

SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

20177 *Pleno. Sentencia 133/2022, de 25 de octubre de 2022. Cuestión de inconstitucionalidad 1913-2022. Planteada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo respecto del apartado cuarto del artículo 6 bis de la Ley del Parlamento de Canarias 11/1997, de 2 de diciembre, de regulación del sector eléctrico canario, en la redacción dada por la Ley del Parlamento de Canarias 2/2011, de 26 de enero. Límites de la potestad tributaria de las comunidades autónomas: nulidad parcial del precepto legal que, al equiparar autorizaciones administrativas distintas, amplía el hecho imponible del impuesto municipal sobre construcciones, instalaciones y obras. Voto particular.*

ECLI:ES:TC:2022:133

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por el magistrado don Pedro José González-Trevijano Sánchez, presidente; los magistrados don Juan Antonio Xiol Ríos, don Santiago Martínez-Vares García, don Antonio Narváez Rodríguez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Cándido Conde-Pumpido Tourón; la magistrada doña María Luisa Balaguer Callejón; los magistrados don Ramón Sáez Valcárcel y don Enrique Arnaldo Alcubilla, y las magistradas doña Concepción Espejel Jorquera y doña Inmaculada Montalbán Huertas, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En la cuestión de inconstitucionalidad núm. 1913-2022, promovida por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo respecto del art. 6 bis, apartado 4, de la Ley del Parlamento de Canarias 11/1997, de 2 de diciembre, de regulación del sector eléctrico canario (en la redacción dada por la Ley del Parlamento de Canarias 2/2011, de 26 de enero), por posible vulneración de los arts. 31.3, 133.1 y 2, 142 y 149.1.14 y 18 CE, en relación con el art. 6.3 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las comunidades autónomas (conforme a su redacción en la Ley Orgánica 3/2009, de 18 de diciembre). Han comparecido y formulado alegaciones, en la representación que ostentan, el abogado del Estado, el letrado-secretario general del Parlamento de Canarias y la procuradora de los tribunales doña Beatriz Sánchez-Vera Gómez-Trelles en nombre y representación de la entidad Alas Capital & GN, S.A. Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido ponente el magistrado don Ramón Sáez Valcárcel.

I. Antecedentes

1. El 21 de marzo de 2022 tuvo entrada en el registro de este tribunal un oficio de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, al que se acompañaba, junto al testimonio del recurso de casación núm. 8312-2019, el auto de 1 de marzo de 2022, por el que se acuerda plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto del art. 6 bis, apartado 4, de la Ley del Parlamento de Canarias 11/1997, de 2 de diciembre, de regulación del sector eléctrico canario (según la redacción dada por la Ley del Parlamento de Canarias 2/2011, de 26 de enero), por posible infracción de los

arts. 31.3, 133.1 y 2, 142 y 149.1.14 y 18 CE, en relación con el art. 6.3 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las comunidades autónomas (LOFCA, conforme a su redacción en la Ley Orgánica 3/2009, de 18 de diciembre).

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

a) La entidad Alas Capital & GN, S.A., solicitó autorización administrativa y de utilidad pública de la instalación de generación de energía eléctrica denominada Parque Eólico La Morra de 20 MW en el término municipal de Villa de Arico (Santa Cruz de Tenerife), que fue concedida por resolución de la Dirección General de Industria y Energía del Gobierno de Canarias el 1 de agosto de 2016. Con fecha de 16 de marzo de 2017, la misma dirección general autorizó la ampliación de la autorización administrativa en cuestión. Las autorizaciones fueron concedidas al amparo del art. 6 *bis*, apartado 4, de la Ley del Parlamento de Canarias 11/1997.

b) El Ayuntamiento de Arico inició actuaciones tendentes a la liquidación del impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras (ICIO), del ejercicio 2018. La propuesta de liquidación, por importe de 128 301,56 €, fue aprobada por decreto del segundo teniente de alcalde y delegado del Área de Economía y Hacienda núm. 259/2018, de 17 de abril de 2018.

c) Alas Capital & GN, S.A., interpuso recurso de reposición contra dicha resolución, alegando la inexistencia de hecho imponible, pues a su juicio la instalación estaría exenta de licencia urbanística y de cualquier otro acto o actividad de control por la administración municipal. El recurso fue desestimado por resolución de 22 de junio de 2018.

d) Contra esta resolución interpuso la mercantil afectada recurso contencioso-administrativo (núm. 381-2018) que fue desestimado mediante sentencia 206/2019, de 11 de junio, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 4 de Santa Cruz de Tenerife. Esta sentencia concluyó que el precepto ahora cuestionado «está sustituyen[do] a la licencia municipal por la autorización del Gobierno de Canarias a los efectos de constituir el hecho imponible del ICIO». Y entendió improcedente el planteamiento de cuestión de inconstitucionalidad, indicando en su fundamento jurídico 3 que el art. 6 *bis*, apartado 4, «no está invadiendo competencia legislativa estatal en materia de tributos de la Administración local, sino que está regulando el sector eléctrico creando un procedimiento excepcional para evitar los obstáculos reglamentarios que suponen para las obras de interés general para el suministro de energía eléctrica por falta de planeamiento o el planeamiento contradictorio» y que «[l]a equiparación de la autorización excepcional a la licencia urbanística acontece en el plano urbanístico dentro del ámbito [de la] potestad legislativa urbanística y de ordenación del sector eléctrico autonómico propio, por lo que no se modifica el hecho imponible del TRLHL, ni se interviene en el ámbito competencial legislativo estatal; y quedando hecha previamente la equiparación urbanística, opera la subsunción tributaria».

e) La sentencia de instancia fue objeto de recurso de apelación (núm. 178-2018) ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias (Sección Primera) con sede en Santa Cruz de Tenerife. El recurso fue íntegramente desestimado mediante la sentencia 311/2019, de 3 de octubre, que confirmó la sentencia apelada.

f) Contra la sentencia del Tribunal Superior de Justicia preparó Alas Capital & GN, S.A., recurso de casación, que fue admitido a trámite por auto de la sección de admisión de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 4 de junio de 2020. En dicho auto se fijó como cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia «determinar si la autorización administrativa autonómica a la que se refiere el apartado 4 del artículo 6 *bis* de la Ley 11/1997, de 2 de diciembre, de regulación del sector eléctrico canario, puede considerarse equivalente o sustituir a la licencia de obras o urbanística a las que se refiere el artículo 100 del texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales, aprobado por el Real Decreto

Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, a los efectos de conformar el hecho imponible del impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras». Asimismo, acordó «[i]dentificar como normas jurídicas que, en principio, serán objeto de interpretación los artículos 31.3, 133.1 y 2, 149.1.14 y 18 de la Constitución, el apartado 4 del artículo 6 *bis* de la ley 11/1997, de 2 de diciembre, de regulación del sector eléctrico canario y el artículo 100 del texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo». La entidad recurrente interpuso el recurso de casación con fecha de 4 de junio de 2020.

g) En la fecha fijada para la votación y fallo del recurso, el 15 de junio de 2021, el Tribunal Supremo dictó auto en el que se acordó dar audiencia a las partes y al Ministerio Fiscal por término de diez días para que formularan sus alegaciones acerca de la pertinencia o no del planteamiento de cuestión de inconstitucionalidad respecto del art. 6 *bis*, apartado 4, de la Ley 11/1997, por posible incompatibilidad con los arts. 149.1.14, 133.2 y 157.3 CE (estos dos últimos en conexión con la LOFCA), «en tanto pudiera entenderse que se impone por ley autonómica una interpretación de una ley estatal, cuya competencia corresponde al Estado».

h) En el trámite de audiencia presentaron alegaciones el Ayuntamiento de Villa de Arico, el Ministerio Fiscal y la entidad mercantil afectada. El primero, mediante escrito registrado el 7 de julio de 2021, señaló la improcedencia del planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad. En su opinión, la disposición legal controvertida sería susceptible de interpretación armónica con el art. 100.1 del texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales (TRLHL), ya que este último acoge el concepto de «licencia municipal» en un sentido muy amplio, que incluiría la exteriorización del parecer del ente local a través de un informe. El Ministerio Fiscal, mediante escrito también de 7 de julio de 2021, indicó que consideraba cumplidos los requisitos procesales para el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad y que no se oponía a dicho planteamiento. La mercantil recurrente, por su parte, presentó sus alegaciones el 21 de julio de 2021 interesando el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad por considerar que el precepto controvertido vulnera los arts. 31.3, 133.1 y 2, 149.1.13, 14 y 18 CE y, por extensión, el art. 142 CE.

i) Por providencia de 3 de febrero de 2022, el órgano judicial remitente acordó oír a las partes por plazo común de cinco días sobre la posible incidencia en el recurso de casación de la sentencia 220/2018, de 10 de octubre, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias (sede de Santa Cruz de Tenerife) por la que, a instancia del Ayuntamiento de Arico, se anuló por defectos procedimentales la autorización de 16 de marzo de 2017 para la modificación de la instalación «Parque Eólico La Morra». Poniendo de manifiesto que dicho pronunciamiento del Tribunal Superior de Justicia no afecta al proceso *a quo*, las partes reiteraron sus respectivas posiciones en relación con el planteamiento de cuestión de inconstitucionalidad.

3. La Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo acordó el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad mediante auto de 1 de marzo de 2022, cuyo contenido puede sintetizarse como sigue.

a) En cuanto al juicio de aplicabilidad, la Sala indica que la norma legal cuestionada es aplicable al caso. El acto administrativo impugnado —por el que se aprueba la liquidación del ICIO cuyo pago corresponde a la recurrente en relación con la instalación eólica autorizada por el Gobierno canario— es, sin duda alguna, un acto de aplicación del precepto de cuya constitucionalidad se duda, y es conforme al mismo. Más aún, el auto de admisión del recurso de casación identifica como cuestión de interés casacional objetivo «determinar si la autorización administrativa autonómica a la que se refiere el apartado 4 del artículo 6 *bis* [de la Ley 11/1997], puede considerarse equivalente o sustituir a la licencia de obras o urbanística a las que se refiere el artículo 100 TRLHL, a los efectos de conformar el hecho imponible del ICIO».

b) Por lo que respecta al juicio de relevancia, el auto de planteamiento señala que la resolución del proceso *a quo* depende de la validez o no del precepto cuestionado y, en concreto, de la constitucionalidad de la asimilación que este realiza entre la «autorización especial» autonómica para la construcción del parque eólico y la «licencia urbanística» municipal a que alude el art. 100.1 TRLHL. Adicionalmente, subraya que la controversia no puede resolverse sin el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, en atención a la doctrina constitucional relativa a la inviabilidad del llamado «desplazamiento de la norma autonómica» contraria a la legislación estatal (por todas, STC 125/2015, de 21 de septiembre).

c) En cuanto a las dudas de constitucionalidad, la Sala señala que los preceptos constitucionales que considera infringidos son los arts. 33.1 (de la fundamentación del auto se desprende con claridad que se refiere en realidad al art. 31.3 y que se trata de un error de transcripción), 133.1 y 2, 142, y 149.1.14 y 18 CE, en relación con el artículo 6.3 LOFCA.

d) El auto de planteamiento se refiere al contenido del art. 6.3 LOFCA y a la doctrina constitucional sobre su significado. Según dicha doctrina, el precepto condiciona el establecimiento de tributos autonómicos propios a límites ineludibles, entre ellos la imposibilidad de gravar hechos impositivos que ya estén siendo gravados por la legislación tributaria estatal (SSTC 289/2000, de 30 de noviembre, FJ 4, y 122/2012, de 5 de junio, FJ 3). De manera que el art. 6.3 LOFCA vendría a prohibir la doble imposición por un mismo hecho imponible, lo cual hace necesario analizar el modo en que el legislador articula, en cada caso, ese hecho imponible. Ahora bien, según la doctrina constitucional el art. 6.3 LOFCA sí permite que las comunidades autónomas establezcan tributos propios sobre hechos impositivos distintos, aunque se refieran a objetos materiales o fuentes impositivas ya gravadas por los tributos locales (SSTC 122/2012, de 5 de junio, FJ 3).

e) A continuación, el órgano judicial proponente subraya que no se pone en cuestión la constitucionalidad de la habilitación legislativa a la comunidad autónoma para otorgar las referidas autorizaciones especiales. Reseña la trayectoria de la regulación estatal y autonómica de este tipo de autorizaciones, que sustituyen la competencia decisoria del ente territorial inferior por su participación mediante informe en supuestos de interés general cualificado. Con cita de doctrina constitucional (SSTC 56/1986, de 13 de mayo, y 149/1998, de 2 de julio), asume explícitamente la constitucionalidad de este tipo de intervenciones. Y subraya que el ATC 9/2013, de 15 de enero, inadmitió el conflicto en defensa de la autonomía local planteado por un total de treinta y seis municipios canarios respecto de los tres primeros apartados del art. 6 *bis* de la Ley del Parlamento de Canarias 11/1997, por considerar que dicho conflicto era notoriamente infundado, al garantizar los apartados impugnados la intervención municipal por la vía de informe.

f) Acto seguido, el auto de planteamiento especifica que las dudas de constitucionalidad se refieren a un aspecto distinto, a saber, la asimilación que el precepto cuestionado realiza entre la autorización especial autonómica y la licencia urbanística municipal a efectos de lo previsto en el art. 100.1 TRLHL en relación con el devengo y liquidación municipal del ICIO. El órgano judicial proponente considera que dicha asimilación vendría a ampliar o extender el hecho imponible de un impuesto de creación y regulación estatal. Razona que, según el art. 100.1 TRLHL, el hecho imponible del ICIO viene constituido por la conjunción de los tres siguientes elementos: (i) la realización, dentro del término municipal, de cualquier construcción, instalación u obra; (ii) que para ello se exija la obtención de la correspondiente licencia de obras o urbanística, o bien declaración responsable o comunicación previa (se haya cumplido con esta exigencia o no); y (iii) que la expedición de la licencia o la actividad de control corresponda al ayuntamiento de la imposición. Argumenta el Tribunal Supremo que esta última condición no se cumple en el supuesto regulado por el precepto cuestionado, pues de su tenor y de su interpretación sistemática resulta con claridad la exclusión de cualquier acto de control preventivo municipal o insular. De esta circunstancia deriva el

auto de planteamiento la posible contradicción del precepto con el art. 133.1 CE, en relación con el art. 31.3 CE, así como la posible invasión de las competencias estatales en materia de hacienda general (art. 149.1.14 CE) y bases del régimen jurídico de las administraciones públicas (art. 149.1.18 CE). Y ello sin poner en cuestión que el precepto se aprobó en ejercicio de las competencias autonómicas en materia de urbanismo y energía.

g) A continuación (en el fundamento jurídico 9) se reseña el razonamiento que, en su día, llevó a un total de treinta y seis municipios canarios a considerar la posibilidad de incluir el apartado ahora cuestionado en el conflicto en defensa de la autonomía local núm. 4038-2011 (a la postre inadmitido mediante ATC 9/2013, de 15 de enero), posibilidad que finalmente fue descartada por los acuerdos plenarios adoptados por las corporaciones locales promotoras del conflicto. A pesar de ello, el escrito de interposición del conflicto incorporó la impugnación relativa al apartado 4 del art. 6 *bis* cuestionado, al que se reprochaba «que lesione la autonomía local en su vertiente de suficiencia financiera, en la medida en que para compensar la pérdida de recaudación que sufrirán los municipios, la Comunidad Autónoma de Canarias, pese a carecer de competencia para regular los impuestos locales, modifica el hecho imponible del impuesto municipal sobre construcciones, instalaciones y obras, en lugar de acudir a mecanismos de compensación a las entidades locales por la supresión de una fuente de recursos, cuales son las licencias». El auto de planteamiento recuerda que este motivo de impugnación quedó imprejuizado (pues el Tribunal Constitucional lo consideró excluido del conflicto por no haber sido objeto de aprobación plenaria ni de dictamen del Consejo Consultivo de Canarias), y señala que la argumentación que entonces realizaron los municipios revela que la modificación del hecho imponible del ICIO era manifiesta y conocida ya en el año 2011.

h) Finalmente, el órgano judicial proponente reseña la doctrina constitucional relativa a la distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas para regular los tributos locales con cita, fundamentalmente, de las SSTC 233/1999, de 16 de diciembre, y 184/2011, de 23 de noviembre.

4. Por providencia de 11 de mayo de 2022, el Pleno del Tribunal Constitucional, a propuesta de la Sección Cuarta, acordó admitir a trámite la cuestión de inconstitucionalidad; reservar para sí su conocimiento; dar traslado de las actuaciones recibidas al Congreso de los Diputados, al Senado, al Gobierno y a la fiscal general del Estado, así como al Parlamento de Canarias y al Gobierno de Canarias, para que en el plazo de quince días pudieran personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimasen convenientes, de acuerdo con lo establecido por el art. 37.3 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC); comunicar dicha resolución a la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo a fin de que, de conformidad con el art. 35.3 LOTC, permaneciese suspendido el proceso hasta la resolución de la cuestión; y publicar su incoación en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Boletín Oficial de Canarias».

5. Mediante sendos escritos registrados el 26 y el 27 de mayo de 2022, el presidente del Senado y la presidenta del Congreso de los Diputados comunicaron los acuerdos adoptados por las mesas de las respectivas Cámaras de personación en el presente proceso constitucional y de ofrecimiento de colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

6. Por escrito registrado el 1 de junio de 2022, la procuradora de los tribunales doña María Beatriz Sánchez-Vera Gómez-Trelles, en nombre y representación de Alas Capital & GN, S.A., solicitó que se le tuviera por personada y parte en este procedimiento.

7. El 2 de junio de 2022 tuvo entrada en el registro general de este tribunal el escrito de alegaciones del abogado del Estado, que interesa la estimación de la cuestión de inconstitucionalidad.

a) Señala que la duda de constitucionalidad se plantea respecto del último inciso del apartado 4 del artículo 6 *bis* de la Ley 11/1997, de 2 de diciembre, en la redacción dada por la Ley 2/2011 («y tendrán el carácter de autorización especial [...]»), que estaría modificando el hecho imponible del art. 100.1 TRLHL con la consiguiente invasión de la competencia estatal para regular los tributos locales y la infracción de los arts. 31.3, 133.1 y 2, 142 y 149.1.14 y 18 CE, en relación con el art. 6.3 LOFCA (conforme a su redacción en la Ley Orgánica 3/2009, de 18 de diciembre).

b) Indica que la regulación del sistema tributario local corresponde en exclusiva al Estado, de acuerdo con el art. 133 CE (competencia exclusiva estatal para la regulación del sistema tributario local), el art. 142 CE (competencia exclusiva estatal para regular la participación de las entidades locales en los tributos del Estado) y el art. 149.1.14 CE (competencia exclusiva estatal para regular la hacienda general). Señala que esta competencia se ha ejercitado a través del TRLHL, cuyo art. 1 establece que tienen la consideración de bases del régimen jurídico financiero de la administración local, dictadas al amparo del art. 149.1.18 CE, los preceptos de dicha ley, con excepción de los apartados 2 y 3 del art. 186, salvo los que regulan el sistema tributario local, que se dictan en ejercicio de competencias estatales no básicas sino exclusivas. Concluye de ello que «la ley autonómica no puede regular el sistema tributario local, ni la materia imponible que la ley del Estado haya reservado en la regulación del sistema tributario local a los entes locales territoriales previstos en la Constitución».

Recuerda en este sentido la doctrina establecida en la STC 31/2010, de 28 de junio, FFJJ 130, 139 y 140, a cuyo tenor estamos ante una competencia estatal exclusiva ex arts. 149.1.14 y 133.1 CE, competencia que se encuentra conectada con la obligación de garantizar la suficiencia financiera de los entes locales que sobre el Estado impone el art. 142 CE y que no permite la intervención autonómica en la creación y regulación de los tributos propios de las entidades locales. Señala que la creación de los tributos locales ha de operarse a través del legislador estatal por exigencia de los arts. 31.3 y 133.1 y 2 CE, potestad normativa que tiene su anclaje constitucional en la competencia del art. 149.1.14 CE, debiendo entenderse vedada, por ello, la intervención de las comunidades autónomas en este concreto ámbito normativo (STC 233/1999, de 16 de diciembre FJ 2).

c) El abogado del Estado recuerda a continuación que el ICIO, regulado en los arts. 100 a 103 TRLHL, es un impuesto municipal de carácter potestativo que los ayuntamientos pueden establecer y exigir de acuerdo con lo dispuesto en los arts. 2, 57 y 59 TRLHL. Señala que, según el art. 100.1 TRLHL, la realización del hecho imponible del ICIO exige la concurrencia de tres elementos, a saber: (i) un elemento fáctico, esto es, la realización de una construcción, instalación u obra dentro del término municipal; (ii) un elemento jurídico, consistente en la exigencia de licencia o de declaración responsable o comunicación previa a tal efecto; y (iii) que la expedición de dicha licencia o la actividad de control corresponda al ayuntamiento de la imposición. Sostiene que el hecho imponible no llega a producirse si falta alguno de los elementos citados. Respecto de la previa licencia y otros actos de control preventivo municipal, señala que se trata de uno de los medios de ejercicio de la intervención administrativa local en la actividad de los ciudadanos, y que se encuentra regulada en el art. 84.1 b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local (LBRL).

Según el abogado del Estado, la ley autonómica regula uno de los elementos esenciales del impuesto, como es el hecho imponible, lo que es contrario a los arts. 31.3, 133.1 y 2, 142 y 149.1.14 y 18 CE. Sostiene que la asimilación entre la «licencia de obras o urbanística municipal» a que alude el art. 100.1 TRLHL y la «autorización especial» otorgada por la administración autonómica, al producirse a pesar de que la norma autonómica configura a la autorización especial como sustitutoria del control municipal, tiene el efecto de ampliar o extender el hecho imponible de un impuesto local

(el ICIO), que solo puede estar regulado por una ley estatal (el texto refundido de la Ley de haciendas locales), extendiendo dicho impuesto a las autorizaciones especiales cuando tal supuesto no está previsto en la norma estatal. Indica también que la norma autonómica entra en contradicción con el art. 6 LOFCA, que forma parte del bloque de la constitucionalidad de acuerdo con la STC 122/2012, de 5 de junio, FJ 3, lo cual conlleva la vulneración de los arts. 149.1.14, 133.1 y 133.2 CE, y entiende aplicable al caso la doctrina establecida en el fundamento jurídico 6 de la STC 184/2011, de 23 de noviembre.

8. El 8 de junio de 2022 tuvo entrada en el registro general de este tribunal escrito del secretario primero del Parlamento de Canarias por el que se comunica el acuerdo adoptado por la mesa de la Cámara de autorización de personación en el presente proceso constitucional y de asignación al letrado-secretario general de la Cámara de la representación del Parlamento de Canarias ante el Tribunal Constitucional, así como de la dirección jurídica de la cuestión de inconstitucionalidad. Por escrito registrado con la misma fecha de 8 de junio de 2022, el letrado-secretario general del Parlamento de Canarias, en representación de este, se personó en el proceso y formuló alegaciones, mediante las que interesa la desestimación de la cuestión de inconstitucionalidad.

a) Indica, en primer lugar, que la cuestión tiene su origen en un recurso contencioso-administrativo planteado contra la liquidación municipal del ICIO —por un importe de 128 301,56 €— correspondiente a la instalación en el municipio de Villa de Arico del parque de generación eléctrica eólica «Parque eólico La Morra». Señala que forma parte del expediente un acta de la policía local en la que consta que, realizada una inspección el día 10 de febrero de 2022, tal instalación se encuentra en pleno funcionamiento y con sus obras aparentemente terminadas. Subraya a continuación que, desde la primera instancia, la empresa recurrente basó su pretensión contra la liquidación tributaria en una presunta inconstitucionalidad de la ley autonómica, sin discutir el alcance y determinación de la cuantía de tal liquidación, realizada de conformidad con el TRLHL; de modo que «su objeto material es eludir el pago del impuesto (ICIO) que —indubitablemente— tendría que abonar si no se hubiera producido intervención del Gobierno de Canarias sobre el suelo para una instalación energética que se reputó de interés general autonómico».

b) El letrado del Parlamento de Canarias se refiere en segundo lugar a los juicios de aplicabilidad y relevancia, señalando que la admisión a trámite del recurso de casación por parte del Tribunal Supremo «está sustentada, de inicio, con la predeterminación de presentar [...] una cuestión de inconstitucionalidad sobre una ley autonómica» y que «[e]n consecuencia, parece que la casación misma está dirigida a la depuración del ordenamiento jurídico autonómico». Sostiene que, por esta razón, «cualesquiera que hubieran sido las alegaciones de las partes y del Ministerio Fiscal respecto del planteamiento de la cuestión (art. 35.2 LOTC), esta habría de plantearse porque el juez ordinario —Tribunal Supremo— vinculó el interés casacional al juicio de constitucionalidad sobre la norma legal autonómica». Indica, no obstante, que «[a]dmitida a trámite la cuestión de inconstitucionalidad [...], no corresponde a esta representación del Parlamento Canario discrepar del juicio de aplicabilidad en esta fase procesal, pero [...] el juicio de aplicabilidad podía no haber resultado pertinente si se hubiera considerado que no se modifica el hecho imponible del TRLHL, ni se interviene en el ámbito competencial legislativo estatal».

En conexión con ello, razona que el Tribunal Supremo no ha buscado una interpretación conforme al ordenamiento constitucional del precepto cuestionado; interpretación que a su juicio existía y que —indica— era la que se contenía en la sentencia dictada en primera instancia por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 4 de Santa Cruz de Tenerife. Señala que el auto de planteamiento no contiene ninguna valoración acerca de si cabría interpretar la norma cuestionada como lo había hecho el juzgado en su momento. Y cita la STC 76/1996, de 30 de abril, FJ 5, relativa a la interpretación conforme por parte del Tribunal Constitucional a la hora de enjuiciar la validez de las normas con rango de ley, para justificar que el juez ordinario tiene el deber

de intentar una interpretación conforme antes de plantear una cuestión de inconstitucionalidad.

c) El representante del Parlamento de Canarias señala a continuación que la cuestión de inconstitucionalidad se ha planteado a instancia de parte (art. 35 LOTC) y que es «casi un recurso de inconstitucionalidad promovido por quien, careciendo de legitimación, insta al juez ordinario a la presentación de una cuestión con muy genéricos títulos constitucionales potencialmente afectados». Sostiene en este sentido que, en el proceso *a quo*, el recurrente «se desentendió —en términos procesales— del objeto material de su recurso: la liquidación del ICIO», que «hubiera tenido que abonar si el procedimiento para la instalación de ese parque de generación eléctrica hubiera sido un procedimiento ordinario, en el que la licencia municipal no es sustituida por una autorización especial del Gobierno de Canarias, como sucede en el caso del procedimiento excepcional». Resalta que, de este modo, el promotor «se beneficia: de la sumariedad de un procedimiento excepcional, de la consideración como de interés general de su instalación privada en suelo rústico, y de la capacidad de explotación de su instalación y —en consecuencia— de sus rendimientos económicos y la consiguiente amortización de su inversión en menor tiempo», pero que, a pesar de ello, «no está de acuerdo en tener que abonar al municipio (Villa de Arico) —que carga en el suelo rústico de su ámbito territorial con los costes paisajísticos y de todo orden— el importe que correspondería si el procedimiento, más lento y gravoso, hubiera sido el procedimiento ordinario».

d) El letrado del Parlamento de Canarias rechaza que la norma cuestionada contradiga lo dispuesto en el art. 6.3 LOFCA, señalando que «[l]a ley canaria cuestionada no introduce ningún hecho imponible *ex novo* y, en consecuencia, no hay duplicidad posible entre hechos imposables», duplicidad que es lo que prohíbe el precepto estatal.

e) Acto seguido se alude a los antecedentes legislativos de la Ley del Parlamento de Canarias 2/2011, de 26 de enero, por la que se introdujo la norma cuestionada en la Ley 11/1997, de 2 de diciembre. El letrado del Parlamento de Canarias recuerda que el art. 6 *bis*, apartado 4, tuvo su origen en una proposición de ley presentada por los grupos parlamentarios de Coalición Canaria y Popular en la legislatura autonómica 2007-2011, que los proponentes motivaron indicando que «[e]l régimen especial previsto no debe significar la exención de estos proyectos de un tributo local que contribuye a paliar los efectos económicos negativos que las obras pueden tener en el equilibrio presupuestario municipal». Y señala también, aportando copia del diario de sesiones del Parlamento de Canarias, que en el debate plenario final el acuerdo respecto de esta norma fue unánime. Razona que, como resultado de ello, el legislador canario ha ejercido sus competencias en materia de energía y de urbanismo y ordenación del territorio y «no ha mermado ni afectado la capacidad financiera de la corporación local, que soporta la carga en su territorio municipal de la instalación de generación energética», puesto que «se han garantizado los ingresos que hubiera obtenido esa corporación en un procedimiento ordinario, cuando —por razones de interés general— se produce el procedimiento extraordinario de autorización especial autonómica». E indica que «cabría incluso plantearse si —de no haber dispuesto el legislador autonómico esa garantía— la actuación pudiera reputarse como lesiva de la autonomía local».

f) Por último, la representación procesal del Parlamento de Canarias rechaza la interpretación del art. 110.1 TRLHL contenida en el auto de planteamiento. Frente a esta, señala que lo sustantivo del hecho imponible del impuesto es «la realización, dentro del término municipal, de cualquier instalación u obra», de modo que «[e]s la carga sobre el territorio municipal la causa del hecho imponible». Aduce, además, que en el marco del art. 6 de la Ley 11/1997 la corporación local sí participa en la actividad de control público, puesto que viene obligada a emitir un informe que habrá de ser tenido en cuenta por el órgano instructor. Concluye afirmando que la norma cuestionada no puede compararse con las que fueron enjuiciadas en las SSTC 233/1999 y 184/2011, invocadas en el auto de planteamiento, pues «[l]a ley canaria ni crea el impuesto local (ICIO), ni establece

exenciones en tributos locales ni altera el hecho imponible del mismo», sino que «[t]an solo regula el título de intervención sobre el suelo del municipio a través de una autorización especial autonómica», lo cual supone «un desarrollo que no altera el denominador normativo común que la legislación básica estatal representa».

9. El 14 de junio de 2022 tuvo entrada en el registro de este tribunal escrito del secretario general del Gobierno de Canarias por el que se comunica el acuerdo, adoptado por dicho Gobierno el 26 de mayo de 2022, de personación y formulación de alegaciones en el presente proceso constitucional. Por escrito registrado con la misma fecha de 14 de junio de 2022, el letrado del servicio jurídico del Gobierno de Canarias formuló alegaciones en las que interesa la desestimación de la cuestión de inconstitucionalidad. Dichas alegaciones fueron presentadas fuera del plazo improrrogable de quince días concedido al efecto por la providencia del Pleno del Tribunal Constitucional citada en el antecedente cuarto de esta sentencia, por cuanto consta fehacientemente que la notificación de esta había tenido lugar con fecha de 20 de mayo de 2022.

10. Mediante escrito registrado el 22 de junio de 2022, el Ministerio Fiscal formula alegaciones interesando la estimación de la cuestión de inconstitucionalidad.

a) Tras resumir los antecedentes de hecho, expone las razones por las que considera que se han exteriorizado correctamente los juicios de aplicabilidad y relevancia, e indica que el trámite de audiencia a las partes y al Ministerio Fiscal previsto en el art. 35.2 LOTC ha de entenderse correctamente cumplimentado. Acerca de esto último, pone de relieve la discrepancia existente entre el auto de apertura del trámite de alegaciones y el auto de planteamiento de la cuestión a la hora de identificar los preceptos del bloque de la constitucionalidad de cuya vulneración se duda: el primero reputó como posiblemente infringidos los arts. 133.2, 149.1.14 y 157.3 CE, mientras que el segundo planteó la posible infracción de los arts. 33.1 (aunque a la luz de su fundamentación cabe entender que hay un error material y en realidad se refiere al art. 31.3 CE), 133.1 y 2, 142 y 149.1.14 y 18 CE, en relación con el art. 6.3 LOFCA. Concluye, no obstante, que no existe óbice procesal para que el examen de la cuestión suscitada se extienda a todos los preceptos constitucionales identificados en el auto de planteamiento, pues ninguno de los intervinientes en el proceso se vio privado de la posibilidad de poder conocer que la norma cuestionada podía contradecir tales preceptos constitucionales —ya que a la mayoría de ellos se refería también el auto de admisión de la casación y se trata de preceptos que guardan estrecha conexión entre sí—, y las partes en el proceso *a quo* tuvieron la posibilidad de alegar —y de hecho alegaron— sobre dichas infracciones en el trámite de audiencia del art. 35.2 LOTC.

b) Sobre el fondo de las cuestiones planteadas, el Ministerio Fiscal coincide con el Tribunal Supremo en la apreciación de que el núcleo de la controversia se centra en determinar si es o no constitucionalmente posible que una norma autonómica altere o amplíe el hecho imponible del ICIO, tal y como este se define en el art. 100.1 TRLHL. Considera que esa definición resulta alterada por el precepto cuestionado, ya que la regulación que establece el art. 6 *bis* de la Ley del Parlamento de Canarias 11/1997 excluye el control preventivo municipal, lo que supone eliminar una de las condiciones que integran el hecho imponible del ICIO según la norma estatal, pero que este resultado pretende evitarse a través de la asimilación o equiparación recogida en el inciso cuestionado, lo cual «responde, sin duda, al propósito de evitar la pérdida de recursos para los ayuntamientos como consecuencia de la regulación de un procedimiento excepcional». Concluye por ello que dicha equiparación o asimilación «viene a alterar o redefinir el hecho imponible [del] ICIO, puesto que lo que supone es incluir en el mismo un supuesto no previsto, como es el de que la licencia o actividad de control no corresponda a los ayuntamientos que exigen y liquidan el impuesto».

c) El Ministerio Fiscal indica que la potestad originaria para el establecimiento de los tributos mediante ley corresponde exclusivamente al Estado, de conformidad con el

art. 133.1 CE, y que la potestad tributaria de las comunidades autónomas es una potestad derivada y sujeta no solo a la Constitución, sino también a las leyes (art. 133.2 CE); entre ellas, fundamentalmente, a la LOFCA y al texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales. Recuerda que la competencia de las comunidades autónomas para crear tributos *ex novo* no es absoluta, con cita de las SSTC 184/2011, de 23 de noviembre, FFJJ 4 y 6, y 71/2014, de 6 de mayo, FJ 3. Concluye de dicha doctrina constitucional que la norma cuestionada altera un elemento esencial de un tributo local, con invasión de la competencia estatal exclusiva ex art. 149.1.14 CE y con infracción del art. 6.3 LOFCA, que establece los límites al establecimiento de tributos propios de las comunidades autónomas, si bien indica acto seguido que «[e]l precepto autonómico cuestionado no crea un tributo propio de la comunidad autónoma, sino que altera el hecho imponible de ICIO establecido por la norma estatal, invadiendo las competencias exclusivas del legislador estatal».

d) Por último, el Ministerio Fiscal sostiene que la norma cuestionada vulnera también lo establecido por el art. 142 CE, «en cuanto que el legislador autonómico no ha garantizado la suficiencia financiera de las entidades locales que se ven afectadas por la pérdida de los ingresos de un tributo propio al regular un procedimiento excepcional que no sujeta determinadas obras de interés general a la preceptiva licencia municipal». Recuerda en este sentido que los treinta y seis municipios canarios que plantearon el conflicto en defensa de la autonomía local respecto del art. 6 *bis* de la Ley del Parlamento de Canarias 11/1997 reconocieron, al hacerlo, que el legislador autonómico había alterado el hecho imponible del ICIO, pese a que carecía de competencia para regular el tributo local, en lugar de acudir al mecanismo de compensación por la pérdida de recursos propios, en los supuestos de uso del procedimiento excepcional de autorización regulado en dicho precepto.

11. Mediante escrito registrado el 30 de junio de 2022, la procuradora doña María Beatriz Sánchez-Vera Gómez-Trelles, en nombre y representación de Alas Capital & NG, S.A., formuló alegaciones en las que interesa la declaración de inconstitucionalidad y nulidad del precepto cuestionado, reiterándose en las alegaciones ya vertidas ante el Tribunal Supremo con ocasión del trámite de audiencia previa al planteamiento de la cuestión y adhiriéndose a los razonamientos contenidos en este.

a) Alega, en esencia, que la disposición cuestionada vulnera el orden competencial constitucionalmente reconocido en materia de tributos estatales (arts. 149.1.14 y 18 CE), al pretender el legislador autonómico variar o completar el hecho imponible del impuesto, tal y como aparece diseñado en la norma estatal. Con ello, la norma autonómica lesionaría también los arts. 31.1 y 133.1 CE, sobre la potestad tributaria y la reserva de ley estatal en materia de tributos locales, así como el art. 142 CE, sobre la suficiencia financiera de las corporaciones locales. Y sostiene que dicho vicio de inconstitucionalidad se mantiene y extiende en la vigente redacción del precepto (que es ahora el apartado 7 del art. 6 *bis* de la Ley 11/1997).

b) La entidad recurrente en el proceso *a quo* argumenta que el procedimiento excepcional del art. 6 *bis* no es coincidente con los actos de control urbanístico municipal, por más que así lo diga el precepto cuestionado. Y no lo es «no solo por la evidente diferencia subjetiva, sino porque el parámetro de control de una y otras es diferente como también lo es el fundamento que las legitima que, en el caso de las autorizaciones autonómicas, se encuentra en la previa declaración de interés general de las obras y en la disconformidad con el planeamiento aplicable». Subraya que la equivalencia que impone el legislador canario lo es con la autorización autonómica, no con el informe de conformidad o disconformidad a emitir por el ayuntamiento; no obstante lo cual señala que tampoco sería admisible una equivalencia de esta última naturaleza «dados los nulos efectos que a tal informe otorga el precepto», que «priva a la administración municipal de toda actuación de control de la legalidad urbanística de la instalación eléctrica a ejecutar». Señala que «[n]ada impide la sustitución de títulos y de la administración autorizante porque ha sido decidido por norma con rango de ley y por

quien tiene competencias en materia de urbanismo y de ordenación del sector eléctrico canario: ahora bien, hecho esto, debe asumirse la inevitable consecuencia de no entender producido el hecho imponible del ICIO, estando ante un supuesto de no sujeción al impuesto». E insiste en que el art. 100.1 TRLHL exige que la actividad de control —sea licencia u otro acto de efecto equivalente— corresponda al ayuntamiento, elemento que legitimaría la liquidación de un impuesto que habrá de ingresarse en las arcas municipales.

c) Por último, la representación procesal de la sociedad mercantil señala que se vulnera también el art. 6.3 LOFCA. Indica en este sentido que, en hipótesis, correspondiendo a otra administración (no municipal) otorgar el título habilitante de determinadas construcciones o instalaciones, sería posible que las corporaciones locales mantuvieran la potestad de liquidar un impuesto que grave tales actuaciones. Ahora bien, para que ello tuviera lugar «sería necesario, de querer mantenernos en el ámbito del ICIO, que el legislador estatal modificara el hecho imponible del impuesto o bien se creara, incluso por la propia comunidad autónoma, una propia figura tributaria que así lo recogiese, respetando los términos del citado artículo 6.3 LOFCA».

12. Mediante providencia de 25 de octubre de 2022, se señaló ese mismo día para deliberación y votación de la presente sentencia.

II. Fundamentos jurídicos

1. Objeto del proceso y posiciones de las partes.

La Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo plantea cuestión de inconstitucionalidad respecto del art. 6 *bis*, apartado 4, de la Ley del Parlamento de Canarias 11/1997, de 2 de diciembre, de regulación del sector eléctrico canario, en la redacción dada por la Ley del Parlamento de Canarias 2/2011, de 26 de enero. El precepto establece lo siguiente (la cursiva es añadida):

«4. La conformidad de las administraciones públicas consultadas o, en su defecto, el acuerdo favorable del Gobierno de Canarias al que se refiere el apartado anterior, legitimarán por sí mismos la ejecución de los actos de construcción, edificación y uso del suelo incluidos en los correspondientes proyectos de instalaciones de generación, transporte y distribución, sin necesidad de ningún otro instrumento de planificación territorial o urbanística y tendrán el carácter de autorización especial equivalente a la licencia urbanística municipal, a los efectos de lo previsto en el artículo 100.1 del texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, con relación al devengo y a la liquidación municipal de oficio o a la autoliquidación del impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras.»

La controversia suscitada ante el órgano judicial proponente de la cuestión versa sobre la exigibilidad del impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras (en adelante, ICIO) a la sociedad mercantil recurrente, en virtud de la equiparación que el precepto cuestionado realiza entre la autorización especial autonómica regulada en el art. 6 *bis* de la Ley 11/1997 y la licencia urbanística municipal a que se refiere la ley estatal reguladora del impuesto, a saber, el texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales (TRLHL) aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo.

El Tribunal Supremo considera que dicha equiparación vendría a ampliar o extender el hecho imponible de un impuesto de creación y regulación estatal. Plantea que ello podría ser incompatible con las competencias del legislador estatal para la regulación del sistema tributario local (arts. 149.1.14 y 18, en relación con los arts. 31.3 y 133.1 y 2 CE) y con la suficiencia financiera de los entes locales (art. 142 CE). Estos preceptos se invocan en el auto de planteamiento en relación tanto con el art. 100.1 TRLHL, que regula el hecho imponible del ICIO, como con el art. 6.3 de la Ley Orgánica 8/1980,

de 22 de septiembre, de financiación de las comunidades autónomas (LOFCA), conforme a su redacción en la Ley Orgánica 3/2009, de 18 de diciembre, que fija los límites a la potestad tributaria de las comunidades autónomas.

Como con mayor detalle se ha reseñado en los antecedentes, tanto el abogado del Estado como el Ministerio Fiscal y la sociedad mercantil recurrente en el proceso *a quo* interesan la estimación de la cuestión de inconstitucionalidad, suscribiendo, en esencia, los argumentos recogidos en el auto de planteamiento. Sostienen que la norma autonómica cuestionada regula uno de los elementos esenciales del impuesto, como es el hecho imponible, con invasión de la competencia exclusiva estatal para la regulación de los tributos locales e incurriendo así en vulneración de los arts. 31.3, 133.1 y 2, 142 y 149.1.14 y 18 CE, en relación con el art. 6.3 LOFCA.

El Parlamento de Canarias duda acerca de la admisibilidad de la cuestión de inconstitucionalidad e interesa expresamente su desestimación. Considera que la norma cuestionada no afecta a la regulación estatal del ICIO ni invade las competencias del Estado, sino que se limita, en ejercicio de las competencias autonómicas sobre urbanismo y ordenación del sector eléctrico canario, a regular el título de intervención sobre el suelo del municipio a través de una autorización especial autonómica, sin eliminar totalmente la actividad de control municipal a que la ley estatal asocia la exigibilidad del impuesto. Según el letrado del Parlamento de Canarias, la norma autonómica debería considerarse compatible con la Constitución, además, porque garantiza a los municipios los ingresos que estos obtendrían en defecto de uso del mecanismo de la autorización especial regulado en el art. 6 *bis*, de modo que vendría a impedir que dicho mecanismo merme la capacidad financiera de la corporación local y simultáneamente garantizaría a los municipios una compensación económica por los costes paisajísticos y de todo orden propios de las instalaciones sometidas a autorización.

2. Consideraciones previas.

Con carácter previo al examen de las dudas de constitucionalidad planteadas resulta necesario realizar varias aclaraciones acerca de su objeto, admisibilidad y alcance.

a) En cuanto al objeto de la cuestión, cumple observar que, aunque la parte dispositiva del auto de planteamiento se refiere sin más especificaciones al apartado 4 del art. 6 *bis* de la Ley del Parlamento de Canarias 11/1997, tanto de su fundamentación jurídica como del objeto del proceso *a quo* se desprende indubitadamente que lo cuestionado es exclusivamente el inciso final del precepto, esto es, la norma que equipara la autorización especial autonómica a la actividad de control urbanístico municipal descrita en el art. 100.1 TRLHL a efectos de devengo y liquidación del ICIO. Tal y como ha quedado indicado en los antecedentes de esta sentencia, la Sala proponente no pone en cuestión, sino que acepta expresamente, la compatibilidad con la Constitución del mecanismo de la autorización especial regulado en el art. 6 *bis*. Dicha compatibilidad ha sido ya confirmada por la doctrina constitucional —citada en el propio auto de planteamiento— respecto del concreto mecanismo de autorización del art. 6 *bis* (ATC 9/2013, de 15 de enero), así como respecto de varios mecanismos de análoga naturaleza previstos en otras disposiciones legales (SSTC 56/1986, de 13 de mayo, y 149/1998, de 2 de julio); sin que proceda, por lo tanto, extender nuestro enjuiciamiento a este extremo.

Por lo demás, la norma se cuestiona en su redacción aplicable al proceso *a quo*, que es la dada por la Ley del Parlamento de Canarias 2/2011, de 26 de enero. La norma ahora cuestionada sigue vigente sin variaciones relevantes, con una nueva numeración (apartado 7 del art. 6 *bis*) tras las modificaciones operadas posteriormente en la Ley 11/1997 por el Decreto-ley 15/2020, de 10 de septiembre, y por la Ley 5/2021, de 21 de diciembre; versiones posteriores del precepto que, sin embargo, quedan fuera del alcance de nuestro pronunciamiento.

b) Por lo que respecta a la admisibilidad de la cuestión de inconstitucionalidad, debe en primer lugar aclararse que el requisito de la previa audiencia a las partes y al Ministerio Fiscal acerca de la pertinencia de su planteamiento (art. 35.2 LOTC) puede considerarse cumplido correctamente en el presente caso, a pesar de que los preceptos del bloque de la constitucionalidad que el auto de planteamiento reputa vulnerados no coincidan exactamente con los que se pusieron de manifiesto a las partes en el auto por el que se abrió dicho trámite de audiencia (a saber, los arts. 133.2, 149.1.14 y 157.3 CE). Y ello porque los preceptos en que definitivamente se sustentan las dudas de constitucionalidad fueron traídos a colación por las propias partes (en concreto, por la entidad mercantil recurrente en el proceso *a quo*) en el marco del trámite del art. 35.2 LOTC [SSTC 67/1985, de 24 de mayo, FJ 1 a); 138/2005, de 26 de mayo, FJ 2, y 55/2017, de 11 de mayo, FJ 2 b)]. Además, y como señala el Ministerio Fiscal, los preceptos incluidos como parámetro de constitucionalidad en el auto de planteamiento se encuentran estrechamente relacionados con los identificados en el trámite de audiencia y en el propio auto de admisión del recurso de casación, de modo que no cabe entender —ni se ha alegado ante este tribunal— que ninguno de los intervinientes en el proceso *a quo* se haya visto privado de la posibilidad de conocer que la norma cuestionada podía contradecir tales previsiones constitucionales ni de formular alegaciones al respecto.

En conexión con ello han de desestimarse las alegaciones del letrado del Parlamento de Canarias relativas a la inadmisibilidad de la presente cuestión de inconstitucionalidad. La asamblea autonómica aduce en este punto que, por una parte, el proceso *a quo* habría estado predeterminado —desde el propio auto de admisión del recurso de casación y con independencia de lo que se alegase en el trámite de audiencia—, al planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, debido al motivo de interés casacional objetivo que dio lugar a su admisión; de otro lado, que el Tribunal Supremo habría incumplido la carga de justificar por qué considera que no es posible realizar una interpretación del precepto cuestionado que lo haga compatible con la Constitución; y, finalmente, que la cuestión de inconstitucionalidad se habría planteado a instancia de parte, constituyendo «casi un recurso de inconstitucionalidad promovido por quien carec[e] de legitimación». Frente a ello hemos de recordar que el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad es «una prerrogativa exclusiva e irrevisable» de los órganos judiciales (por todas, STC 26/2009, de 26 de enero, FJ 2), sobre cuyo ejercicio corresponde únicamente a ellos decidir. En este sentido, el trámite de audiencia a las partes y al Ministerio Fiscal previsto en el art. 35.2 LOTC es una pieza preliminar del posterior proceso constitucional (ATC 220/2012, de 27 de noviembre), de celebración imperativa y cuya finalidad es «garantizar la audiencia [...] ante una posible decisión judicial de tanta entidad como es la apertura de un proceso constitucional y de poner a disposición del órgano judicial un medio que le permita conocer la opinión de los sujetos interesados con el fin de facilitar su reflexión sobre la conveniencia o no de proceder a la apertura de dicho proceso» (STC 140/2008, de 28 de octubre, por todas). Por lo demás, la fundamentación del auto de planteamiento ha de considerarse suficientemente expresiva de las razones por las cuales el órgano proponente considera inviable realizar una interpretación del precepto acorde con la Constitución y, asimismo, pone de manifiesto que se han tenido en cuenta las alegaciones formuladas por las partes en el trámite de audiencia, con independencia de que el órgano judicial las comparta o no, careciendo de relevancia a estos efectos el motivo de interés casacional objetivo apreciado al admitir el recurso de casación.

c) En cuanto a las dudas de constitucionalidad planteadas, el auto de planteamiento invoca como parámetro de constitucionalidad los arts. 31.3, 133.1 y 2, 142, y 149.1.14 y 18 CE, en relación con el art. 6.3 LOFCA. Varias precisiones son necesarias en este sentido.

Por una parte, la duda relativa al art. 31.3 CE (principio de legalidad en el establecimiento de prestaciones personales o patrimoniales de carácter público) carece de contenido alegatorio específico, en la medida en que el órgano proponente de la

cuestión no aduce que se haya vulnerado la reserva de ley en materia tributaria, sino que se refiere únicamente a la posible vulneración de la competencia del Estado para aprobar dicha regulación legal, remitiendo así a la fundamentación de la duda de constitucionalidad de contenido competencial relativa a los arts. 133.1 y 2, 149.1.14 y 149.1.18 CE, en relación con el art. 6.3 LOFCA.

De otro lado, y en consonancia con lo que acaba de indicarse, apreciamos que, pese al tenor de la parte dispositiva del auto de planteamiento, su fundamentación jurídica se refiere casi en exclusiva a la posible vulneración de las competencias del Estado en punto a la regulación del sistema tributario local (arts. 133.1 y 149.1.14 y 18 CE) y a la posible infracción paralela de los límites impuestos a las comunidades autónomas a la hora de regular tributos propios sobre materias reservadas a los entes locales (arts. 133.2 CE y 6.3 LOFCA). Solo de manera accesoria e indirecta se alude a la posible vulneración del principio de suficiencia financiera de los entes locales (art. 142 CE). Nuestro enjuiciamiento seguirá esta misma estructura, y por lo tanto abordaremos prioritariamente las cuestiones competenciales y, en conexión con ellas, la de carácter sustantivo.

3. Encuadramiento competencial de la norma cuestionada.

a) El análisis de las dudas de constitucionalidad de contenido competencial exige determinar, en primer lugar, la materia objeto de la regulación discutida, para después examinar la distribución competencial existente sobre ella. Como hemos señalado en otras ocasiones, esta operación de encuadramiento competencial ha de efectuarse atendiendo al específico contenido, sentido y finalidad de la norma examinada [SSTC 26/2016, de 18 de febrero, FJ 6; 21/2017, de 2 de febrero, FJ 2, y 100/2017, de 20 de julio, FJ 5 b)], sin que este tribunal esté vinculado por «las incardinaciones competenciales contenidas en las normas sometidas a su enjuiciamiento», ni tampoco por «el encuadramiento competencial que realicen las partes en el proceso» (por todas, STC 18/2016, de 4 de febrero, FJ 10).

En el presente caso ha de dilucidarse, en concreto, si la norma cuestionada se encuadra en las materias de energía, urbanismo y ordenación del territorio —como sostiene la representación del Parlamento de Canarias— o si, por el contrario, constituye regulación propiamente tributaria —como mantienen el órgano proponente de la cuestión y el resto de partes personadas en este proceso—. A tal efecto, nuestro análisis ha de partir de la regulación del procedimiento excepcional de autorización previsto en el art. 6 *bis* de la Ley 11/1997 para, a continuación, determinar cuál es la sustancia material de la norma contenida en el último inciso de su apartado 4.

b) El art. 6 *bis* de la Ley del Parlamento de Canarias 11/1997, de 2 de diciembre, en la redacción dada por la Ley 2/2011, de 26 de enero, regula el «procedimiento excepcional para obras de interés general para el suministro de energía eléctrica». Su apartado 1 regula la premisa necesaria para la aplicación de este mecanismo excepcional, a saber, la existencia de una declaración de interés general de las obras necesarias para la ejecución de instalaciones de generación, transporte o distribución eléctrica; declaración para cuya adopción se habilita a la consejería competente en materia de energía «[c]uando razones justificadas de urgencia o excepcional interés aconsejen la modernización o el establecimiento» de tales instalaciones. A continuación, los apartados 2 a 4 regulan el régimen especial de autorización para los proyectos de construcción, modificación y ampliación de este tipo de instalaciones. En concreto, se prevé que tales proyectos «no estarán sujetos a licencia urbanística ordinaria o a cualquier otro acto de control preventivo municipal o insular», pero que tanto el ayuntamiento como el cabildo insular afectados habrán de emitir informe, en el plazo de un mes desde su recepción, «sobre la conformidad o disconformidad de tales proyectos con el planeamiento territorial o urbanístico en vigor, transcurrido el cual se entenderá evacuado el trámite y continuará el procedimiento» (apartado 2). En caso de conformidad del ayuntamiento, la autorización especial se entenderá implícitamente otorgada (apartado 2), mientras que, en caso de disconformidad con el planeamiento o

en ausencia de este, se elevará el proyecto al Gobierno de Canarias, el cual «decidirá si procede o no su ejecución y, en el primer caso, precisará los términos de la ejecución y ordenará la iniciación del procedimiento de modificación o revisión del planeamiento territorial o urbanístico» (apartado 3). Independientemente de la vía a través de la cual se haya obtenido la autorización (conformidad de las administraciones consultadas o, en su defecto, acuerdo favorable del Gobierno de Canarias), esta tendrá el carácter de autorización especial y «legitimar[á] por sí mism[a] la ejecución de los actos de construcción, edificación y uso del suelo incluidos en los correspondientes proyectos de instalaciones de generación, transporte y distribución, sin necesidad de ningún otro instrumento de planificación territorial o urbanística».

De lo expuesto resulta que el régimen de autorización especial regulado en el art. 6 *bis* se refiere a los mecanismos de control administrativo previo de los actos de construcción, edificación y uso del suelo, cuando estos se refieran a la construcción, modificación o ampliación de determinadas instalaciones de generación, transporte o distribución de energía eléctrica. El precepto regula tanto el tipo de control previo («autorización especial») como la competencia para su ejercicio (que se atribuye al Gobierno de Canarias cuando el ayuntamiento afectado no se manifieste favorablemente sobre el proyecto en el plazo de un mes desde su recepción). Se trata, con toda claridad, de cuestiones relativas a la energía, al urbanismo y a la ordenación del territorio, extremo que ninguna de las partes ha controvertido en el marco del presente proceso.

c) Este encuadramiento material no puede extenderse, sin embargo, a la norma específicamente cuestionada, a pesar de su ubicación sistemática y de su estrecha conexión sustantiva con el procedimiento de autorización al que acabamos de aludir.

La norma establece que la autorización especial será «equivalente a la licencia urbanística municipal» —cuestión que parecería meramente urbanística—, pero especifica que ello se establece «a los efectos de lo previsto en el artículo 100.1 del texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales [...] con relación al devengo y a la liquidación municipal de oficio o a la autoliquidación del impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras». De modo que el propio tenor de esta previsión obliga a concluir que su finalidad y efectos son estrictamente tributarios. Así lo confirman, por lo demás, los antecedentes legislativos de la Ley 2/2011, de 26 de enero (por la que se introdujo la norma cuestionada en la Ley 11/1997, de 2 de diciembre) y las alegaciones formuladas en este proceso por el letrado del Parlamento de Canarias: se trataría de evitar que el régimen de autorización del art. 6 *bis* exima a los proyectos afectados del pago del ICIO, así como de garantizar a las corporaciones locales los ingresos que estas hubieran obtenido en defecto de la aplicación de dicho mecanismo autorizador especial.

Conforme a lo anterior, concluimos que la norma cuestionada se inserta de forma natural en la materia de Derecho tributario, lo que nos lleva a rechazar el encuadramiento competencial defendido por la representación procesal del Parlamento de Canarias. Pero, adicionalmente, hemos de precisar que la materia tributaria regulada se enmarca específicamente en el ámbito de los tributos propios de los entes locales —que a su vez forma parte del régimen de las haciendas locales—, y no en el de los tributos autonómicos. En efecto, la regulación examinada se refiere expresamente al ICIO, tributo local de regulación estatal, sin que de su contenido quepa deducir en modo alguno que nos encontramos ante la regulación de un tributo propio de la Comunidad Autónoma de Canarias. Por ello debe desestimarse ya la duda de inconstitucionalidad fundada en la posible vulneración de los arts. 133.2 CE y 6.3 LOFCA, precepto orgánico que fija los límites y las condiciones en las cuales las comunidades autónomas podrán establecer tributos autonómicos, pero que nada dice sobre la regulación de los tributos locales (en sentido análogo, STC 184/2011, de 23 de noviembre, FJ 5).

4. Doctrina constitucional sobre el régimen de distribución de competencias para la regulación del sistema tributario local y su conexión con la suficiencia financiera de las haciendas locales.

Determinado así que la norma examinada afecta al régimen de un tributo propio de los entes locales, procede recordar ahora nuestra doctrina sobre el alcance de las competencias estatales para regular dicha cuestión y sobre su conexión con la suficiencia financiera de los entes locales.

a) Sobre la materia de las «haciendas locales» hemos indicado que pueden operar dos títulos competenciales del Estado, a saber, los referidos a la hacienda general (art. 149.1.14 CE) y a las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas (art. 149.1.18 CE), si bien que, concurriendo en la materia «administración local» competencias tanto estatales como autonómicas, en el ejercicio de aquellas el Estado deberá atenerse al reparto competencial correspondiente (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 139). Así, dado que la regulación de las haciendas locales frecuentemente estará llamada a incidir sobre el régimen jurídico de la administración local (cuya disciplina queda reservada al Estado ex art. 149.1.18 CE únicamente por lo que afecta a sus aspectos básicos), «solo de manera puntual podrá el Estado regular con carácter exclusivo tal materia haciendo prevalecer el [título competencial] de la 'hacienda general' del artículo 149.1.14 CE» (STC 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 4).

Por lo que aquí interesa, ha de recordarse que la competencia estatal exclusiva del art. 149.1.14 CE entra en juego «en aquellos casos en los que la normativa estatal tenga por objeto la regulación de instituciones comunes a las distintas haciendas o de medidas de coordinación entre la hacienda estatal y las haciendas de las corporaciones locales», o también «cuando su finalidad sea la salvaguarda de la suficiencia financiera de las haciendas locales garantizada por el art. 142 CE, en cuanto presupuesto indispensable para el ejercicio de la autonomía local constitucionalmente reconocido en los arts. 137, 140 y 141 CE» (STC 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 4, con ulteriores referencias).

b) Por lo que respecta específicamente a la regulación de los tributos locales, hemos reiterado que la reserva de ley en materia tributaria impuesta por el art. 31.3 CE se extiende a la creación *ex novo* de los tributos y a la configuración de los elementos esenciales de los mismos (así, desde la STC 37/1981, de 16 de noviembre, FJ 4). En el caso de que se trate de tributos que constituyan recursos propios de las corporaciones locales —carentes de potestad legislativa, aunque habilitadas por el art. 133.2 CE para establecerlos y exigirlos—, aquella reserva habrá de operarse necesariamente a través del legislador estatal, «cuya intervención reclaman los apartados 1 y 2 del artículo 133 de la Constitución», en tanto en cuanto la misma «existe también al servicio de otros principios —la preservación de la unidad del ordenamiento y de una básica igualdad de posición de los contribuyentes—» (STC 19/1987, de 17 de febrero, FJ 4), principios que solo puede satisfacer la ley del Estado. Además, «desde el momento en que esta concreta potestad normativa del Estado tiene como inmediata finalidad garantizar la suficiencia financiera de tales corporaciones [...], su ejercicio encuentra anclaje constitucional en la competencia exclusiva sobre hacienda general (art. 149.1.14 CE), debiendo entenderse vedada, por ello, la intervención de las comunidades autónomas en este concreto ámbito normativo» (STC 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 22). Se trata, en suma, de «una potestad exclusiva y excluyente del Estado que no permite intervención autonómica en la creación y regulación de los tributos propios de las entidades locales» [STC 31/2010, FJ 140; doctrina reiterada después en las SSTC 65/2020, de 18 de junio, FJ 7 B), y 125/2021, de 3 de junio, FJ 7 b)].

De ello se sigue que, en tanto que impuesto integrante del sistema tributario local como tributo propio de los entes locales (arts. 100 a 104 TRLHL), la regulación del ICIO recae bajo la órbita de la competencia exclusiva prevista en el art. 149.1.14 CE. Así lo establecimos ya en la STC 184/2011, de 23 de noviembre, en la que declaramos inconstitucional y nula por motivos competenciales la exención del ICIO prevista en el art. 59.2, segundo inciso, de la Ley del Parlamento de Cataluña 9/1993, de 30 de septiembre, del patrimonio cultural catalán.

c) Resulta preciso recordar también que, a tenor de nuestra doctrina, el principio de suficiencia financiera de los entes locales recogido en el art. 142 CE no constituye en sí mismo título competencial alguno a favor del Estado, sino que presupone la competencia

estatal sobre la materia en virtud de los títulos competenciales previstos en el art. 149.1.14 y 18 CE [STC 233/1999, FJ 4 b)]. Y ello sin perjuicio de su intensa conexión con la competencia del Estado en materia de hacienda general, pues «es al Estado, a tenor de la competencia exclusiva que en materia de hacienda general le otorga el art. 149.1.14 CE, a quien, a través de la actividad legislativa y en el marco de las disponibilidades presupuestarias, incumbe en última instancia hacer efectivo el principio de suficiencia financiera de las haciendas locales» (por todas, STC 48/2004, de 25 de marzo, FJ 10).

Ello no excluye completamente, sin embargo, la actuación de las comunidades autónomas en este concreto ámbito, pues del art. 142 CE cabe extraer un mandato cuyos destinatarios son tanto el Estado como las comunidades autónomas (STC 82/2020, de 15 de julio, FJ 7). Dicho mandato implica la necesidad de que las entidades locales cuenten con fondos suficientes para cumplir con las funciones que tienen legalmente encomendadas, esto es, «para posibilitar y garantizar, en definitiva, el ejercicio de la autonomía constitucionalmente reconocido» (SSTC STC 179/1985, de 19 de diciembre, FJ 3; 96/1990, de 24 de mayo, FJ 7, y 331/1993, de 12 de noviembre, FJ 2). Así, «la comunidad autónoma, que tiene atribuida la capacidad de determinar el ámbito competencial local en el ámbito de sus competencias, es constitucionalmente responsable, junto con el Estado, de garantizar la suficiencia financiera de los entes locales», de modo que «la atribución a los entes locales de nuevas tareas, o la ampliación de aquellas que ya venían desempeñando, debe tener como consecuencia, en su caso, la garantía de aquellos ingresos que le permitan hacer frente a la eventual necesidad de gasto que la nueva atribución de competencias pueda suponer, debiendo encargarse también aquel nivel de gobierno al que el bloque de constitucionalidad ha reservado la concreta competencia —y que decide atribuirle al ente local— de acordar aquellas medidas pertinentes al objeto de garantizar su suficiencia financiera» (STC 82/2020, FJ 7).

5. Examen de la constitucionalidad de la disposición cuestionada.

a) Sentado así que la regulación de los tributos propios de los entes locales —entre los que se encuentra el ICIO— corresponde en exclusiva al Estado, el enjuiciamiento de la adecuación de la norma cuestionada al orden constitucional de distribución de competencias pasa necesariamente por dilucidar si, tal y como se argumenta en el auto de planteamiento, la misma introduce una regulación propia del hecho imponible del impuesto que modifica para la Comunidad Autónoma de Canarias el ámbito de supuestos sujetos a dicho tributo por comparación con lo previsto por el legislador estatal.

Para abordar esta cuestión es necesario partir de la delimitación del hecho imponible del ICIO que realiza el art. 100.1 TRLHL. Según este precepto, el hecho imponible del impuesto está constituido por tres elementos. El primero de ellos consiste en «la realización, dentro del término municipal, de cualquier construcción, instalación u obra». El segundo elemento es que para ello se exija la «obtención de la correspondiente licencia de obras o urbanística, se haya obtenido o no dicha licencia», o bien la «presentación de declaración responsable o comunicación previa». En tercer y último lugar, es necesario que «la expedición de la licencia o la actividad de control corresponda al ayuntamiento de la imposición».

La mera lectura del art. 100.1 TRLHL nos lleva a rechazar la interpretación —propuesta por el letrado del Parlamento de Canarias— de que lo verdaderamente sustantivo del hecho imponible del ICIO sería la realización de cualquier construcción u obra dentro del término municipal, esto es, «la carga sobre el territorio municipal». Frente a ello, observamos que el tenor del precepto no permite dudar de que las tres exigencias citadas deben verificarse de forma cumulativa para que se entienda producido el hecho imponible, de modo que la ausencia de cualquiera de ellas determina la no exigibilidad del impuesto.

b) En el caso de la norma examinada, el debate planteado en este proceso está conectado con la tercera y última de las condiciones previstas en el art. 100.1 TRLHL, esto es, la necesaria realización de una actividad de control urbanístico por parte del municipio de la imposición. Según el auto de planteamiento, dicha actividad no se produciría en los supuestos excepcionales en que se aplica el procedimiento del art. 6 *bis* de la Ley 11/1997, de modo que la norma cuestionada, al prever que la autorización especial será equivalente a la licencia urbanística municipal a efectos de la liquidación del ICIO, alteraría el hecho imponible del impuesto al incluir en él las instalaciones y obras cuyo control previo corresponda no al municipio, sino a la comunidad autónoma. Frente a ello, la representación procesal del Parlamento de Canarias sostiene que la autorización especial regulada en el art. 6 *bis* no elimina la actividad de control urbanístico municipal, sino que solamente modifica los términos en que la misma se despliega, pues se establece que el municipio está obligado a emitir un informe que habrá de ser tenido en cuenta a la hora de resolver el procedimiento de autorización.

Para determinar si el legislador autonómico ha reelaborado el hecho imponible — cuestión vedada por el orden constitucional de distribución de competencias— hay que dilucidar si en el procedimiento de autorización especial el ayuntamiento puede expedir la licencia o realizar la actividad de control urbanístico, como exige el art. 100.1 TRLHL. Pues bien, el art. 6 *bis* de la Ley 11/1997 excluye con claridad esa posibilidad cuando indica que los proyectos de construcción, modificación y ampliación de las instalaciones «se someterán a un régimen especial de autorización y no estarán sujetos a licencia urbanística ordinaria o a cualquier otro acto de control preventivo municipal o insular». Ciertamente, el precepto no excluye radicalmente la participación del municipio. Ahora bien, el sentido y la finalidad de dicho mecanismo consiste en privar a los ayuntamientos afectados de la capacidad de impedir la actuación sometida a control por ser disconforme con la legalidad urbanística. La ley atribuye la capacidad de denegar la autorización exclusivamente al Gobierno de Canarias, reteniendo los municipios afectados solo la facultad de participar en el procedimiento de autorización a través de la emisión de un informe «sobre la conformidad o disconformidad de tales proyectos con el planeamiento territorial o urbanístico en vigor». Un informe, por lo demás, cuya falta de emisión en plazo no imposibilita la continuación del procedimiento, y cuya ausencia o eventual sentido desfavorable no impide la ejecución de los correspondientes actos de construcción, edificación y uso del suelo.

A la luz de lo anterior concluimos que la norma cuestionada, al establecer que la autorización especial regulada en el art. 6 *bis* será equivalente a la licencia urbanística municipal a los efectos de lo previsto en el art. 100.1 TRLHL, viene a extender el hecho imponible del ICIO a un supuesto no previsto por el legislador estatal —a saber, aquel en que la actividad de control urbanístico corresponda a la comunidad autónoma—, con la consiguiente invasión de la competencia estatal en materia de hacienda general (art. 149.1.14 CE) en relación con el art. 133.1 CE.

c) La conclusión a la que acabamos de llegar no queda desvirtuada por las razones de justicia tributaria a que parece aludir el letrado del Parlamento de Canarias, cuando indica en sus alegaciones que la norma cuestionada impide que se exima de contribuir al soporte de los costes paisajísticos y de todo orden derivados de la instalación al promotor que se beneficia de la aplicación del art. 6 *bis* y, con ello, de la sumariedad de este procedimiento excepcional y de la consideración como de interés general de su instalación privada en suelo rústico. Tampoco obsta a la vulneración competencial detectada el hecho de que, como señala el Ministerio Fiscal y demuestra la tramitación parlamentaria de la Ley 2/2011, de 26 de enero, la norma cuestionada obedezca al propósito de evitar la pérdida de recursos para los ayuntamientos como consecuencia de la regulación del procedimiento excepcional del art. 6 *bis* de la Ley 11/1997.

A pesar de tratarse de un objetivo legítimo, la voluntad de paliar los efectos negativos que la aplicación del mecanismo del art. 6 *bis* pudiera llegar a tener sobre el equilibrio presupuestario y sobre otros ámbitos de la vida municipal, incluido el medioambiental, no puede servir para justificar la invasión de la competencia estatal para regular los tributos

propios de los entes locales. Y ello más aún cuando el legislador autonómico puede alcanzar estos mismos objetivos a través de otros mecanismos acordes con el orden constitucional de distribución de competencias entre Estado y comunidades autónomas.

6. Inconstitucionalidad y nulidad de la norma cuestionada: efectos del fallo.

Conforme a lo expuesto, procede declarar la inconstitucionalidad y nulidad del último inciso del apartado 4 del art. 6 *bis* de la Ley del Parlamento de Canarias 11/1997, en la redacción dada por la Ley del Parlamento de Canarias 2/2011, por invasión de la competencia exclusiva estatal para la regulación de los tributos propios de los entes locales (art. 149.1.14 CE en relación con el art. 133.1 CE). La estimación de la cuestión por este motivo hace que resulte innecesario abordar la duda de constitucionalidad relativa a la posible vulneración del principio de suficiencia financiera de las haciendas locales (art. 142 CE).

Llegados a este punto resulta necesario precisar cuál es el alcance concreto que debe atribuirse a dicha declaración de nulidad ya que, como hemos indicado en otras ocasiones, esta «no ha de presentar siempre y necesariamente el mismo alcance» y «la declaración de invalidez de un precepto legal, por vulneración del orden constitucional de competencias, no puede ser a costa de un sacrificio desproporcionado en la efectividad de otras normas constitucionales» (STC 54/2002, de 27 de febrero, FJ 8). Entre esas otras normas ocupa un papel destacado el principio constitucional de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), al que responde la previsión contenida en el art. 40.1 LOTC, según el cual las sentencias declaratorias de la inconstitucionalidad de las leyes «no permitirán revisar procesos fenecidos mediante sentencia con fuerza de cosa juzgada» en los que se haya hecho aplicación de las leyes inconstitucionales. Pero, además de preservar la cosa juzgada, la modulación del alcance de las declaraciones de inconstitucionalidad puede ir más allá si ello es necesario para evitar que la declaración de nulidad perjudique indebidamente otros bienes constitucionales (por todas, SSTC 45/1989, de 20 de febrero, FJ 11, y 116/2022, de 27 de septiembre, FJ 7).

La norma declarada inconstitucional y nula afecta al devengo y liquidación del ICIO correspondiente a las obras de interés general para el suministro de energía eléctrica autorizadas en virtud del mecanismo especial regulado en el art. 6 *bis* de la Ley 11/1997, en la redacción dada a este precepto por la Ley 2/2011. Con ello, afecta tanto a los derechos de los titulares de las correspondientes instalaciones —que realizaron las obras en el entendimiento de que quedaban sujetos al ICIO— como a los ingresos de los entes locales afectados por la aplicación de dicho mecanismo de autorización especial —que procedieron a la recaudación del impuesto al amparo de lo previsto en la norma ahora declarada inconstitucional y nula y que, en consecuencia, legítimamente incluyeron el importe de tal recaudación en su estado de ingresos—. En este contexto, el principio constitucional de seguridad jurídica reclama que no puedan considerarse situaciones susceptibles de ser revisadas con fundamento en la presente sentencia aquellas obligaciones tributarias devengadas por este impuesto que, a la fecha de dictarse la misma, hayan sido decididas definitivamente mediante sentencia con fuerza de cosa juzgada o mediante resolución administrativa firme. A estos exclusivos efectos, tendrán también la consideración de situaciones consolidadas (i) las liquidaciones provisionales o definitivas que no hayan sido impugnadas a la fecha de dictarse esta sentencia y (ii) las autoliquidaciones cuya rectificación no haya sido solicitada ex art. 120.3 de la Ley general tributaria a dicha fecha.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, por la autoridad que le confiere la Constitución de la Nación española, ha decidido estimar la cuestión de inconstitucionalidad núm. 1913-2022 planteada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo y, en consecuencia, declarar inconstitucional y nulo el inciso «equivalente a la licencia urbanística municipal, a los

efectos de lo previsto en el artículo 100.1 del texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, con relación al devengo y a la liquidación municipal de oficio o a la autoliquidación del impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras» del apartado 4 del art. 6 bis de la Ley del Parlamento de Canarias 11/1997, de 2 de diciembre, de regulación del sector eléctrico canario, en la redacción dada a dicho precepto por la Ley del Parlamento de Canarias 2/2011, de 26 de enero. Esta declaración de nulidad tendrá los efectos señalados en el fundamento jurídico 6.

Publíquese esta sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a veinticinco de octubre de dos mil veintidós.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Santiago Martínez-Vares García.—Antonio Narváez Rodríguez.—Ricardo Enríquez Sancho.—Cándido Conde-Pumpido Tourón.—María Luisa Balaguer Callejón.—Ramón Sáez Valcárcel.—Enrique Arnaldo Alcubilla.—Concepción Espejel Jorquera.—Inmaculada Montalbán Huertas.—Firmado y rubricado.

Voto particular que formula el magistrado don Enrique Arnaldo Alcubilla a la sentencia que resuelve la cuestión de inconstitucionalidad núm. 1913-2022

Con el máximo respeto a la opinión de mis compañeros de Pleno y aunque he votado en favor del fallo de esta sentencia, manifiesto mi discrepancia con una parte de su fundamentación jurídica y por ello formulo este voto concurrente, al amparo del art. 90.2 LOTC, por las razones ya defendidas en su momento durante la deliberación y que expongo a continuación.

Mi discrepancia se centra únicamente en el último fundamento jurídico, el 6, en el que, tras declarar la inconstitucionalidad y nulidad de la disposición cuestionada, se modulan los efectos de tal declaración.

Es cierto que este tribunal, en la STC 45/1989, de 20 de febrero, y en otras posteriores, ha admitido la limitación de efectos respecto de los actos firmes que no tengan naturaleza penal o sancionadora, pero lo ha hecho solo en aquellos casos en los que exista un bien o valor constitucional que lo justifique. De acuerdo con la Constitución y la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y tal como confirma la doctrina constitucional, la regla general es que la declaración de inconstitucionalidad de una norma supone su definitiva y total eliminación del ordenamiento como si dicha norma nunca hubiera existido. Esta regla general únicamente puede ceder en casos excepcionales determinados por la necesidad de evitar las consecuencias indeseables que podrían derivarse de no limitar la eficacia en el tiempo de la nulidad.

En razón de su carácter excepcional, solo podrá modularse la eficacia de la sentencia cuando el Tribunal lo justifique suficientemente en la necesidad de salvaguardar un bien constitucional susceptible de protección y respecto del que sea preciso evitar que la declaración de nulidad que va asociada a la inconstitucionalidad lo perjudique indebidamente, pero en modo alguno puede ser una suerte de cláusula de estilo aplicable cuando se somete a su enjuiciamiento una norma tributaria.

En este caso, la limitación del alcance de la nulidad se fundamenta en la afectación a los derechos de los titulares de las correspondientes instalaciones y a los ingresos de los entes locales, afectación que, con invocación de la seguridad jurídica, hace que no se revisen las situaciones decididas definitivamente mediante sentencia con fuerza de cosa juzgada, lo que no plantea problema alguno [art. 161.1 a) CE y art. 40 LOTC]. A lo anterior, sin embargo y con la solitaria invocación a la seguridad jurídica, se añaden las resoluciones administrativas firmes, a las que se equiparan, en evidente paralelismo con el fundamento jurídico 6 de la STC 182/2021, de 26 de octubre, sobre la plusvalía municipal, las liquidaciones provisionales o definitivas que no hayan sido impugnadas a la fecha de dictarse esta sentencia y las autoliquidaciones cuya rectificación no haya sido solicitada ex art. 120.3 de la Ley general tributaria a dicha fecha.

El motivo que me lleva a discrepar de la mayoría es la ausencia de un razonamiento bastante en la sentencia sobre la irreversibilidad de las situaciones administrativas firmes. La simple invocación a la seguridad jurídica no puede fundamentar, a mi juicio, esa limitación de efectos, ni siquiera en uso del muy considerable margen de apreciación que el Tribunal se ha otorgado a sí mismo en relación al que, en principio y con arreglo al diseño de su Ley Orgánica, parecía un inexorable vínculo entre inconstitucionalidad y nulidad en sus decisiones.

Ni la invocación de la seguridad jurídica, por sí misma, me resulta suficiente para justificar la inamovilidad de las situaciones administrativas en los términos definidos por la sentencia, ni tampoco en su conexión con los derechos de los titulares de las correspondientes instalaciones y a los ingresos de los entes locales.

En primer lugar, la apelación a la seguridad jurídica, puesta en relación con la actitud de los titulares de las correspondientes instalaciones, esto es, de aquellos que cumplieron su obligación tributaria sin cuestionarla, significa simplemente que la norma va a seguir desplegando efectos pese a haber sido declarada inconstitucional. Es decir, quien se aquietó en el cumplimiento de la obligación tributaria establecida en una ley, debe soportar que le siga siendo aplicable esa ley pese a que esa ley tiempo después es expulsada del ordenamiento jurídico, por ser inconstitucional.

La limitación de efectos casa mal con la sujeción a la Constitución que deriva de su art. 9.1, y también con la previsibilidad de que las conductas de los afectados se rigieran por la norma ahora declarada inconstitucional. La limitación de efectos es así la consecuencia que la sentencia asocia a la actitud de aquel que confió en la presunción de constitucionalidad de la norma. Por eso mismo, no era razonable exigirle una actitud beligerante o de desconfianza respecto a su aplicación, bajo la amenaza de que, de no hacerlo así, va a ver roto el vínculo legal entre inconstitucionalidad y nulidad. Es como si se insinuase que el contribuyente que no discutía la existencia de su obligación debería, en una suerte de juicio retrospectivo, haber sabido que la norma iba a ser declarada inconstitucional y haber ajustado su conducta a esa convicción combatiendo sus actos de aplicación. Resulta entonces que el invocado valor de la seguridad jurídica proyectado sobre las circunstancias del caso significa, lisa y llanamente, que la inconstitucionalidad de la norma tributaria no tiene ninguna consecuencia para aquellos que se aquietaron en su aplicación.

No parece que ese resultado pueda reputarse justo. Y no debe olvidarse que, junto al principio de seguridad jurídica, la Constitución también consagra la justicia como valor superior del ordenamiento jurídico (art. 1.1) y determina asimismo que el sistema tributario debe ser justo (art. 31.1). Una justicia tributaria que se pone en entredicho cuando se hace de peor condición a quienes no cuestionaron la aplicación de una norma tributaria, confiando en la corrección de la decisión del legislador, frente a quienes optaron por su impugnación.

En segundo lugar, tampoco acierto a vislumbrar la relación entre la seguridad jurídica y la preservación de «los ingresos de los entes locales afectados por la aplicación de dicho mecanismo de autorización especial [...] que procedieron a la recaudación del impuesto al amparo de lo previsto en la norma ahora declarada inconstitucional y nula», segundo motivo que lleva a apreciar la limitación de efectos que cuestiono.

Se trata de una afirmación que está falta de cualquier explicación respecto a las concretas repercusiones económicas de la declaración de inconstitucionalidad. No hay valoración de, por ejemplo, la eventual incidencia de este ingreso ahora anulado en las arcas de los municipios canarios, sobre todo teniendo presente que no se trata, por sus características, de una norma de aplicación masiva sino limitada a unos pocos y a un muy limitado número de hechos imponible. Y supone, paradójicamente, un trato de favor al legislador que aprobó una norma inconstitucional, por cuanto hace pechar con las consecuencias de tal inconstitucionalidad al sujeto del tributo en lugar de al autor de la norma declarada inconstitucional. Autor al que, por cierto, la propia sentencia ha advertido antes expresamente que podía alcanzar el objetivo de paliar los posibles efectos negativos sobre las haciendas locales derivados de la supresión de la

exigibilidad de la licencia municipal «a través de otros mecanismos acordes con el orden constitucional de distribución de competencias entre Estado y comunidades autónomas» [FJ 5 c)].

Concluyo señalando que, en determinados supuestos y atendiendo a las circunstancias concurrentes, puede ser insoslayable la necesidad de modular la declaración de nulidad de la norma, que es el modo ordinario de reparación de su inconstitucionalidad. Modulación que determina la necesidad de realizar una adecuada ponderación de los bienes y valores en presencia, pues solamente esa adecuada ponderación va a permitir conciliar la supremacía constitucional, que se expresa con la declaración de inconstitucionalidad, con la necesidad, en circunstancias excepcionales, de limitar los efectos de esa declaración.

Ponderación que, como he expuesto, no creo que se haya producido en el presente caso.

Y en este sentido emito mi voto particular.

Madrid, a veintiocho de octubre de dos mil veintidós.–Enrique Arnaldo Alcubilla.–
Firmado y rubricado.