los instrumentos de ordenación del territorio

Procede entrar en el examen de la cuestión de fondo, esto es, si la modificación del art. 196.1 de la Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja, operada por el art. 40 de la Ley 5/2008, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas, lesiona la autonomía municipal. La modificación –que en modo alguno altera la regla general de la sujeción a licencia municipal de los actos de edificación y uso del suelo promovidos por las Administraciones Públicas–, incluye en la definición de “*obras públicas de interés general de la Comunidad Autónoma de La Rioja*” (excluidas del trámite de licencia municipal), las que ésta realice, en el ejercicio de sus propias

competencias, destinadas “**al desarrollo y ejecución de los instrumentos de ordenación del territorio**”, único aspecto del referido precepto legal, que justifica el conflicto, pues los Ayuntamientos interesados nada señalan respecto de la excepción existente para las “*infraestructuras básicas de uso y dominio público, tales como carreteras, obras hidráulicas, de energía o de transporte, etc. (sic!).*”

Según se argumenta en el Acuerdo adoptado por el Ayuntamiento de Logroño, el carácter indefinido y la multiplicidad de las obras producidas en desarrollo y ejecución de la variedad de instrumentos de ordenación del territorio existentes tiene tal potencialidad expansiva que convierten la excepción en regla, vulnerando la autonomía local que se refleja en su competencia para otorgar licencias urbanísticas.

Para la adecuada valoración de la cuestión de fondo, examinaremos sucesivamente: el régimen urbanístico de las obras y actuaciones de otras Administraciones públicas como un supuesto de concurrencia competencial, para cuya articulación contamos con las aportaciones de la jurisprudencia y del legislador sectorial (A); el régimen de las obras públicas de interés general excluidas de licencia municipal: estándar constitucional mínimo para que dicha exclusión no constituya un menoscabo ilegítimo de la autonomía municipal (B); la sujeción a licencia municipal de las actuaciones de otras Administraciones Públicas en la legislación de régimen local, estatal y regional (C) y, finalmente, la sujeción a licencia de las obras promovidas por la Administración de la Comunidad Autónoma en la legislación urbanística: supuestos excluidos y la posible lesión de la autonomía municipal (D).

A) El régimen urbanístico de las obras y actuaciones de otras Administraciones públicas: un supuesto de concurrencia competencial. Aportaciones jurisprudenciales y legislación sectorial.

La sujeción a licencia municipal de las actuaciones de otras Administraciones (Administración General del Estado y Administraciones de las Comunidades Autónomas y sus organismos dependientes respectivos) no es sino un aspecto concreto de la problemática general que suscita la concurrencia de títulos competenciales de distintas Administraciones Públicas sobre un mismo espacio físico. Esta concurrencia, habitual en un sistema plural de Administraciones Públicas, se ha incrementado exponencialmente con el desarrollo de nuestro complejo modelo constitucional de organización territorial, que, sin embargo, no ha contemplado en la Carta Magna mecanismos cooperativos y de articulación competencial, cuya necesidad imperiosa ha sido evidenciada por ciertas disfunciones constatadas en la praxis diaria, como puede ser el caso testigo de la exclusión o no de la licencia municipal de actuaciones promovidas por el Estado o las Comunidades Autónomas.

La cuestión estriba en la adecuada articulación del ejercicio de las distintas competencias para que no se perjudiquen ni perturben las de las restantes Administraciones y se respeten sus correspondientes ámbitos competenciales, es decir, su autonomía constitucionalmente garantizada.

De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, para integrar las distintas competencias, debe acudir, en primer lugar, a fórmulas de **cooperación**. El principio de colaboración entre Estado y las Comunidades Autónomas (y ello es extensible a las Entidades locales) está implícito en el sistema de autonomías territoriales que nuestra Constitución consagra (SSTC 18/1982 y 152/1988, entre otras). Si *“la consolidación y el correcto funcionamiento del Estado de las Autonomías dependen en buena medida de la estricta sujeción de uno y otras a las fórmulas racionales de cooperación, consulta, participación, coordinación, concertación o acuerdo previstas en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía”* (STC 181/1988, F.J.7), este tipo de fórmulas son especialmente necesarias en los supuestos de concurrencia de títulos competenciales en los que deben buscarse aquellas soluciones que permitan optimizar el ejercicio de ambas competencias (STC 32/1983, 77/1984, 227/1988, 36/1994, 15/1998, 110/1998, 166/2000 y 123/2003, entre otras muchas), pudiendo elegirse, en cada caso, las técnicas que resulten más adecuadas: el intercambio de información, la emisión de informes previos en los ámbitos de la propia competencia, la creación de órganos de composición mixta, u otros mecanismos adecuados.

Cuando esos mecanismos resulten insuficientes para resolver los conflictos, *“la decisión final –ha dicho el Tribunal Constitucional– corresponde al titular de la competencia prevalente”* (STC 77/1984, F.J.3, caso de los accesos al puerto de Bilbao). En este sentido, ha señalado que *“el Estado no puede verse privado del ejercicio de sus competencias exclusivas por la existencia de una competencia, aunque también exclusiva, de una Comunidad Autónoma”* (STC 56/1986, F.J.3, caso de las obras en cuarteles y comisarías en el País Vasco). Este principio es extrapolable a las relaciones del Estado y las Comunidades Autónomas con las Entidades locales, pues puede afirmarse que el interés general, inherente a los títulos competenciales atribuidos al Estado o a las Comunidades Autónomas, debe prevalecer, en caso de conflicto, sobre los intereses que puedan tener otras entidades territoriales afectadas, siempre que aquellas Administraciones ejerzan su competencia de manera legítima y no se lesione la autonomía constitucionalmente garantizada de los municipios (art. 140 CE). Al servicio de esta garantía, está ahora el conflicto en defensa de la autonomía local frente a normas con rango de ley.

Como queda señalado, la sujeción a licencia municipal de las actuaciones de otras Administraciones Públicas (en cuanto técnica al servicio del planeamiento urbanístico vigente en ese municipio) suscita el problema de la necesaria articulación entre las competencias urbanísticas –tradicionalmente municipales– con las derivadas de la

titularidad de los diferentes bienes de dominio público estatales (carreteras, puertos, aeropuertos, ferrocarriles, etc.), y ahora también de los regionales. La legislación urbanística histórica (Ley del Suelo de 1956) estableció la obligatoriedad de los planes de urbanismo municipales y la sujeción a licencia. Cuando las obras se proyectasen por algún órgano del Estado, el proyecto debía ponerse en conocimiento del Ayuntamiento para que informase sobre la conformidad al planeamiento y, en caso de disconformidad, la decisión de su ejecución la adoptaba el Consejo de Ministros, decisión que acarrea la necesidad de modificación del planeamiento municipal (art. 167). Este mecanismo ha pasado a las sucesivas leyes urbanísticas estatales (art. 180 TRLS'76; art. 244 LS'92 y, ahora, la Disposición Adicional 10ª TRLS'08). Se parte de la primacía ordenadora del planeamiento urbanístico (inaplicados los instrumentos de ordenación del territorio previstos en la LS'56), a cuyo servicio está la licencia municipal para controlar la adecuación de las actuaciones individuales –privadas o públicas- al planeamiento en vigor. Si se constata su incompatibilidad, la decisión del Consejo de Ministros relativa a la ejecución del proyecto conlleva la iniciación del procedimiento de modificación o revisión del planeamiento para restablecer la hegemonía ordenadora del plan, modificación que resulta obligatoria para el Ayuntamiento afectado.

Esta regulación, respetuosa con las competencias municipales, no evitó el surgimiento de numerosos conflictos, pues los Ministerios (en particular el competente en materia de Obras Públicas) habían venido sosteniendo tradicionalmente que los bienes de dominio público que gestionaban y las obras en ellos construidas constituían espacios inmunes a las competencias urbanísticas municipales, tanto en el plano de la ordenación como en el del control, a través de la licencia. El Tribunal Supremo, acogiendo la doctrina del Consejo de Estado (Dictamen de 10 de mayo de 1952, exp. 9464), rechazó este planteamiento y afirmó la competencia municipal, basándose en la consideración del dominio público como una relación de propiedad y no de poder o jurisdicción (cfr. STS de 24 de enero de 1974 Ar. 566). La premisa cuestionable de la que parte el Tribunal no empaña la conclusión correcta a la que llega: la competencia del Estado sobre los bienes de dominio público de su titularidad no excluía el ejercicio de otras competencias sobre el mismo espacio, derivada de títulos diferentes, como las competencias urbanísticas municipales.

Ahora bien, que las “propiedades” estatales no son enclaves sustraídos a las competencias municipales no las equipara, sin embargo, a las propiedades de los particulares, razón por la que la ordenación y gestión urbanística de dichos espacios debe articularse con las que corresponden a la Administración del Estado; supuesto de concurrencia competencial a resolver de acuerdo con criterios de cooperación, sin perjuicio de que, en último término, la decisión corresponda al titular de la competencia prevalente (según declaración de la STC 77/84, sobre los accesos al puerto de Bilbao, cuya doctrina ha sido reiterada en múltiples ocasiones); condición jurídica prevalente que habrá

de determinarse en cada caso concreto, en atención a los intereses locales y supralocales concurrentes.

La sujeción o no a licencia municipal de las actuaciones de otras Administraciones Públicas constituye, pues, un buen exponente de cómo se han articulado la pluralidad de competencias concurrentes (estatales, autonómicas y municipales) en nuestro modelo de organización territorial. Esto es, de los mecanismos de inserción de las obras públicas de interés general de competencia del Estado o de las Comunidades Autónomas en los instrumentos de ordenación territorial y urbanística de competencia autonómica o municipal, y, en particular, en el control de la adecuación de las actividades proyectadas a tales instrumentos.

No han existido –como ha quedado meramente apuntado– mecanismos generales que ordenen y canalicen adecuadamente estos supuestos de concurrencia competencial, evidenciados con ocasión de la licencia municipal. La regla del sometimiento a licencia de las obras públicas estatales (art. 178 LS'76, sin perjuicio del procedimiento excepcional **sustitutivo** de tal trámite contemplado en el art. 180 LS'76, que modula su exigencia), dio lugar a ciertos excesos que el Tribunal Supremo intentó corregir sobre la base de la distinción entre “ordenación del territorio” y “urbanismo”. Según este planteamiento, los municipios controlan los actos de edificación y uso del suelo, por ser de naturaleza urbanística, pero no las grandes obras cuya funcionalidad excede del ámbito municipal, al encuadrarse en el marco más amplio de la ordenación del territorio.

Según esta jurisprudencia, la ejecución de grandes infraestructuras no está sujeta a licencia municipal (SSTS de 28 de mayo de 1986, 30 de noviembre de 1987, 28 de septiembre de 1990, y 24 de abril de 1992, y 7 y 24 de noviembre de 1998, RJ Aranzadi 4471, 9332, 7297, 3989, 9594 y 9607, respectivamente). Bajo el concepto de “*obras de ordenación del territorio*”, el Tribunal entiende “*aquellas grandes obras o construcciones de marcado interés público que, siendo de la competencia estatal –art. 149.1.24ª CE– por su gran trascendencia para la sociedad, no pueden quedar frustradas por la voluntad municipal*” (STS de 24 de abril de 1992). Para el Tribunal Supremo, la relevancia de estas obras excede de las previstas en el art. 180.2 LS'76, por lo que no están sujetas a licencia. En la actualidad, más que referir estas facultades a la “ordenación del territorio”, resulta más acorde con la distribución constitucional de competencias referirlas al “ejercicio de competencias exclusivas del Estado con incidencia territorial”, que deben ser tenidas en cuenta e integradas por las Comunidades Autónomas y Municipios en sus respectivos planeamientos, pues la competencia sobre ordenación del territorio corresponde a las Comunidades Autónomas, que deberán ejercerla sin menoscabo de aquellas competencias, reservadas al Estado *ex art. 149.1CE*, que tengan proyección territorial (SSTC 36/1994, F.J.2; 149/1998 F.J.3; y 46/2007, FJ.3).

Al amparo de esta jurisprudencia –no exenta de vacilaciones y con criterios no siempre homogéneos-, distintas leyes sectoriales reguladoras de bienes de dominio público estatal han excluido del trámite de licencia municipal diversas obras, infraestructuras y actuaciones calificadas de interés general, aunque, en algún supuesto, mantienen elementos propios del procedimiento excepcional del art. 180.2 LS’76 (el informe sobre conformidad con el planeamiento urbanístico al que obliga la sujeción a licencia municipal). Disposiciones semejantes han sido incorporadas a distintas leyes regionales.

Así, podemos señalar: i) los arts. 164.5 (obras de mantenimiento y conservación de líneas y demás servicios auxiliares de la explotación ferroviaria) y 179.1 (obras de conservación de RENFE) de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres de 1987; ii) el art. 12 de la Ley de Carreteras de 1988 (construcción, reparación o conservación de carreteras estatales, no sujetas a los actos de control preventivo municipal); iii) el art. 19.3 de la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante (puertos); iv) el art. 166.3 de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social (obras aeroportuarias); v) la modificación de la Ley de Aguas aprobada por la Ley 46/1999, de 13 de diciembre, que estableció la exención de licencia para las obras hidráulicas que tengan funcionalidad supramunicipal (actual art. 127 del Texto Refundido vigente aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio); vi) el art. 111 de la Ley de Costas de 1988 (modificado por la Ley 53/2002, de 30 de diciembre), sobre las obras de interés general que enumera; y vii) diversos supuestos recogidos en la Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del Sector del Ferrocarril (arts. 7.4; 8.4).

En suma, esta legislación sectorial –influenciada por la referida jurisprudencia del Tribunal Supremo- exceptúa del requisito de licencia municipal determinadas obras públicas estatales por estar calificadas “de interés general” (*ope legis* o, al amparo de la ley, por decisión de órgano competente), decantando un régimen muy favorable a la competencia estatal, si bien con criterios no siempre homogéneos que explican, la vacilante y casuística jurisprudencia. Algunas de estas previsiones han dado lugar a sendos procesos constitucionales cuyo contenido examinaremos más adelante, por resultar de extraordinario interés en el conflicto en defensa de la autonomía local que dictaminamos.

Junto a las previsiones de las leyes estatales sectoriales que **excluyen** determinadas obras públicas de interés general del trámite de licencia municipal, no podemos dejar de mencionar que sigue estando vigente el **procedimiento excepcional** aplicable a los actos promovidos por la Administración General del Estado, sujetos a licencia municipal previa, cuando concurren “razones de urgencia y excepcional interés público”. Se trata del procedimiento –**que sustituye** a la licencia municipal- regulado para las obras de la **Administración General del Estado** en la Disposición Adicional 10ª TRLS’08 (cuyo antecedente está en el art. 180.2 LS’76, luego 244.2 TRLS’92). El planteamiento que subyace a este procedimiento es el del respeto del control preventivo municipal y la

primacía ordenadora del planeamiento y, en caso de disconformidad de la obra proyectada, la decisión del Consejo de Ministros supone la iniciación de la revisión del planeamiento, medida que restablecerá esta primacía del planeamiento mediante su modificación o revisión, pero que resulta obligada para el municipio por la prevalencia de las competencias del Estado. Se trata de un precepto de aplicación plena y no susceptible, en consecuencia, de desarrollo por las Comunidades Autónomas, pero cuyo contenido éstas han podido asumir e incorporar a la legislación regional, con las adaptaciones orgánicas pertinentes, como ocurre y demuestra precisamente el art. 196, apartados 2 y 3 LOTUR.

B) Obras públicas de interés general excluidas de licencia municipal: estándar constitucional mínimo para que dicha exclusión no constituya un menoscabo ilegítimo de la autonomía municipal.

Como ha quedado señalado, las obras de nueva construcción, reparación y conservación que se realicen en el dominio público portuario por las Autoridades Portuarias fueron excluidas de la sujeción a licencia municipal por el art. 19.3 LPMM. Esta exclusión fue considerada por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad contraria a la autonomía municipal garantizada por el art. 137 CE, de acuerdo –según alega- con una consolidada jurisprudencia del Tribunal Supremo que somete las instalaciones portuarias a las técnicas de ordenación e intervención urbanísticas, violación que –según la Generalidad- resulta más evidente por la amplitud objetiva con la que está configurado el supuesto de hecho y por la conexión entre el art. 19.3 con lo dispuesto en los arts. 3.6 inciso final y 15.6 LPMM. Esta cuestión fue una de las debatidas y resueltas por la STC 40/1998, en el recurso de inconstitucionalidad planteado por diversas Comunidades Autónomas contra la citada Ley estatal. En ella fija el Alto Tribunal un *estándar constitucional mínimo* en relación con los supuestos de exclusión de la licencia municipal de obras.

La respuesta dada por el Tribunal Constitucional tiene excepcional interés a los efectos del presente dictamen, pues, además de resolver el caso concreto formulando una interpretación conforme a la Constitución del citado art. 19.3 LPMM, establece una doctrina de general aplicación e identifica el canon de constitucionalidad (un estándar constitucional mínimo) para determinar cuándo la exclusión de la licencia municipal no supone una lesión de la autonomía municipal constitucionalmente garantizada, en cuanto respetuosa con el núcleo o reducto esencial de la autonomía local, entendido como el derecho de intervención en los asuntos de su competencia. Pese a su extensión, resulta conveniente transcribir íntegro el Fundamento Jurídico 39º pues, tras reiterar la doctrina general sobre la dimensión funcional de la garantía institucional de la autonomía local, en el ámbito concreto del urbanismo, identifica un estándar constitucional mínimo que sirve de parámetro de control para los casos de exclusión legal de la licencia municipal. Dice así:

“El art. 19.3 L.P.M.M. dispone que «las obras de nueva construcción, reparación y conservación que se realicen en dominio público portuario por las Autoridades Portuarias no estarán sometidas a los actos de control preventivo municipal a que se refiere el art. 84.1 b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, por constituir obras públicas de interés general». Como contrapartida, el apartado 1 del mismo art. 19 establece la obligación de que las obras que realicen las Autoridades Portuarias en el dominio público portuario sean sometidas a informe de la Administración urbanística competente al objeto de garantizar que se adaptan al plan especial.

El Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña impugna el art. 19.3 L.P.M.M., específicamente, en cuanto contrario a la autonomía municipal garantizada en el art. 137 C.E., siendo numerosas las Sentencias del Tribunal Supremo —se afirma— que someten las instalaciones portuarias a las técnicas de ordenación e intervención urbanística. Especialmente grave resulta, en opinión del recurrente, la aplicación de esta excepción a las obras relativas a las instalaciones previstas en los arts. 3.6, inciso final, y 15.6 L.P.M.M., obras —de carácter industrial, recreativo, cultural, etc.— que no pueden nunca merecer el mismo tratamiento que las obras de construcción de un puerto.

Este Tribunal ha declarado que la autonomía local prevista en los arts. 137 y 140 C.E. se configura como una garantía institucional con un contenido mínimo que el legislador debe respetar y que se concreta, básicamente, en el «derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias. Para el ejercicio de esa participación en el gobierno y administración en cuanto les atañen, los órganos representativos de la comunidad local han de estar dotados de las potestades sin las que ninguna actuación autonómica es posible» (STC 32/1981, fundamento jurídico 4.º). A esta misma concepción responde el art. 2.1 de la Ley reguladora de las Bases de Régimen Local, según el cual «para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las entidades locales, la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas deberá asegurar a los municipios, las provincias y las islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y la capacidad de gestión de la Entidad Local, de conformidad con los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos».

Este derecho de intervención en los asuntos de su competencia forma, por tanto, el núcleo primigenio de la autonomía local. No obstante, este Tribunal ha señalado igualmente que la Constitución no asegura un contenido concreto o un ámbito competencial determinado y que no cabe hablar de «intereses naturales de los entes locales» (STC 32/1981), sino que, «más allá de este límite de contenido mínimo que protege la garantía institucional, la autonomía local es un concepto jurídico de contenido legal, que permite, por tanto, configuraciones legales diversas, válidas en cuanto respeten aquella garantía institucional» (STC 170/1989, fundamento jurídico 9.º), de manera que corresponde al legislador la determinación concreta del contenido de la autonomía local, respetando el núcleo esencial de la garantía institucional de dicha autonomía (SSTC 259/1988, 214/1989 y 46/1992) y sin romper con la «imagen comúnmente aceptada de la institución que, en cuanto formación jurídica, viene determinada en buena parte por las normas que en cada momento la regulan y la aplicación que de las mismas se hace» (STC 32/1981, fundamento jurídico 3.º).

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. Así lo ha precisado el legislador estatal al disponer en el art. 25.2 d) de la Ley de Bases de Régimen Local que el municipio ejercerá sus competencias en materia de «ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística» y al prever

en el art. 84.1 b) de la misma Ley el sometimiento de la actividad de los ciudadanos «a previa licencia y a otros actos de control preventivo». Por lo que a este último precepto se refiere, conviene hacer notar como, dentro de las competencias de ejecución que los municipios ostentan en esta materia y, más en concreto, de la competencia para asegurar que los usos del suelo se acomodan a la Ley y a los planes de ordenación urbana, se encuentra, con carácter prototípico, la licencia municipal, que es uno de los actos administrativos más enraizados en la actividad de los entes locales.

De todo ello no puede, sin embargo, colegirse que la intervención del municipio en los casos de ejecución de obras que deben realizarse en su término tenga que traducirse, sin excepción alguna, en el otorgamiento de la correspondiente licencia urbanística. Es cierto que, como dispone el art. 84.1 b) L.B.R.L., esa será la solución normal por lo que a la actividad de los ciudadanos se refiere, e incluso deberá ser también la regla general en el caso de obras que deban realizarse por otras Administraciones, pero no puede considerarse que atente contra la autonomía que garantiza el art. 137 C.E. el que el legislador disponga que, cuando existan razones que así lo justifiquen, la intervención municipal se articule por medio de otros procedimientos adecuados para garantizar el respeto a los planes de ordenación urbanística. En efecto, como se ha indicado, el art. 19 L.P.M.M. sustrae al control preventivo municipal «las obras de nueva construcción, reparación y conservación que se realicen en dominio público portuario por las Autoridades Portuarias» (apartado 3). No obstante, la Ley no excluye la intervención del municipio, el cual debe emitir un informe sobre la adecuación de tales obras al plan especial de ordenación del espacio portuario (apartado 1). Se garantiza, por tanto, la intervención del ente local tal y como exige la garantía institucional de la autonomía municipal, por lo que no puede apreciarse un menoscabo ilegítimo de la misma.

Ahora bien, tiene razón el órgano recurrente cuando afirma que la competencia del Estado sobre puertos no puede justificar la exención de licencia municipal en aquellos casos en los que las obras de construcción o conservación, aun realizándose en la zona de servicio portuario, no afectan propiamente a construcciones o instalaciones portuarias, sino a edificios o locales destinados a equipamientos culturales o recreativos, certámenes feriales y exposiciones, posibilidad prevista en el art. 3.6 de la Ley. Ya nos hemos pronunciado sobre la conformidad de este precepto con la Constitución, pero no sin advertir que esa conformidad se produce porque la norma se limita a prever la posibilidad de que existan en el ámbito físico del puerto espacios destinados a las actividades no estrictamente portuarias, dependiendo su existencia o no, en primer lugar, de lo que se haya previsto en el plan especial del puerto, aprobado por la autoridad urbanística y sin que, por lo que a estos espacios se refiere, pueda haber oposición de la Autoridad Portuaria, por tratarse de aspectos que caen fuera de su competencia [art. 18.2 c)]. La facultad del Estado de incidir sobre la competencia urbanística, sustituyendo la previa licencia por el informe, se limita, por tanto, a las obras portuarias en sentido estricto, pero no puede alcanzar a aquellas otras que, aunque realizadas en la zona de servicio del puerto, son de naturaleza diversa; en tales casos será de aplicación la legislación urbanística general y, en principio, la exigencia de licencia previa que corresponde otorgar al Ayuntamiento competente. Como ya señalamos en la STC 149/1991, fundamento jurídico 7.ºA), b), la disputa sobre la legitimidad de este tipo de normas que autorizan al Estado a asumir la competencia para realizar determinadas obras y, en función de la misma, a modular las competencias de las Administraciones urbanísticas, debe resolverse teniendo en cuenta no el espacio físico en donde las obras han de realizarse (en este caso, la zona portuaria), sino la finalidad que constituye su razón de ser (en este caso, el tratarse de obras portuarias en sentido estricto). Así parece entenderse en el propio precepto impugnado, que justifica la exención del control preventivo municipal en el hecho de tratarse de «obras públicas de interés general», careciendo de este interés las obras no propiamente portuarias.

Hemos de concluir, por tanto, que el art. 19.3 L.P.M.M., interpretado según acaba de exponerse, no es contrario a la Constitución.

Lo relevante de esta Sentencia, como adelantábamos, es que determina un **parámetro o estándar constitucional mínimo** para enjuiciar los casos de sustracción o exclusión de la competencia municipal (en el caso, la licencia municipal), cuando resulte imprescindible para el ejercicio de las que correspondan al Estado, doctrina que este Consejo Consultivo entiende extensible también a las Comunidades Autónomas. En aplicación de la garantía institucional de la autonomía local, el derecho a intervenir en los asuntos de interés de los municipios (núcleo primigenio de la autonomía local), a los que se extienden sus competencias, como es el caso del urbanismo, se concreta en la emisión de un **informe municipal** sobre la adecuación al planeamiento existente del proyecto de obra a realizar por el órgano estatal.

Para el Tribunal, la previsión legal de esta mínima intervención municipal evita el menoscabo de la autonomía municipal, como exige la garantía institucional, para cuyo aseguramiento impone, además, una interpretación conforme a la Constitución del precepto recurrido. La exclusión de licencia solo afecta a las **obras portuarias en sentido estricto**, en cuanto obras públicas de interés general de la competencia del Estado (fundamento subjetivo y objetivo de la exclusión), no a las restantes obras que, aunque realizadas en la zona de servicio del puerto, son de naturaleza diversa (edificios o locales destinados a equipamientos culturales o recreativos, certámenes feriales y exposiciones), sujetas, en consecuencia, a licencia municipal. En cuanto al ámbito objetivo del supuesto de hecho, el Tribunal limita la exclusión de la licencia municipal a las **obras de interés general en sentido estricto**, no a cualesquiera de las obras ejecutables en la zona de servicio de los puertos.

Al no quedar garantizado ese estándar constitucional mínimo (informe municipal), la STC 204/02 ha declarado –reproduciendo en su integridad el F.J.39 de la STC 40/98- que el art. 166.3 de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, al excluir de licencia municipal *“las obras de nueva construcción, reparación y conservación que se realicen en el ámbito del **aeropuerto** y su zona de servicio por AENA”*, no respeta la garantía institucional de la autonomía local por lo que declara inconstitucional y nulo dicho precepto (F.J.13). Así señala que: *“más como quiera que, en el caso actual...la exclusión de los actos de control preventivo municipal a que se refiere el art. 84.1.b) de la Ley 7/1985 (de Bases de régimen local), es absoluta, alcanzando incluso a la intervención por vía de informe; y que no existe en el artículo 166 recurrido ningún precepto similar al del apartado 1 del artículo 19 LPMM, que fue la **clave para salvar la constitucionalidad** del apartado 3. del art. 19 de esta última Ley, la única conclusión coherente con la doctrina de la STC 40/1998 es la de que en este caso la garantía institucional de la autonomía local no se respeta; por lo que el precepto impugnado debe ser declarado inconstitucional”*. Y, aunque la norma reglamentaria de desarrollo de la ley, aprobada dos años más tarde (Real Decreto 2591/1998), sujetase tales

obras a “*informe de la Administración urbanística competente*”, ello “*no salva la explícita exclusión que de tal informe realiza el precepto legal*”.

C) La sujeción a licencia municipal de las actuaciones de otras Administraciones Públicas en la legislación de régimen local, estatal y regional.

1. Legislación estatal.

Como quiera que la legislación básica estatal de régimen local constituye parámetro de control de la legislación de las Comunidades Autónomas, únicamente en aquellas partes que sean exteriorización o manifestación de los arts. 137, 140 y 141 CE, en los términos que hemos señalado en el Fundamento de Derecho Segundo, A) de este Dictamen, hemos de comprobar cuál es la regulación que esta legislación estatal establece acerca de la intervención municipal sobre la actividad de los particulares y de otras Administraciones Públicas. El art. 84.1.b) LBRL establece la regla general de sujeción de la “**actividad de los ciudadanos**” a previa licencia. La falta de mención de las otras Administraciones no ha sido óbice, sin embargo, para entender la actividad de éstas sujeta también al trámite de licencia municipal.

La conflictividad suscitada por esta sujeción, a la que ha dado respuesta la jurisprudencia ordinaria, junto a las previsiones excluyentes establecidas por leyes sectoriales y la esclarecedora jurisprudencia de la STC 40/1998 a la que ya nos hemos referido, justifican la reforma de la Ley 11/1999, que modifica diversos preceptos de la LBRL. Su Exposición de Motivos explica éste y otros cambios (la nueva redacción del art. 58.2 LBRL) para hacer “*efectivo el principio general consagrado por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional de garantizar el derecho a participar de los entes locales en todos aquellos asuntos que afecten a su ámbito de interés respectivo*”. Sin embargo, cabe constatar que, en cuanto a la sujeción a licencia de la actividad de otras Administraciones, las novedades son escasas, y sin contenido sustantivo. En efecto, el citado art. 84.3 LBRL dispone que las licencias o autorizaciones otorgadas por otras Administraciones Públicas no eximen a sus titulares de obtener la licencia municipal, “*respetándose en todo caso lo dispuesto en las correspondientes **leyes sectoriales***”, leyes que, como ya hemos tenido ocasión de constatar, excluyen del trámite de licencia municipal determinadas obras públicas de interés general (costas, puertos, carreteras, ferrocarril, aeropuertos, obras hidráulicas).

Lo paradójico de esta regulación, en asunto tan relevante para el alcance de la autonomía municipal constitucionalmente garantizada, es que la legislación estatal de régimen local no haya incorporado regulación sustantiva alguna en la materia (el estándar constitucional mínimo, al que nos hemos referido), pues se limita a aceptar lo que disponga la legislación sectorial aplicable, renunciando a establecer una regulación básica que haga efectiva y sea coherente con aquel principio constitucional de autonomía local.

Resulta sorprendente esta renuncia que deja libertad de acción a los legisladores regionales, sin más límite que el contenido mínimo o esencial derivado directamente de la garantía institucional de la autonomía local, en los términos ya vistos.

2. Legislación de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

En cuanto a la legislación de régimen local de La Rioja (la urbanística será examinada en un apartado posterior), sus previsiones, en cuanto a las obras promovidas por la Administración regional, resultan en exceso genéricas. El art. 193.1 de la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de Administración Local de La Rioja, establece que *“las entidades locales podrán exigir a los ciudadanos y a las **entidades públicas** o privadas la obtención de las autorizaciones o licencias previas al ejercicio de su actividad **en los supuestos previstos por la ley...**”*. Aunque incluye a las Administraciones en la sujeción a licencia, la redacción del precepto resulta equívoca, pues relativiza la tradicional regla de exigibilidad de la licencia municipal, en cuanto que otras leyes pueden establecer supuestos de exclusión de la licencia.

D) La sujeción a licencia municipal de las obras promovidas por la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja en su legislación urbanística: supuestos excluidos y la posible lesión de la autonomía municipal.

1. La Exposición de Motivos de la LOTUR, al justificar el alcance de la regulación del Título VI, relativo a la intervención administrativa en la edificación y uso del suelo, proclama el *“respeto y asunción del régimen anterior”*, en cuanto al *“régimen de la licencias urbanísticas, a otorgar por los Ayuntamientos”*. A tal efecto, regula, entre otros aspectos, *“...el régimen especial a que se sujetan las **obras públicas de interés general** de la Comunidad Autónomas y aquellas en las que, no concurriendo tal condición, se vean afectadas por un excepcional y urgente interés público. Se trata, en definitiva, de establecer un régimen que atienda a las específicas necesidades de esta materia, pero dentro del necesario **respeto a la legislación estatal básica en materia de régimen local** y, a la vez, coordinada con el nuevo régimen local de la Comunidad Autónoma recogido en la nueva Ley 1/2003, de 3 de marzo, de Administración Local de La Rioja”*.

Esta proclamación de respeto a la legislación básica de régimen local es necesaria dada su condición de parámetro de control de constitucionalidad aplicable en el conflicto en defensa de la autonomía local –como señala la STC 240/06, F.J.8-, pero es inoperante dado que, como hemos señalado, dicha normativa se remite a las leyes sectoriales, sin contenido sustantivo alguno.

Adviértase que, en el momento presente, la remisión a la legislación básica de régimen local no es la única norma básica a tomar en consideración. En efecto, también es básico, el art 8 TRLS’08, de acuerdo con la Disposición Final Primera de dicha norma. Su

apartado 1.b), segundo párrafo, dispone que “todo acto de edificación requerirá del acto de conformidad, aprobación o autorización administrativa que sea preceptivo, según la legislación de ordenación territorial y urbanística”. Tampoco la norma estatal básica en relación con el régimen del suelo establece contenido sustantivo en esta materia, limitándose a remitir a la legislación de las Comunidades Autónomas. Pero puede sostenerse razonablemente que “la conformidad” o su ausencia es el mecanismo para los supuestos de sustitución de la licencia, ahora contemplando en el art.196.2 y 3 LOTUR, para las obras de la Administración regional y en la D.A.10ª TRLA’08.

El régimen de los **actos u obras promovidos por Administraciones Públicas** está regulado en el art.196 LOTUR, ubicado en el Capítulo I, relativo a licencias urbanísticas, del Título VI, Edificación y uso del suelo. El precepto establece cuatro grupos o supuestos normativos diferenciados:

a) La regla general es la sujeción a licencia municipal de los actos de edificación y uso del suelo y subsuelo promovidos por las Administraciones públicas (apartado 1).

b) Son supuestos excluidos de licencia municipal: las **obras públicas de interés general de la Comunidad Autónoma**, cuyo concepto define mediante la consideración de su origen subjetivo (“*aquellas que ésta realice, en el ejercicio de sus propias competencias*”) y teleológico (“*destinadas a....*”), contemplando que el proyecto será informado por el Ayuntamiento afectado en relación con el planeamiento vigente (apartado 1). Como quiera que la ampliación del elemento teleológico constituye el fundamento de la lesión a la autonomía municipal alegada, lo examinaremos seguidamente.

c) En los supuestos sujetos a licencia municipal cuando concurren “*razones de urgencia o excepcional interés público*”, (apartados 2 y 3), se solicitará informe municipal acerca de la conformidad de la actuación proyectada con el planeamiento urbanístico en vigor. En caso de disconformidad, el Consejo de Gobierno regional decidirá si procede ejecutar el proyecto y, en su caso, ordenará, la iniciación del procedimiento de alteración del planeamiento municipal. Esta regulación –que ya figuraba en parecidos términos en el art. 183 de la LOTUR’98- sigue el procedimiento excepcional previsto para las actuaciones promovidas por la Administración General del Estado en el art. 180 TRLS’76, cuya constitucionalidad y aplicabilidad a las Comunidades Autónomas ratificó la STC 26/86, procedimiento que pasó art. 244 TRLS’92 y, recientemente, a la Disposición Adicional Décima del TRLS’08, aunque referido ya solo a la Administración General del Estado.

d) **Las obras que realice la Administración del Estado**, se rigen por su **legislación específica** (apartado 4), remisión que supone la aplicabilidad de los supuestos excluidos contemplados en leyes sectoriales; la aplicación, cuando proceda, del

procedimiento excepcional de la D.A. 10.^a TRLS'08, y, fuera de estos casos, el régimen de sujeción a licencia.

Ninguna cuestión o duda suscitan los grupos normativos a), c) o d).

2. El objeto del conflicto en defensa de la autonomía local versa sobre el alcance del grupo o supuesto normativo b), y en particular, sobre la modificación expansiva del elemento teleológico. Y a ella limitaremos nuestro dictamen.

La exclusión de la licencia para esta clase de obras y actuaciones ya figuraba en la LOTUR'98 (art. 182.1), referida a las *“obras públicas de interés autonómico”*, si bien no las definía. La redacción originaria del elemento teleológico estaba referida a *“la construcción o acondicionamiento de infraestructuras básicas de uso y dominio público”* que ejemplificaba con una relación (*“tales como carreteras, obras hidráulicas, de energía o de transporte, etc.”*). El único elemento llamativo es el empleo del *“etc.”*, abreviatura de *“etcétera”* (del latín *“et caetera”*, con el significado de *“y el resto”*, *“y las demás cosas”*), inclusión inusitada en un texto normativo, por su carácter abierto.

Con la salvedad de ese impropio *“etc.”*, merecedor de una descalificación por deficiente técnica legislativa, la exclusión de la licencia municipal está avalada, en lo que interesa al canon de control del conflicto en defensa de la autonomía local, por la interpretación constitucional de un supuesto semejante resuelto en la STC 40/98, F.J.39, que hemos analizado. En efecto, dicha redacción originaria respeta el contenido mínimo de la garantía institucional, reducido a la participación del municipio afectado mediante el informe correspondiente (*“estándar constitucional mínimo”*, como hemos señalado, de acuerdo con las SSTC 40/98 y 204/02), condición indispensable para que no exista lesión de la autonomía local. Concurren el elemento subjetivo (actuación de la Administración regional en el ejercicio de sus competencias) y el elemento teleológico (infraestructuras básicas de uso y dominio público). Está justificada, en consecuencia, la supresión de la licencia y la sustitución de la intervención municipal por un informe previo, sin que ello suponga lesión a la autonomía local.

Pero, el referido elemento teleológico, que integra el concepto de *“obras públicas de interés regional,”* ha sido objeto de ampliación, y la redacción vigente incluye en él las destinadas *“al desarrollo y ejecución de los instrumentos de ordenación del territorio”*, de acuerdo con la modificación del art. 196.1, aprobada por la Ley 5/2008, de 23 de diciembre. Los Ayuntamientos que instan la consulta consideran que esta ampliación es lesiva para su autonomía local, dado que el *“conjunto indefinido de obras que se produzcan en desarrollo y ejecución de los instrumentos de ordenación territorial”*, tiene un *“potencial tan amplio, que puede acabar convirtiendo la excepción en regla”*.

3. Inalterados los restantes elementos del que hemos denominado grupo normativo b), debemos centrar nuestro análisis en las figuras de los *“instrumentos de ordenación del territorio”*, regulados en el Título I LOTUR, para determinar el alcance que, a nuestros efectos, puedan tener las obras públicas de interés general destinadas *“al desarrollo y ejecución de los instrumentos de ordenación del territorio”*.

La Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo, al amparo de las competencias de la Comunidad Autónoma de La Rioja en materia de ordenación del territorio y urbanismo (art. 8.Uno.16 EAR'99), concibe la ordenación de territorio (en cuanto (*“política de gobierno del territorio”*)) como un modelo *“en cascada, característico de la ordenación del territorio que, partiendo del instrumento más general, referido a la totalidad del territorio, se concreta después en otros instrumentos más específicos...que puedan desarrollarse en una línea jerárquica y sucesiva, pero también de forma independiente, sin más esfuerzo que aportar una justificación adicional de la coherencia de la decisión adoptada en el conjunto de la ordenación del territorio que persigue la Comunidad Autónoma”*. Ordenación del territorio y urbanismo son funciones públicas diferenciadas en cuanto a sus finalidades (arts. 2 y 3 LOTUR); competencias administrativas (exclusiva, la primera, de la Comunidad Autónoma; y compartida con los municipios, la segunda, art. 5 LOTUR) e interdependientes (*“la actividad urbanística... se ejercerá en el marco de la ordenación del territorio”*, art. 1.3 LOTUR).

Los instrumentos de ordenación del territorio –dispone la Ley– serán ejecutivos desde su publicación, (art. 17.3), de manera que los planes, programas o proyectos con incidencia territorial que elaboren las Administraciones Públicas de La Rioja *“deberán justificar su coherencia con los instrumentos de ordenación del territorio que les afecten”* (art. 17.4). Pero coherencia no implica necesariamente subordinación jerárquica, pues tales instrumentos pueden incluir determinaciones de tres tipos i) *“vinculantes sobre el territorio”*, que son directa e inmediatamente aplicables y prevalecen sobre las previsiones contrarias del planeamiento local (art. 17.1.a); ii) *“vinculantes para la planificación”*, que no son de aplicación directa pero vinculan al planeamiento local, que deberá adaptarse en el plazo que se señale (art. 17.1.b); y iii) *“orientativas”*, que, en realidad, son *“criterios o guías de actuación, no vinculantes, informadoras de las pautas que el Gobierno de La Rioja considera adecuadas para la actuación territorial urbanística de las Administraciones Públicas”*, (art. 17.1.c).

Los *instrumentos de ordenación del territorio* previstos en la LOTUR (art. 15) son: la Estrategia Territorial de La Rioja (ET); las Directrices de Actuación Territorial (DAT); las Zonas de Interés Regional (ZIR); y los Proyectos de Interés Supramunicipal (PIS). Como expresión de la función pública de ordenación del territorio la formulación, aprobación y ejecución de estos instrumentos y de las actuaciones de interés regional,

corresponde a la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja, sin perjuicio de la colaboración y participación de otras Administraciones Públicas y de los ciudadanos (ar. 5.1).

Como se justifica en la Exposición de Motivos, el instrumento superior más general es la **Estrategia Territorial de La Rioja (ET)**, como conjunto de criterios, directrices y guías de actuaciones sobre la ordenación física del territorio, los recursos naturales, las infraestructuras, el desarrollo espacial y urbano, las actividades económicas y residenciales, los grandes equipamientos y la protección del patrimonio cultural que garantice un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio. Resulta natural –continúa afirmando la Exposición de Motivos– que la Comunidad Autónoma establezca su modelo territorial *“dentro del respeto a las competencias del Estado y a la autonomía municipal constitucionalmente garantizada, mediante un modelo de desarrollo territorial equilibrado de La Rioja. A la par, sobre dicha estrategia territorial, deberá asentarse cualquier actuación municipal con pleno respeto de sus determinaciones, al afectar a cuestiones de ordenación del territorio que trascienden más allá del estricto límite en que los municipios han de ejercitar sus respectivos intereses”*.

En el marco de esta Estrategia, pero también de forma independiente, las **Directrices de Actuación Territorial (DAT)** concretarán y completarán la política de gobierno del territorio, con el alcance específico que cada una de ellas determine. Una de ellas es la *Directriz de Protección del Suelo Urbanizable de La Rioja (DPSU)*, que tiene por finalidad fijar las medidas necesarias, en el orden urbanístico y territorial, para asegurar la protección, conservación, catalogación y mejora de los espacios naturales, del paisaje y del medio físico rural.

Como una parte sustancial de su competencia sobre la ordenación del territorio, la Comunidad Autónoma, junto a esos instrumentos estratégicos, puede llevar a cabo actuaciones industriales, terciarias, de infraestructuras, y otras semejantes que excedan de las posibilidades ordinarias de actuación de las Corporaciones Locales. A tal fin, se distingue entre la delimitación de **Zonas de Interés Regional (ZIR)**, con naturaleza de *planes de ámbito regional* destinados a *ordenar una actuación concreta* sobre el territorio; y la ejecución de *proyectos* de infraestructuras, dotaciones e instalaciones *de interés social* o titularidad pública, que se denominan **Proyectos de Interés Supramunicipal (PIS)**”.

Debe subrayarse, en lo que interesa al objeto de nuestro dictamen, el muy distinto carácter y alcance operativo y ejecutivo (esto es, concretado en actuaciones y obras de transformación del suelo) que tienen los distintos instrumentos de ordenación del territorio, atendiendo a las determinaciones que deben recoger o al contenido de dichos instrumentos (ET, art. 19.2; DAT, art. 22.2; ZIR, art. 31; PIS, art.35). Prima el componente estratégico y “ordenador” mediante “estrategias”, “criterios”, “orientaciones” de los dos primeros instrumentos (ET y DAT), frente a la vocación estrictamente operativa

y ejecutiva de los dos segundos (ZIR y PIS), razón por la que éstos últimos han sido considerados por la doctrina como instrumentos *mixtos* de ordenación del territorio y urbanismo, en particular las ZIR.

En efecto, debe subrayarse la singular configuración de las ZIR respecto de los PIS. Las ZIR son “**planes**” de ámbito regional que ordenan una **actuación concreta** que se considere de interés o alcance regional. No se limitan, como los PIS, a ejecutar un “*proyecto*” de obras de relevancia supramunicipal. Por esa razón, entre otros aspectos, “*delimitan y ordenan*” el ámbito territorial de actuación (art. 30.1); pueden variar las condiciones de edificabilidad o cualesquiera otras fijadas originariamente por el planeamiento municipal (art. 31.d); las ZIR de carácter industrial en suelo no urbanizable deberán contener los mismos estándares de los planes parciales, configurando un sector a efectos de la determinación y cesión del porcentaje correspondiente al aprovechamiento medio (art. 31.1.e); la aprobación definitiva se publicará en el BOR, junto con la *normativa urbanística* y las *ordenanzas* que pudiera contener y de un plano de zonificación (art. 32.6). Por esa razón, pueden aprobarse *planes especiales* en desarrollo de los instrumentos de ordenación del territorio (art. 77.1 LOTUR), una de cuyas finalidades puede ser el “*desarrollo de las infraestructuras básicas relativas a comunicaciones terrestres y aéreas, al abastecimiento de aguas, saneamiento, suministro de energías y otras análogas*” [art. 78.1.b) LOTUR]. Esto es, se ha reforzado la capacidad “*ordenadora*” de este instrumento respecto de su configuración originaria en la LOTUR’98.

Téngase en cuenta que, en aplicación de éstas previsiones legales, ya han sido aprobadas las ZIR denominadas: “*La Maja*”, en los términos municipales de Arnedo y Quel (B.O.R. núm. 12, de 26 de enero de 2009), y “*Lógica, Parque Logístico de La Rioja*”, en Agoncillo (B.O.R. núm. 28, de 26 de febrero de 2008); y está en tramitación la ZIR “*Ecociudad Montecorvo*”, en Logroño (B.O.R. núm. 2, de 5 de enero de 2009).

Por lo demás, en la Exposición de Motivos LOTUR, se justifican las ZIR en la medida que “*excedan de las posibilidades ordinarias de actuación de las Corporaciones Locales*” previsión que ya se recogía en la LOTUR’98. La concurrencia de este presupuesto fáctico debiera ser objeto de constatación expresa en el momento de justificar el interés regional de la ZIR, justificación exigida en el art. 31.1.a).

Atendiendo a su configuración y contenido, es excepcional, en las determinaciones de los dos primeros instrumentos (ET y DAT), la previsión de obras públicas de interés regional y, cuando se hace en supuestos concretos y tasados, lo es para fijar, en el caso de la ET, “*criterios y directrices para la localización...de los equipamientos y dotaciones regionales de carácter sanitario, asistencial, educativo, deportivo, comercial, cultural, turístico o cualquier otro de análoga condición*”, (art. 19.2.f); o, en el caso de las DAT, la “*previsión y criterios de localización e implantación de los equipamientos y servicios de*

carácter supramunicipal necesarios o de interés común para el área objeto del plan”, (art. 23.2.d,2º.); o las “*previsiones y criterios de localización e implantación relativos a las infraestructuras de abastecimiento de agua y saneamiento, tratamiento y eliminación de residuos, hidráulicas, de telecomunicaciones, energéticas o cualesquiera otras análogas*”, (art. 23.2.f.2.º).

Estos supuestos específicos de obras que pudieran recogerse en la ET y en las DAT son merecedoras –en aplicación de la interpretación conforme a la Constitución realizada por la STC 40/98, F.J.39) del concepto de obras portuarias en sentido estricto, diferenciándolas de las demás realizadas en la zona de servicios portuaria– de la calificación de *obras públicas de interés general* y gozarían del beneficio de la exclusión del trámite de la licencia municipal contemplado en el art. 196.1 LOTUR. Solo a ellas beneficiaría la exclusión de la licencia, pues entenderlo de otro modo, en sentido expansivo, llevaría, dada la supraordenación e interdependencia de los instrumentos de ordenación del territorio respecto de los urbanísticos, a un desapoderamiento generalizado de las competencias municipales, lo que –al tiempo que absurdo en el plano funcional y operativo– sería contradictorio con la proclamación recogida en la Exposición de Motivos de la LOTUR de respeto a la “*autonomía constitucionalmente garantizada*”, que no es sino un recordatorio y autocompromiso del legislador regional de la vinculación a los preceptos constitucionales (arts. 137, 140 y 141 CE).

Sin embargo, el carácter operativo u ejecutivo -aunque supramunicipal y, en consecuencia con vocación ordenadora o vertebradora del territorio regional-, y la naturaleza de *obras públicas de interés general* es patente en el caso de las ZIR y los PIS, en su consideración legal abstracta. En efecto, el objeto de los ZIR es “*delimitar y ordenar ámbitos en los que se pretendan desarrollar actuaciones industriales, residenciales, terciarias, rotacionales o de implantación de infraestructuras que se consideren de interés o alcance regional*” (art. 30.1 LOTUR), en desarrollo de una DAT o bien de forma independiente (art. 30.2 LOTUR), si bien, en este último caso, requiere que el Consejo de Gobierno se pronuncie con antelación, exclusivamente sobre el *interés supramunicipal* de la actuación y sobre su ámbito territorial (art. 32.3 LOTUR). Recuérdese, no obstante, que la Exposición de Motivos destaca su naturaleza de “*planes de ámbito regional*”, calificación que desborda su mera consideración de proyecto de obra pública regional.

El objeto de los PIS es “*regular la implantación territorial de las infraestructuras, dotaciones e instalaciones de interés social o utilidad pública que se asienten sobre más de un término municipal o que, asentándose en un término municipal, su incidencia trascienda al mismo por su magnitud, importancia o especiales características*”.

Ambos instrumentos están sujetos a un procedimiento administrativo de **aprobación** complejo, con aprobación inicial y definitiva, informe de la Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo, y, en lo que interesa, con audiencia de los Ayuntamientos

afectados (art. 32.4 –ZIR– y art. 36.1 –PIS–). En particular, en el caso de los ZIR independientes (esto es, cuando se aprueben sin DAT previas), el Consejo de Gobierno debe pronunciarse con antelación, exclusivamente sobre el interés supramunicipal, con específico trámite de audiencia de los municipios interesados.

En cuanto a su **ejecución**, en las ZIR, corresponde a la Comunidad Autónoma, que “ostentará la condición de Administración actuante, cualquiera que sea el sistema de actuación elegido”, (art. 33.2 LOTUR), del que está excluido el sistema de agente urbanizador, pudiendo optar, en consecuencia, por los de compensación, cooperación, expropiación (art. 31.1.g en relación con el art. 130 LOTUR). Los PIS pueden ser promovidos y desarrollados por iniciativa pública o privada (art. 34.2 LOTUR), pero, cuando la iniciativa sea **pública**, su aprobación definitiva “*implica la declaración de las obras a realizar como de interés general de la Comunidad Autónoma, a los efectos del artículo 196 de esta Ley*”, (art. 37.2 LOTUR), esto es, quedan excluidas del trámite de licencia municipal.

La lógica institucional inherente a la consideración de los *PIS de iniciativa pública* como *obras públicas de interés general*, permitiría concluir que esa misma consideración era ya predicable de los ZIR, dado que, como señala expresamente la Exposición de Motivos, “*la competencia para su tramitación y aprobación corresponde en exclusiva a la Comunidad Autónoma en el ejercicio de sus competencias*”, pues a la Administración regional corresponde su promoción y ejecución (arts. 32.1 y 33.2). No entenderlo así tiene que ver con la definición, ciertamente restrictiva, que, de *obra pública de interés general*, recogía el art. 196.1, párrafo segundo, LOTUR.

La finalidad de la reforma aprobada por la Ley 5/2008, de 23 de diciembre, no es otra –afirma, escueta pero expresamente, su Exposición de Motivos– que “*definir con mayor exactitud las obras públicas de interés general de la Comunidad Autónoma*”, hemos de presuponer que, para evitar las consecuencias negativas de la interpretación estricta del supuesto legal, especialmente en relación con las ZIR, pues las obras públicas a realizar en desarrollo de las determinaciones de las ET y DAT, podían entrar en el concepto estricto de *obra pública de interés regional*.

4. Es llegado el momento de examinar si la consideración como *obras públicas de interés general* de las destinadas “*al desarrollo y ejecución de los instrumentos de ordenación del territorio*” de la competencia exclusiva de la Administración regional, establecida en el art. 196.1 LOTUR, tras la modificación introducida por el art. 40 de la Ley 5/2008, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas para el año 2009, y, por ello, excluidas del trámite de licencia municipal de obras, lesiona la autonomía municipal, como sostienen los Ayuntamientos solicitantes del dictamen. Procederemos al examen individualizado de cada uno de los instrumentos de ordenación del territorio.

A) En el **caso de la ET y DAT**, dado el carácter estratégico y ordenador de estos instrumentos de ordenación del territorio, la consideración como obras públicas de interés general de las destinadas a su desarrollo y ejecución debe limitarse estrictamente a las que, teniendo tal naturaleza de obras, estén previstas como tales y en el procedimiento de aprobación de sus correspondientes proyectos técnicos sean declaradas de interés regional. Cualquier interpretación expansiva no ceñida a la indicada, podría considerarse lesiva a la autonomía local constitucionalmente garantizada.

B) En el **caso de las ZIR**, la previsión legal abstracta de la exclusión del trámite de licencia municipal de las obras necesarias para su materialización no supone lesión de la autonomía municipal, dado que:

-Son instrumentos de *ordenación del territorio*, aprobados en el ejercicio de la competencia exclusiva de la Administración de la Comunidad Autónoma (elemento subjetivo y teleológico).

-Se respeta el *estándar constitucional mínimo*, al garantizar el derecho a intervenir de los Ayuntamientos afectados a través de la emisión de un informe, previsto con carácter general en el art.196.1 LOTUR, y de la específica garantía del trámite de audiencia de dichos Ayuntamientos, en el procedimiento administrativo de aprobación de estos instrumentos (art. 32.4 LOTUR).

-En el referido procedimiento administrativo de aprobación, debe justificarse expresamente el *interés regional* de la actuación (art.31.1.a). Además, en el caso de las *ZIR independientes* (esto es, las que se aprueben sin DAT previas), el Consejo de Gobierno debe pronunciarse, con antelación, exclusivamente sobre el interés supramunicipal. Ambas decisiones no son discrecionales sino que nos encontramos ante conceptos jurídicos indeterminados, cuya concreción requiere motivación suficiente, revisable ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

No obstante, de acuerdo con la interpretación conforme realizada por el Tribunal Constitucional en relación con las *obras portuarias en sentido estricto* (STC 40/98, F.J.39), la exclusión de la licencia para las obras de ejecución de las ZIR debe limitarse estrictamente a las necesarias e imprescindibles para la materialización de la misma, por lo que han de sujetarse a licencia municipal cuando, objetivamente, no exista y no se justifique debidamente el interés regional de tales instrumentos de ordenación del territorio o cuando, aún justificándose, se trate de obras, instalaciones, construcciones o estructuras que no estén directamente conectadas con dicho interés.

Así parece entenderlo la propia Administración regional. En efecto, en el apartado 4.3.3º del Plan Parcial del Polígono Industrial, ZIR “La Maja”, de Arnedo, se contempla

expresamente el sometimiento de las actuaciones de iniciativa privada a licencia municipal de obras (B.O.R. núm. 86, de 28 de junio de 2007).

Diferenciar las obras públicas de interés general de las que no lo sean no resulta sencillo teniendo en cuenta la naturaleza de "planes" que la Exposición de Motivos atribuye a las ZIR y el contenido complejo de las mismas (susceptibles de desarrollo mediante *planes especiales*, como ha quedado señalado). Y no lo será porque las ZIR no son, como hemos indicado, un simple proyecto de obras o no se reducen a la ejecución de un proyecto técnico perfectamente diferenciado, circunstancia que dificulta determinar el ámbito objetivo concreto de la exclusión de la licencia en este caso, y el de la posible lesión de la autonomía local.

En relación con esta naturaleza “planificadora” u “ordenadora” de las ZIR, en modo alguno equiparables a simples “proyectos de obras”, hemos de poner de manifiesto una cuestión conexa que puede lesionar la autonomía local de los municipios afectados por la implantación en su término de una ZIR, aunque ajena al contenido del conflicto en defensa de la autonomía local tal como ha sido planteado. Se trata de la previsión del art. 32.6 en relación con el art. 31 LOTUR. En efecto, al regular la aprobación definitiva de la ZIR, ordena su publicación en el Boletín Oficial de La Rioja, y añade “junto con la **normativa urbanística** y las **ordenanzas** que pudiera contener y de un plano de zonificación con las características suficientes que permitan su inserción en el citado boletín”.

La aprobación de las “*normas urbanísticas*” u “*ordenanzas*” que pueda contener la ZIR, corresponde al titular de la Consejería competente en materia de ordenación del territorio, que las aprobará con la definitiva de la ZIR correspondiente. Estamos ante típicos instrumentos de ordenación urbanística propios del planeamiento derivado. Nada se dice expresamente acerca de la participación de los Ayuntamientos afectados en la elaboración de estas normas urbanísticas. Es posible sostener que, si estuvieran incluidas en el “Proyecto completo” de ZIR sometido a información pública y audiencia municipal, esa mínima participación es ya suficiente para no lesionar la autonomía local. Sin embargo, el estándar constitucional mínimo en materia de aprobación de instrumentos de planeamiento es más exigente. Así lo ha establecido la jurisprudencia constitucional (SSTC 61/97, F.J.25; 40/98, F.J.38; 159/01, F.J.12 y 51/04, F.J.10 y 12).

En efecto, el Fundamento Jurídico 12 de la STC 159/01, señala en relación con la aprobación definitiva del planeamiento derivado (planes especiales y parciales) regulada en la legislación urbanística catalana, que:

“Estas normas autonómicas cuya constitucionalidad estamos ahora examinando no eliminan radical o absolutamente toda competencia o participación local, sino que, por el contrario, respetan la participación de los municipios en las fases de aprobación tanto inicial como provisional del planeamiento derivado...al establecer únicamente que no tendrán competencias en una determinada fase, la aprobación definitiva de un tipo especial de Planes. Y tal cosa es, *a priori*, compatible con el

mínimo exigido a la legislación sectorial por el principio de autonomía local, porque, como ya hemos precisado, a lo que obliga ésta es a que existan competencias municipales relevantes y reconocibles en la ordenación y en el planeamiento urbanístico, y la norma cuestionada sigue atribuyendo a los Ayuntamientos competencias esenciales en relación con el planeamiento, concretamente en sus dos primeras fases de aprobación inicial y provisional”

La falta de participación mínima de los Ayuntamientos afectados en la aprobación inicial o provisional de estas “*normas urbanísticas*” u “*ordenanzas*” (que, en su caso, deben integrar el contenido de los *planes especiales* aprobados en desarrollo de las ZIR, cuya aprobación inicial y provisional corresponde a la Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja, y la definitiva al Consejero, de acuerdo con el art. 91 LOTUR), no respeta el estándar constitucional mínimo y lesiona la autonomía local. Y este efecto vinculante y de desplazamiento de la competencia municipal propio de las ZIR, tiene mayor relevancia que la estricta de exclusión de la licencia municipal para las obras de ejecución en sentido estricto de las ZIR.

Ahora bien, la posibilidad de ampliar el objeto del conflicto en defensa de la autonomía local al art. 32.6 LOTUR, por conexión con el art. 196.1 no es factible, dado que dicha previsión fue aprobada con el texto original de la Ley 5/2006, de 2 de mayo, y, en consecuencia, el plazo para ello ya precluyó. Ello no excluye la presentación de una cuestión de inconstitucionalidad contra el referido art. 32.6 LOTUR por lesión de la autonomía local.

C) En el **caso de los PIS**, regulados en los arts. 34 a 37 LOTUR, su exclusión del trámite de licencia municipal ya estaba expresamente contemplada en el art. 37.2 LOTUR, para los *de iniciativa pública*. Esta exclusión no lesiona la autonomía local constitucionalmente garantizada, pues respeta el estándar constitucional mínimo, al garantizar el derecho a intervenir de los Ayuntamientos afectados a través de la emisión de un informe, previsto con carácter general en el art.196.1 LOTUR, y de la específica garantía del trámite de audiencia de dichos Ayuntamientos, en el procedimiento administrativo de aprobación de este instrumento (art. 36.1).

La genérica referencia a los *instrumentos de ordenación del territorio* no permite dar idéntico tratamiento a los PIS *de iniciativa privada*, cuyas obras y actuaciones estarán sujetas a licencia municipal.

En el referido procedimiento administrativo de aprobación debe justificarse expresamente el *interés regional* de la actuación (art. 35.1.a). No estamos ante una decisión discrecional, sino ante un concepto jurídico indeterminado cuya concreción requiere motivación suficiente, revisable ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

En resumen, y como conclusión de nuestro razonamiento, la autonomía local es un derecho constitucional construido con la técnica de las garantías institucionales, cuyo

contenido es de configuración legal, pero en el bien entendido de que las leyes, tanto estatales como autonómicas que lo delimiten han de respetar los elementos esenciales o el núcleo indisponible del autogobierno de los municipios, esto es, de los asuntos que son de interés del municipio, para que estas Administraciones sean reconocibles en tanto que entes dotados de autogobierno.

Una de las leyes que, desde luego, pueden configurar y delimitar el alcance y contenido de autonomía local en materia de urbanismo de los municipios de La Rioja es, la Ley autonómica de Ordenación del Territorio y Urbanismo de 2006 (LOTUR). La consideración como obras públicas de interés general de las destinadas “*al desarrollo y ejecución de los instrumentos de ordenación del territorio*” (ET, DAT, ZIR y PIS), introducida por la Ley 5/2008, de 23 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas, y por ello excluidas del trámite de licencia municipal, no lesiona en abstracto la autonomía local, siempre que las obras excluidas sean en sentido estricto de interés general, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional que hemos recogido.

Ahora bien, esto no significa que, en la aplicación y ejecución de tales instrumentos, y, sobre todo, en la de las ZIR, por su virtualidad eventualmente planificadora y ordenadora de determinados ámbitos regionales, pueda ser lesionada la autonomía local, si la exención de licencia municipal que tales instrumentos conllevan pretende extenderse a obras, instalaciones, infraestructuras o edificaciones no directamente conectadas con el interés regional que las justifica. La aprobación de estos instrumentos y, en particular, de las ZIR, puede ser lesiva de la autonomía municipal si incluyen normas urbanísticas u ordenanzas elaboradas sin la participación de los municipios afectados.

Los eventuales excesos que puedan producirse en la aplicación y ejecución de los instrumentos autonómicos de ordenación del territorio no pueden hacerse valer a través del conflicto en defensa de la autonomía local, sino por los medios de impugnación establecidos por el ordenamiento jurídico contra los actos administrativos correspondientes, esto es, mediante el recurso contencioso-administrativo, en cuyo marco podría, en su caso, plantearse incluso una cuestión de inconstitucionalidad.

CONCLUSIÓN

Única

La modificación del art. 196.1 de la LOTUR, introducida por el art. 40 de la Ley 5/2008, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas para el año 2009, en cuanto considera obras públicas de interés general a las destinadas “*al desarrollo y ejecución de los instrumentos de ordenación del territorio*” no es lesiva de la autonomía local, en los términos que se ha razonado en el Fundamento de Derecho Cuarto, Letra D),

apartado 4, sin perjuicio de que dicha autonomía pueda resultar vulnerada por aplicaciones concretas de la norma dictaminada.

Este es el Dictamen emitido por el Consejo Consultivo de La Rioja que, para su remisión conforme a lo establecido en el artículo 53.1 de su Reglamento, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero, expido en el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO CONSULTIVO

Joaquín Espert y Pérez-Caballero