



5. PROCEDIMIENTOS RELATIVOS A OTRAS INSTITUCIONES Y ÓRGANOS

510. Tribunal Constitucional

TC/000007-01

Sentencia del Tribunal Constitucional n.º 37/2014, de 11 de marzo de 2014, dictada en el conflicto en defensa de la autonomía local 8317-2005, planteado por el Ayuntamiento de Gomecello en relación con la Ley de las Cortes de Castilla y León 6/2005, de 26 de mayo, sobre declaración de proyecto regional para la instalación de un centro de tratamiento de residuos urbanos para la provincia de Salamanca, en el término municipal de Gomecello (Salamanca).

PRESIDENCIA

De conformidad con el artículo 64 del Reglamento de la Cámara se ordena la publicación en el Boletín Oficial de las Cortes de Castilla y León de la Sentencia del Tribunal Constitucional n.º 37/2014, de 11 de marzo de 2014, dictada en el conflicto en defensa de la autonomía local 8317-2005, planteado por el Ayuntamiento de Gomecello en relación con la Ley de las Cortes de Castilla y León 6/2005, de 26 de mayo, sobre declaración de proyecto regional para la instalación de un centro de tratamiento de residuos urbanos para la provincia de Salamanca, en el término municipal de Gomecello (Salamanca).

En la sede de las Cortes de Castilla y León, a 20 de marzo de 2014.

LA PRESIDENTA DE LAS CORTES DE CASTILLA Y LEÓN,
Fdo.: María Josefa García Cirac

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Presidente; doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez y don Enrique López y López, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el conflicto en defensa de la autonomía local núm. 8317-2005, interpuesto por el Ayuntamiento de Gomecello, representado por doña Concepción del Rey Estévez y bajo la asistencia del Letrado don Francisco Javier Plaza Veiga, contra la Ley de las Cortes de Castilla y León, 6/2005, de 26 de mayo, sobre declaración de proyecto regional para la instalación de un centro de tratamiento de residuos urbanos para la provincia de Salamanca, en el término municipal de Gomecello (Salamanca). Han intervenido los Letrados de las Cortes y de la Junta, ambas de Castilla y León. Ha sido Ponente el Magistrado don Enrique López y López, quien expresa el parecer del Tribunal.



I. Antecedentes

1. Con fecha 21 de noviembre de 2005, doña Concepción del Rey Estévez, Procuradora de los Tribunales y del Ayuntamiento de Gomecello, interpuso conflicto en defensa de la autonomía local contra la Ley 6/2005, de 26 de mayo, sobre declaración de proyecto regional para la instalación de un centro de tratamiento de residuos urbanos para la provincia de Salamanca, en el término municipal de Gomecello (Salamanca), publicada en el «Boletín Oficial de Castilla y León» el 27 de mayo de 2005. Tras justificar el cumplimiento de los requisitos de procedibilidad relativos a la legitimación, acuerdo de inicio de tramitación, solicitud de informe al órgano consultivo de la Comunidad Autónoma y al cumplimiento de los plazos, la demanda expone los argumentos en los que basa la vulneración de la autonomía local imputable a la totalidad de la Ley impugnada, sin perjuicio de que las alegaciones versen, también, sobre los concretos preceptos de la mencionada disposición legal.

Comienza la demanda manifestando que la autonomía local se encuentra reconocida en los artículos 137 y 140 CE, reconocimiento que enlaza con el principio democrático que impregna el sistema constitucional y que conlleva el derecho de la comunidad local a participar, a través de órganos propios, en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, criterio que coincide con lo regulado en el artículo 2.1 de la Ley reguladora de las bases de régimen local (LBRL), reconociendo el Estatuto de Autonomía de Castilla y León plena autonomía a los municipios para la gestión de sus intereses. Recuerda, además, que la garantía institucional de la autonomía local no predetermina una configuración concreta, pero obliga al legislador a preservar la institución local en términos reconocibles para la conciencia social en cada tiempo y lugar. En la medida en que la Ley impugnada desposee al municipio de sus competencias en materia de medio ambiente, urbanismo y autofinanciación, interfiriendo en las competencias que la Ley reguladora de las bases de régimen local reconoce a los municipios (arts. 2.25 y 84 LBRL), y ha actuado a espaldas de la conciencia social, cuando ha optado por la vía de la ley, ajena al control judicial, en lugar del decreto, ha vulnerado ese núcleo indisponible de la autonomía local.

Entiende, además, que de haber tenido alguna participación el Ayuntamiento de Gomecello en el proceso administrativo que ha precedido a la aprobación del proyecto regional, lo habría sido en igualdad de condiciones con cualquier otro interesado para la defensa de sus intereses cuando el Ayuntamiento lo hace en defensa de la autonomía local. Pero en todo caso, la remisión por la Ley impugnada al procedimiento establecido en la Ley 11/2003, de prevención ambiental de Castilla y León, modificada por la Ley 3/2005, no garantiza ni la audiencia pública ni la información pública, ni el informe a que se refiere el artículo 15 de la Ley 11/2003, pues el artículo 20.2 de esta misma Ley se limita señalar que cuando la declaración de proyectos regionales se lleve a efecto por ley, «la misma podrá resolver la autorización ambiental».

El número uno del artículo único de la Ley 6/2005, al declarar de interés regional la instalación del centro de tratamiento de residuos en Gomecello, hace tal declaración sin haber contado con el municipio y sin que la ley establezca un solo trámite que se haya realizado a tal fin, cuando la instalación del centro es obvio que afecta al círculo de intereses del municipio. No puede admitirse que, como señala el preámbulo de la Ley 6/2005, se hayan producido actuaciones previas con intervención del municipio, pues el Decreto 65/2004, de 1 de julio, por el que se aprueba el proyecto regional para la instalación de este mismo



centro, que fue impugnado en la vía contencioso-administrativa por el Ayuntamiento de Gomecello, ha sido derogado por la propia Ley 6/2005, de donde se concluye que no se han producido las actuaciones que habrían permitido integrar la intervención municipal. Por tanto, se solicita que la Sentencia reconozca al Ayuntamiento la posibilidad de participar en el procedimiento mediante la emisión de informes previos en el ámbito de sus competencias.

El apartado dos del artículo único concede la autorización ambiental integrada al centro de tratamiento de residuos urbanos. La Ley estatal 16/2002, de 1 de julio, sobre prevención y control integrados de la contaminación, que se reconoce como básica, prevé que la solicitud de autorización ambiental debe ser acompañada, entre otra documentación, de la correspondiente licencia municipal de actividades clasificadas, establece la exigencia de un informe urbanístico municipal que, de ser negativo, impide el otorgamiento de la autorización ambiental (art. 15) y el informe municipal sobre la adecuación de la instalación analizada a todos aquellos aspectos que sean de su competencia (art. 18), pero la Ley 6/2005 ignora estas intervenciones municipales preceptivas con lesión de los artículos 25 y 84.1 b), ambos de la Ley de bases de régimen local.

El apartado tercero del artículo único establece que los efectos de la declaración son los previstos en la Ley 9/2002, de 10 de julio, y en la Ley 11/2003, de 8 de abril, produciéndose así una inmediata aptitud del proyecto para su ejecución. La demanda pone de relieve la existencia de dos procesos previos ante el Tribunal Constitucional, el recurso de inconstitucionalidad núm. 5753-2000 y el conflicto en defensa de la autonomía local núm. 1400-2003, interpuesto por el municipio de Santovenia del Pisuerga, y aduce que la Ley 9/2002 ha servido de modelo a la Ley ahora impugnada, de manera que en ambos casos se ha producido la misma vulneración de la autonomía local.

El apartado 4 del artículo único clasifica el suelo afectado por el proyecto como suelo rústico de protección de infraestructuras. Se aduce, nuevamente, que no ha existido intervención del Ayuntamiento, apoyándola en el hecho de que la ley impugnada deroga el Decreto de la Junta de Castilla y León 65/2004, de 1 de julio, por el que se aprueba el proyecto regional, decreto que incorpora como anexo la Orden 16 de junio de 2004, cuyo antecedente sexto pone de manifiesto que el Ayuntamiento ha emitido informe negativo, lo que indica que se han vulnerado las competencias urbanísticas del municipio consagradas en el artículo 25.2 d) e i) LBRL, en relación con los artículos 13 y 15 de la Ley 16/2002, de prevención y control integrados de la contaminación.

En cuanto al apartado cinco del artículo único, que determina la aplicación orientativa o plena de las distintas características técnicas del proyecto, y la disposición adicional que atribuye a la Consejería de medio ambiente la resolución de las cuestiones que se susciten sobre la autorización ambiental concedida por la Ley, también infringen la autonomía local por las mismas razones antes señaladas.

Por las razones expuestas, la demanda solicita que el Tribunal Constitucional declare (i) que el artículo único y la disposición adicional de la Ley 6/2005 lesionan la autonomía local constitucionalmente garantizada del municipio de Gomecello, (ii) que dicha Ley no respeta el nivel mínimo de competencias que están legalmente atribuidas a dicho municipio, reconociendo que a éste le corresponde participar en el proceso previo, coetáneo y posterior a la declaración del proyecto regional y, (iii) que dicha Ley carece de efectos vinculantes para el municipio, dejando sin efecto las actuaciones realizadas tras la entrada en vigor de la Ley.



2. Mediante providencia de 28 de febrero de 2006, la Sección segunda acordó admitir a trámite el conflicto en defensa de la autonomía local, dar traslado de la demanda y documentos presentados al Congreso de los Diputados y al Senado, así como al Consejo de Gobierno y a las Cortes, ambos de Castilla y León, y al Gobierno de la Nación, para personación y trámite de alegaciones, ordenándose además la publicación del conflicto en la forma legalmente establecida.

3. Por escrito que tuvo entrada en el Tribunal Constitucional el 7 de marzo de 2006, el Abogado del Estado, actuando en la representación que legalmente ostenta, se personó en el conflicto, manifestando su intención de no formular alegaciones. El 15 de marzo del mismo año, se registró escrito del Presidente del Senado dando por personada a la Cámara y ofreciendo su colaboración. Por su parte, el Presidente del Congreso de los Diputados, dio traslado del acuerdo de la Mesa, mediante escrito presentado el 21 del mismo mes y año, de no personación en el conflicto.

4. El Letrado de las Cortes de Castilla León presentó, mediante escrito que tuvo entrada en el Tribunal Constitucional el 3 de abril de 2006, las alegaciones que a continuación se resumen. Comienza recordando las características esenciales de este proceso constitucional, previsto para cuando una norma con rango de ley lesiona la autonomía local constitucionalmente garantizada. Aun siendo necesario que se vean afectadas competencias de los entes cuya autonomía se pretende defender, hace falta, además, que formen parte de ese núcleo de competencias constitucionalmente garantizadas, debiéndose tener en cuenta que, por tratarse la autonomía local de una autonomía administrativa, los intereses locales vienen determinados por el legislador básico y por las legislaciones de desarrollo, de manera que debe tenerse en cuenta la configuración legal de las competencias administrativas, aspecto éste que no puede ignorarse so pretexto de la legitimidad democrática de los municipios, principio que nadie discute.

Esto expuesto, pasa a analizar las competencias municipales y autonómicas en cada una de las materias afectadas por la Ley impugnada. Así, en materia de residuos, la Ley de bases de régimen local se limita a establecer entre las obligaciones municipales la recogida y tratamiento de residuos urbanos que se producen en el propio municipio, lo que se corresponde con la genérica atribución de competencias a las entidades locales, por la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos, para la gestión de los residuos urbanos, en los términos establecidos en esta Ley y, en su caso, dicten las Comunidades Autónomas. Es sin embargo competencia autonómica, de acuerdo con la Ley 10/1998, de 21 de abril, la elaboración de los planes de residuos y la autorización, vigilancia, inspección y sanción de las actividades de producción y gestión de residuos, planes de residuos que deberán contener los lugares e instalaciones adecuadas para la eliminación de residuos. En materia de medio ambiente, la prestación de servicios en esta materia queda limitada a los municipios de más de cincuenta mil habitantes, lo que evidencia que no es el ámbito de los estrictos intereses municipales el directamente afectado, siendo así que su actividad tradicional en la materia venía dada por las licencias de actividades clasificadas, licencia que, conforme a lo establecido en la Ley 11/2003, de 8 de abril, de prevención ambiental de Castilla y León no sería exigible. Las competencias autonómicas de desarrollo normativo y ejecutivas en la materia vienen establecidas por el Estatuto de Autonomía (art. 34.1.5).

Conforme a la Ley 11/2003 corresponde a la Comunidad Autónoma otorgar la autorización ambiental en el caso de proyectos regionales. Para el caso de los proyectos



regionales que, de conformidad con la Ley de ordenación del territorio sean declarados por ley, la tramitación ambiental se realizará conforme a lo establecido en la Ley de ordenación territorial. La competencia de ordenación territorial es sustancialmente autonómica aunque los municipios participarán en ella mediante la intervención en la aprobación de planes y proyectos regionales de carácter sectorial, mediante la emisión de informes. En efecto, la Ley 10/1998, de ordenación del territorio, atribuye la titularidad de la competencia a la Comunidad Autónoma. Su artículo 20.1 c) se refiere a los proyectos regionales a los cuales quedan vinculados los planes urbanísticos y a la sustitución de las licencias urbanísticas y medio ambientales por el informe previo. En cuanto a las competencias urbanísticas, aunque de componente esencialmente municipal, la propia Ley de urbanismo en su disposición final segunda, acoge la incidencia de la legislación de ordenación del territorio en el ámbito urbanístico estableciendo que cuando los instrumentos de ordenación en los supuestos excepcionales de interés regional incluyan entre sus determinaciones las que procedan de las previstas en el título II de esta Ley, corresponderán a la Comunidad Autónoma las competencias propias de los municipios, sin más limitación que la obligada justificación del interés regional que habilite para el ejercicio de actividad urbanística por la Comunidad Autónoma.

Continúa exponiendo la contestación a la demanda el procedimiento que se ha seguido para la aprobación de la Ley impugnada. Tras la correspondiente tramitación administrativa en los términos señalados por la Ley 10/1998, de ordenación del territorio, se aprobó el proyecto regional por Decreto 65/2003, de 1 de julio («Boletín Oficial de Castilla y León» de 2 de julio de 2004). En este procedimiento previo participó el Ayuntamiento de Gomecello, en la forma prevista por la ley citada. Posteriormente, de acuerdo con las previsiones establecidas en la Ley 9/2002, es asumido por el órgano legislativo que lo reviste con forma de ley, de manera que no cabe afirmar que el municipio no ha podido participar en modo alguno en ejercicio de sus competencias, sin que tenga incidencia alguna el hecho de que la ley impugnada deroga el citado Decreto.

Finalmente, tras destacar la imprecisión con la que aparecen formuladas las competencias municipales que se estiman vulneradas y la cita imprecisa de preceptos de la Ley de bases de régimen local que se habrían ignorado, señala que los municipios no tienen competencias para otorgar licencias cuando se trata de proyectos regionales declarados por ley pues el ordenamiento prevé su participación lo que garantiza el mínimo exigible en garantía de la autonomía.

5. Con fecha 4 de abril de 2013 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal escrito del Director de los Servicios Jurídicos de la Comunidad Autónoma, actuando en representación de la Junta de Castilla y León, en el que se realizan las siguientes alegaciones. Comenzando por las procesales, discute la Junta la legitimación del Ayuntamiento de Gomecello, pues niega que se trate de una ley de destinatario único. La Ley impugnada manifiesta en su exposición de motivos que obedece a la previa planificación del sector de los residuos para el ámbito de la Comunidad Autónoma, con adopción del modelo provincial, y encuentra su cobertura en la Ley 9/2002, de 10 de julio, para la declaración de proyectos regionales de infraestructuras de residuos de singular interés para la Comunidad, y que contempla que los centros de tratamiento, depósito, eliminación y valorización de residuos puedan ser declarados por ley proyectos regionales. En este caso, el centro de tratamiento de residuos tiene un especial interés para la provincia de Salamanca de acuerdo con el plan



de residuos urbanos aprobado por Decreto 18/2005. Dado el carácter supramunicipal del centro de tratamiento, no es Gomecello el único destinatario de la norma impugnada. De serlo alguno, lo sería la Diputación Provincial de Salamanca. Solicita, en consecuencia, la inadmisión por Sentencia del presente conflicto constitucional.

En segundo lugar, entiende la Junta que el contenido de la Sentencia en este tipo de conflictos es declarativo a lo que responde la primera de las peticiones formuladas en el suplico del escrito de demanda, la declaración de que lesiona la autonomía local. Podrá, además, la Sentencia determinar la titularidad de la competencia controvertida pero no puede olvidarse que la participación en el proceso previo, coetáneo y posterior no es una competencia en este sentido, será en su caso, un derecho, pero ello no lo convierte en competencia en sentido estricto. Es por ello que deben descartarse los demás pedimentos contenidos en el suplico de la demanda. Finalmente, tampoco podría la Sentencia declarar la inconstitucionalidad de la Ley impugnada debiéndose seguir en su caso el proceso establecido en el artículo 37 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) para la cuestión de inconstitucionalidad con los efectos contemplados en el artículo 38 LOTC.

En cuanto a las alegaciones materiales, señala el Letrado de la Junta que a diferencia de las competencias que la Constitución reconoce al Estado y a las Comunidades Autónomas, las competencias de los municipios y provincias no gozan de rango constitucional correspondiendo al legislador constitucionalmente competente determinar el concreto contenido de la autonomía local. A estos efectos, recuerda que el Tribunal Constitucional ha establecido en la STC 40/1998 que: a) el derecho a intervenir en los asuntos de su competencia forma parte del núcleo de la autonomía local; b) que la Constitución no asegura un contenido concreto o determinado; c) que no cabe hablar de intereses naturales de los entes locales (STC 32/1981); d) que más allá del contenido mínimo, la autonomía es un concepto jurídico de determinación legal, y e) que corresponde al legislador determinar el contenido concreto de la autonomía local. Recuerda, a continuación, la STC 40/1998, en la que este Tribunal afirmó que aunque entre los asuntos que son de interés de los municipios está el urbanismo, de ello no puede colegirse que la intervención del municipio en los casos de ejecución de obras que deben realizarse en su término tenga que traducirse en el otorgamiento de la correspondiente licencia. En consecuencia, la autonomía local garantizada en la Constitución se concreta en el derecho de la entidad local a intervenir, sin que puedan equipararse los términos autonomía local, competencias e intereses locales, ni siquiera con el derecho a acceder a los Juzgados y Tribunales.

Continúa exponiendo que la competencia autonómica exclusiva en materia de ordenación del territorio se ha visto plasmada en la Ley 10/1998, de ordenación del territorio, que regula en su artículo 20 los proyectos de interés regional, que están dotados de una especial eficacia en la medida en que son causa de modificación de los instrumentos de ordenación del territorio existentes y del planeamiento urbanístico local. Esta es la concreción que, en materia de ordenación del territorio, ha realizado el legislador competente sin que pueda tacharse de vulneradora de la autonomía local. En ejercicio de esta misma competencia el legislador autonómico aprobó la Ley 9/2002, de 10 de julio, que permite la aprobación por ley de proyectos regionales de plantas o centros de tratamiento, depósito, eliminación y valorización de residuos de singular interés para la Comunidad Autónoma. Estos son instrumentos de intervención directa



en la ordenación del territorio de la Comunidad Autónoma, tal y como se definen en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y el derecho de intervención de los municipios queda garantizado a través de los procedimientos en ella previstos y la emisión del correspondiente informe.

La Comunidad Autónoma ostenta también competencia en materia de medio ambiente. En su ejercicio ha dictado la Ley 11/2003, de 8 de abril, de prevención ambiental de Castilla y León, en la que una vez más son las Cortes autonómicas las competentes para determinar el contenido concreto del derecho a participar de los municipios en el marco de la legislación básica del Estado. Esta disposición legal establece la autorización ambiental como acto de autorización de determinadas instalaciones, actividades o proyectos, entre las que se encuentran las de residuos urbanos, y se configura como un acto único otorgado por el órgano designado en la Ley, siendo así que la competencia para otorgar esta autorización, cuando se trata de proyectos regionales en que concurren motivos de singular interés, corresponde a la ley, de acuerdo con lo establecido en el artículo 20 de la Ley 11/2003: «con carácter excepcional, cuando se trate de proyectos regionales a los que se refiere la Ley de Ordenación del territorio de Castilla y León cuya declaración se lleve a cabo por ley, la misma podrá resolver la autorización ambiental. En estos casos la tramitación administrativa de la autorización ambiental será la prevista en esta ley». La integración en un solo acto de los elementos concurrentes en la autorización de las instalaciones de tratamiento de residuos resulta plenamente respetuosa con el derecho a intervenir de los municipios afectados mediante la emisión de informes previstos legalmente.

En materia de gestión de residuos, hay que destacar que los intereses a proteger tienen una trascendencia superior al ámbito local y prueba de ello es que la Directiva 75/442/CEE, del Consejo, de 15 de junio de 1975, crea una red integrada de instalaciones de eliminación de residuos teniendo en cuenta las circunstancias geográficas o la necesidad de instalaciones especializadas para determinado tipo de residuos. Como señala el Consejo Consultivo, la aprobación de un proyecto regional para una instalación de este tipo es una obligación impuesta por la normativa estatal básica.

A la vista de lo expuesto, resulta que la Comunidad Autónoma, en el ejercicio de sus competencias, ha delimitado con rigor el procedimiento para la adecuación de los intereses generales en los supuestos en que concurren condicionantes supralocales de acuerdo con los criterios determinados por la legislación europea. La declaración por ley encuentra su amparo en el artículo 1 de la Ley 9/2002, de 10 de julio, de manera que no puede considerarse lesiva de la autonomía local al respetar el derecho de las corporaciones locales afectadas a intervenir en su tramitación. No cabe identificar autonomía local con la concesión de licencias municipales o cumplimiento de los trámites que inicialmente corresponden a los Ayuntamientos, ni puede concluirse que se haya vulnerado el artículo 25 LBRL, pues corresponde a la Comunidad Autónoma determinar el nivel de participación de los municipios en la elaboración de los instrumentos de planeamiento.

Finalmente, la exposición de motivos de la Ley impugnada indica expresamente que dando cumplimiento al apartado 2 del artículo único de la Ley 9/2002, de 10 de julio, se ha tramitado el procedimiento previsto en la Ley de ordenación del territorio de Castilla y León y que ha dado cumplimiento al procedimiento previsto en el artículo 11/2003, de 8 de abril, y, por tanto, el Ayuntamiento ha intervenido mediante la emisión de los correspondientes



informes en las actuaciones administrativas encaminadas a la obtención de la autorización ambiental, que han sido incorporadas a la Ley 6/2005 en aplicación de lo establecido en la disposición transitoria de la Ley 3/2005.

6. Por providencia de 10 de marzo de 2014, se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 11 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Este conflicto en defensa de la autonomía local se interpone por el Ayuntamiento de Gomecello (Salamanca) contra la Ley 6/2005, de 26 de mayo, sobre declaración de proyecto regional para la instalación de un centro de tratamiento de residuos sólidos urbanos para la provincia de Salamanca, en el término municipal de Gomecello.

Tal y como ha quedado expuesto pormenorizadamente en los antecedentes, la impugnación se fundamenta en la vulneración de la autonomía local constitucionalmente consagrada en la medida en que el municipio habría quedado desprovisto de sus competencias en materia de urbanismo, medio ambiente, y autofinanciación, por no haber podido intervenir en el procedimiento previo, ni en el procedimiento legislativo, y haberse suprimido su participación posterior a la declaración por ley del proyecto regional al haberse eliminado la exigencia de licencias municipales. Por el contrario, tanto el Letrado de las Cortes de Castilla y León, como el Letrado de la Junta de Castilla y León consideran que la Ley impugnada se ha aprobado en el ejercicio de las competencias que en materia de urbanismo, medio ambiente y residuos, atribuye a la Comunidad Autónoma la legislación autonómica y, en concreto, al legislador cuando se trata de proyectos regionales de singular interés, y que se ha respetado la participación del municipio en la adopción de la Ley impugnada al haber participado éste en el procedimiento administrativo previo.

2. Con carácter preliminar, debemos analizar la legitimación que asiste al municipio de Gomecello para la impugnación de la Ley 6/2005, de 26 de mayo, en este conflicto en defensa de la autonomía local. Como se anticipó en los antecedentes, el Letrado de la Junta la rechaza con base en que la instalación de residuos que autoriza la Ley impugnada está destinada a prestar servicio a los municipios de la provincia de Salamanca, de manera que son todos los municipios de la provincia los destinatarios de la ley impugnada.

Conforme a lo establecido en el artículo 75 ter LOTC, están legitimados para promover este tipo de conflictos «el municipio... que sea destinatario único de la ley», concepto éste que debe ser determinado caso por caso, a partir del ámbito territorial de la disposición legal presuntamente vulneradora de la autonomía local y de su contenido material, sin que, en contra de lo que alega la Junta de Castilla y León, quepa confundir la legitimación para interponer este tipo proceso constitucional con la legitimación por la titularidad de intereses legítimos, propia de la jurisdicción contencioso administrativa.

La Ley impugnada consta de un artículo único con cinco apartados, una disposición adicional, una disposición derogatoria y dos anexos. El apartado primero declara «Proyecto Regional, por su singular interés para la Comunidad, y con el contenido que se describe en el anexo I de esta Ley, el Proyecto para la instalación de un Centro de Tratamiento de Residuos Urbanos para la provincia de Salamanca, en el término municipal de Gomecello (Salamanca). El Proyecto se ejecutará en las parcelas 10.001, 20.001, 2, 3 y 4 del polígono 504, paraje "Las Galvanas" en el término municipal de Gomecello (Salamanca)».



El apartado segundo concede la autorización ambiental a la instalación declarada proyecto regional en los términos establecidos en el anexo II. El apartado tercero especifica los efectos de la aprobación de la Ley y, en concreto, la legitimación de la inmediata ejecución de la obra y la realización de la actividad. El apartado cuarto clasifica el suelo y establece los principales parámetros urbanísticos, y el apartado cinco determina qué aspectos técnicos del proyecto aprobado son de necesaria aplicación y cuáles son únicamente orientativos. En cuanto a la disposición adicional, atribuye al Consejero de Medio Ambiente la resolución de las cuestiones que se susciten sobre la autorización ambiental concedida. Finalmente, la disposición derogatoria deroga el Decreto del Consejo de Gobierno 65/2004, de 1 de julio («Boletín Oficial de Castilla y León» número 126, de 2 de julio de 2004), que había aprobado el proyecto regional para la instalación de un centro de tratamiento de residuos urbanos para la provincia de Salamanca, en el término municipal de Gomecello (Salamanca).

La Ley impugnada tiene un ámbito territorial limitado, pues la instalación de residuos está ubicada íntegramente en el término municipal de Gomecello. En cuanto a su contenido material, la Ley impugnada autoriza la obra y actividad de una concreta instalación de residuos y le otorga la autorización ambiental. Como señalamos en la STC 129/2013, de 4 de junio, las leyes contempladas en la Ley 9/2002, constituyen un ejemplo de ley singular autoaplicativa: «[E]n efecto, el artículo único de la Ley impugnada contiene una reserva formal de ley que conlleva la sustracción a la Administración de la función de aplicación de la norma al caso concreto que, de otra manera, le correspondería. De hecho, las leyes de aprobación de los proyectos regionales de infraestructuras de residuos ejercen, por mandato del legislador autonómico, una función materialmente administrativa. Son, en definitiva, leyes autoaplicativas que no requieren de una posterior actividad administrativa de aplicación pues en sí mismas la contienen» (FJ 2).

A este modelo responde, sin duda, la Ley impugnada. No sólo porque su exposición de motivos reconoce que se ha dictado con la cobertura legal de la Ley 9/2002, afirmando, además, que «las instalaciones del mencionado Centro de Tratamiento de Residuos Urbanos tienen un carácter singular y cumplen los requisitos indicados en la Ley 9/2002, de 10 de julio, para la declaración de proyectos regionales de infraestructuras de residuos de singular interés para la Comunidad, dado el grave problema planteado en la provincia de Salamanca en relación con la gestión de los residuos generados por los habitantes de esta provincia». Sino, también, porque a la vista del contenido antes expuesto, muy similar al de la disposición adicional de la Ley 9/2002, que aprobaba la instalación de residuos ubicada en Santovenia de Pisuerga, podemos afirmar, como ya señalamos en la STC 129/2013, de 4 de junio, que esta disposición contiene una ley singular de aplicación de la ley general, esto es, de la Ley 9/2002, que sustituye la actividad administrativa de aplicación de la ley general. En consecuencia, la única autonomía local que podría haberse visto lesionada como consecuencia de la aprobación del proyecto regional es la del municipio de Gomecello, donde la instalación está ubicada, y siendo la finalidad de este proceso constitucional la defensa de la autonomía local constitucionalmente garantizada, hay que concluir que éste ostenta legitimación para la impugnación de la Ley 6/2005, de 26 de mayo, legitimación que, por otra parte, reconocimos al municipio de Santovenia de Pisuerga para impugnar la disposición adicional que aprobaba el proyecto regional para la instalación de residuos en aquél municipio [STC 142/2013, de 11 de julio de 2013, FJ 2 b)].



3. Debemos, también con carácter previo, precisar el objeto de este proceso constitucional, que es, en esencia, un proceso competencial tal y como se deduce del contenido que el artículo 75 quinquies.5 LOTC, prevé para las Sentencias recaídas en este tipo de procesos constitucionales: «La sentencia declarará si existe o no vulneración de la autonomía local constitucionalmente garantizada, determinando, según proceda, la titularidad o atribución de la competencia controvertida, y resolverá, en su caso, lo que procediere sobre las situaciones de hecho o de derecho creadas en lesión de la autonomía local». Se trata, además, de un proceso ideado como una vía para la defensa específica de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional, especificidad que, tal y como señalamos en la STC 240/2006, de 20 de julio, «[s]e manifiesta en que el conflicto sólo puede ser promovido frente a normas legales con base en un único motivo de inconstitucionalidad, la lesión de "la autonomía local constitucionalmente garantizada", en consecuencia no podrán alegarse en él otros motivos fundados en la infracción de preceptos constitucionales que no guarden una relación directa con la autonomía que la Constitución garantiza a los entes locales» (FJ 3).

Por esta razón no cabe analizar, como plantea indirectamente la demanda, si la Ley, tramitada por el procedimiento de lectura única, al eliminar el control judicial al que estaba sujeto el Decreto 65/2004, de aprobación del proyecto regional para la instalación de un centro de tratamiento de residuos urbanos en Gomecello (Salamanca) y que había sido impugnado por este municipio, ha vulnerado la tutela judicial efectiva, derecho éste que, por otra parte, no ha invocado expresamente el recurrente. Si la Ley singular vulnera o no este derecho fundamental del municipio de Gomecello, aun con el limitado alcance que éste reviste para las Administraciones públicas, o de los terceros cuyos derechos o intereses legítimos hayan podido verse afectados por la aprobación de la instalación de residuos, es una cuestión ajena por completo a la autonomía local constitucionalmente garantizada que es objeto exclusivo de protección en este proceso, autonomía que no es otra que, como hemos señalado de forma reiterada «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 y materias. Para el ejercicio de esa participación en el gobierno y administración de cuanto les atañe, los órganos representativos de la comunidad local han de estar dotados de las potestades sin las que ninguna actuación autonómica es posible» (STC 121/2012, de 5 de junio, FJ 5, con cita de las anteriores).

4. De acuerdo con lo establecido por la doctrina constitucional para otros procesos constitucionales en los que se trata de depurar el ordenamiento jurídico, la impugnación de las normas debe ir acompañada de una fundamentación que permita, tanto a las partes a las que asiste el derecho de defensa, como a este Tribunal, conocer las razones por las cuales el recurrente entiende que las disposiciones cuestionadas vulneran el orden constitucional, en este caso, la autonomía local constitucionalmente garantizada, pues «resulta carga de los recurrentes, no solo abrir la vía para que el Tribunal pueda pronunciarse, sino también colaborar con la justicia del Tribunal mediante un pormenorizado análisis de las cuestiones que se suscitan, por lo cual, si no se atiende a esta exigencia, se falta a la diligencia procesalmente requerida... En suma, la presunción de constitucionalidad de normas con rango de ley no puede desvirtuarse sin una argumentación suficiente, no siendo admisibles las impugnaciones globales carentes de un razonamiento desarrollado que las sustente» (STC 237/2007, de 8 de noviembre, FJ 3).



Pues bien, si la vulneración de las competencias urbanísticas y medio ambientales que alega el municipio recurrente se encuentra profusamente argumentada en la demanda, no cabe decir lo mismo en relación con la vulneración de la autonomía financiera municipal, lesión ésta que, a pesar de estar enunciada, aparece huérfana de una mínima argumentación dirigida a justificarla. Por ello, en la medida en que no se ha cumplido con la carga procesal de exponer las razones en las que se fundamenta la lesión de la autonomía financiera, este Tribunal no se pronunciará sobre este extremo.

5. Finalmente, antes de entrar en el fondo de las concretas lesiones de la autonomía local invocadas por el Ayuntamiento de Gomecello, es importante recordar cuál es el canon de constitucionalidad a aplicar en este tipo de procesos. Tal y como señalamos en la STC 121/2012, de 5 de junio, con cita de otras anteriores, «el canon que este Tribunal deberá aplicar para resolver los conflictos en defensa de la autonomía local promovidos frente a leyes estatales se ciñe a los preceptos constitucionales (arts. 137, 140 y 141 CE) que establecen ese "contenido mínimo" que protege la garantía institucional y que hemos considerado definitorios de "los elementos esenciales" o del "núcleo primario" del autogobierno de los entes locales territoriales» (FJ 5), garantía que impide al legislador, so pena de incurrir en inconstitucionalidad por vulneración de la citada garantía «[t]oda 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» (FJ 5). Por ello añadimos que «[a]un cuando la normativa básica estatal... deba ser traída a colación en el examen del precepto impugnado, no puede formar parte del objeto de este proceso la discusión en torno a la supuesta vulneración de la misma, ya que ésta es una cuestión que afecta al sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas que, por imperativo de lo dispuesto en el artículo 75 bis.1 LOTC, no puede ser suscitada en el presente proceso constitucional, sin perjuicio de que la supuesta vulneración de la normativa básica pudiera, en su caso, integrar también materialmente una lesión de la autonomía local para la que el conflicto ofrece un cauce procesal viable». En otras palabras, la contradicción entre la normativa básica estatal y la autonómica sólo conllevará la lesión de la autonomía local constitucionalmente garantizada cuando la legislación estatal, en su diseño básico de la autonomía local, se haya limitado a recoger ese núcleo primario indisponible del autogobierno de los entes locales territoriales. Por el contrario, la vulneración por una ley autonómica de una ley básica estatal que haya optado por dotar a la autonomía local de un contenido más amplio que el constitucionalmente garantizado, afectará al modelo constitucional de distribución de competencias, pero no producirá la lesión de la autonomía local que se protege en este proceso constitucional.

6. El principal argumento en que el municipio recurrente basa la lesión de la autonomía local constitucionalmente garantizada es la falta de intervención del municipio en la declaración del proyecto regional que contiene la Ley impugnada, pues considera que (i) no puede considerarse tal la participación en el procedimiento administrativo previo que llevó a la aprobación por decreto del proyecto regional en la medida en que este Decreto ha sido derogado por la Ley impugnada, (ii) que el municipio de Gomecello no ha intervenido en la tramitación legislativa del proyecto de Ley y, finalmente, (iii) que tampoco puede intervenir posteriormente mediante el otorgamiento de las correspondientes licencias pues la propia Ley las excluye.



La exposición de motivos de la Ley 6/2005, de 26 de mayo, explicita que se ha dado cumplimiento al apartado 2 del artículo único de la Ley 9/2002, de 10 de julio, para la declaración de proyectos regionales de infraestructuras de residuos de singular interés, y que con carácter previo a la declaración por ley del proyecto regional se ha tramitado el procedimiento previsto en la Ley 10/1998, de ordenación del territorio. Conforme al artículo 22 de la Ley de ordenación del territorio, antes de someter a información pública los proyectos regionales, se dará audiencia a los municipios afectados. Asimismo, señala la exposición de motivos que a los efectos de la tramitación de la autorización ambiental, se ha dado cumplimiento al procedimiento contemplado en la Ley 11/2003, de 8 de abril, de prevención ambiental de Castilla y León, habida cuenta de que la reforma operada en la Ley 11/2003 contempla la utilización de las actuaciones administrativas realizadas hasta la entrada en vigor de dicha norma. Pues bien, el Ayuntamiento recurrente no acredita que se haya omitido la intervención previa del municipio de Gomecello, ni alega que el proyecto regional aprobado por la Ley impugnada constituya, en mayor o menor medida, un proyecto distinto del que inicialmente fue aprobado por el Decreto 65/2004, de 1 de julio, pues se limita a indicar que el procedimiento administrativo previo culminó con la aprobación del Decreto 65/2004, de 1 de julio, que incorporaba como anexo la Orden de 16 de junio de 2004 de la Consejería de Medio Ambiente por la que, tras la tramitación administrativa establecida en la Ley 11/2003, de 8 de abril, se otorga la autorización ambiental para el proyecto regional, y que una vez éste ha sido derogado por la disposición derogatoria de la ley impugnada, también habrían quedado derogados los actos de trámite, de donde concluye que no ha existido intervención alguna por parte del municipio recurrente antes de la aprobación de la Ley.

El procedimiento administrativo que precede a la aprobación de un proyecto regional, previo, por tanto, al procedimiento legislativo que se ha seguido para la aprobación de la Ley impugnada, está compuesto por una serie de actos de trámite protegidos por el principio general de conservación de los actos administrativos que se plasma, entre otros, en los artículos 64 a 67 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, siendo una de sus manifestaciones más intensas la conservación de los actos y trámites que se habrían mantenido igual aun cuando la resolución definitiva adolezca de algún vicio. De tal manera que, si incluso en los casos en que el acto definitivo es nulo de pleno derecho, se conservan los actos y trámites, tanto más se conservarán cuando el acto definitivo es derogado como consecuencia de la elevación de rango del acuerdo de aprobación de este mismo proyecto regional, dicho sea esto sin entrar ahora, por no ser objeto de este proceso constitucional, en otras vulneraciones constitucionales distintas de la vulneración de autonomía constitucionalmente garantizada, en las que podría incurrir la Ley impugnada como consecuencia de su contenido material.

A mayor abundamiento, la intervención del municipio en el procedimiento administrativo previo a la aprobación del Decreto, aunque después haya sido derogado por la Ley contra la que se interpone el presente conflicto en defensa de la autonomía local, ha permitido al municipio de Gomecello expresar su voluntad y criterio, en relación con el ejercicio de las competencias que le asisten, sobre el proyecto regional finalmente aprobado por la Ley en cuestión, de ahí que debamos descartar desde este momento que la Ley se haya aprobado sin la intervención del municipio recurrente, esto es, sin haberle permitido participar en modo alguno en la aprobación de una instalación de residuos que afecta a los intereses que le son propios.



7. Este Tribunal ya se ha pronunciado sobre la constitucionalidad de los apartados 2, 3, 4 y 5, del artículo único, Ley 9/2002, de 10 de julio, para la declaración de proyectos regionales de infraestructuras de residuos de singular interés para la Comunidad, que remiten al procedimiento administrativo previsto en la Ley de ordenación del territorio para los proyectos regionales, eliminan la exigencia de licencias municipales, pues su aprobación conlleva su aptitud para la inmediata ejecución de las actividades y actos de uso del suelo, y atribuyen a la Comunidad Autónoma la competencia para el control ambiental y todas sus fases.

En concreto, en el fundamento jurídico 8 de la STC 129/2013, de 4 de junio, recordamos la doctrina constitucional que había precisado el alcance de la autonomía local constitucionalmente garantizada en relación a las competencias urbanísticas municipales, doctrina según la cual «aunque el urbanismo se encuentra entre los asuntos de interés de los municipios y, dentro de él, la competencia para asegurar que los usos del suelo se acomodan a la ley y a los planes de ordenación urbana, y que el artículo 84.1 b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local, somete la actividad de los ciudadanos y de las Administraciones públicas a licencia y a otros actos de control preventivo, no supone una intromisión ilegítima en la autonomía local que, concurriendo razones que lo justifiquen, el legislador garantice la participación o intervención del municipio por otros medios, que es lo que exige la garantía institucional de la autonomía local que extendimos a las competencias ambientales municipales».

Concluimos entonces, extendiendo esta doctrina a las competencias ambientales municipales, que las citadas previsiones, comunes para todos los proyectos regionales de infraestructuras de residuos de singular interés para la Comunidad, no vulneraban la autonomía local: «En aplicación de la doctrina anteriormente expuesta, debe concluirse que la exención de licencias y autorizaciones urbanísticas y ambientales para este tipo de proyectos de infraestructuras de residuos no vulnera la autonomía local. En primer lugar porque, aun cuando los proyectos de interés regional no son necesariamente obras públicas autonómicas, ya que pueden ser promovidas por particulares (art. 24 de la Ley de ordenación del territorio de Castilla y León), la Administración debe garantizar la prestación de la actividad de gestión de los residuos, pues tanto la Ley 10/1998, de 21 de abril, de residuos, vigente cuando se aprobó la Ley impugnada, como la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados, atribuyen respectivamente esta competencia a las entidades locales y las Comunidades Autónomas. En segundo lugar, porque la participación previa de los municipios afectados se garantiza con la exigencia de informe dentro del procedimiento administrativo que precede a la aprobación del proyecto de singular interés de la Comunidad Autónoma (art. 24 de la Ley de ordenación del territorio). Y, finalmente, porque los proyectos de infraestructuras de residuos de singular interés regional revisten un carácter excepcional, pues exigen la concurrencia de un interés singular que va más allá del mero interés supramunicipal que concurre en el resto de proyectos regionales regulados en la Ley 10/1998, para los que el artículo 22.5 de esta Ley no excluye la obtención de licencia.»

El apartado primero del artículo único de la Ley impugnada declara proyecto regional la instalación de un centro de tratamiento de residuos urbanos para la provincia de Salamanca, que, según señala la exposición de motivos, viene a solucionar el grave problema planteado en esta provincia en relación con la gestión de los residuos en ella generados, que se traduce en la existencia de numerosos vertederos incontrolados así como en la progresiva saturación de los controlados, lo que provoca una situación insostenible a nivel



medioambiental. Además, el centro de tratamiento tiene un evidente alcance provincial y será la única instalación de estas características en la provincia. El resto de apartados, o bien se remiten a lo dispuesto en la Ley 9/2002, en concreto a la inmediata aptitud para legitimar la obra y actividad eliminando, en consecuencia, las licencias municipales, o bien clasifican el suelo afectado por el proyecto regional y establecen las determinaciones urbanísticas básicas, o reconocen la naturaleza vinculante plena u orientativa de las características técnicas del proyecto aprobado, o, finalmente, otorgan la autorización ambiental y atribuyen a la Comunidad Autónoma la competencia en relación con la autorización ambiental. En aplicación de la doctrina establecida por la STC 129/2013, de 4 de junio, ninguno de estos apartados vulnera la autonomía constitucionalmente consagrada. Aun conteniendo todos ellos medidas de naturaleza urbanística y medio ambiental, que afectan en mayor o menor grado a las competencias locales –la competencia para otorgar la autorización ambiental corresponde en todo caso, de acuerdo con lo establecido en el art. 20 de la Ley 11/2003, de prevención ambiental de Castilla y León, a la Comunidad Autónoma y no al municipio–, el ejercicio de la competencia autonómica justifica que la clasificación del suelo afectado por el proyecto, así como las determinaciones urbanísticas por éste requeridas, se impongan a los instrumentos de planeamiento municipal, tal y como establece el artículo 21.2 de la Ley de ordenación del territorio de Castilla y León, al igual que las especiales circunstancias referidas en la exposición de motivos justifican la sustitución de las licencias por la intervención previa del municipio en la tramitación del proyecto regional.

Esto afirmado, no cabe entrar a resolver la alegación según la cual la Ley impugnada habría vulnerado la Ley estatal 16/2002, de prevención y control integrados de la contaminación, por haber seguido el procedimiento específico en ella establecido para el otorgamiento de la autorización ambiental integrada, pues, como anticipamos en el fundamento jurídico 6, este proceso constitucional no tiene por objeto el control de la constitucionalidad mediata de las normas autonómicas, sino únicamente la garantía de la autonomía local consagrada en la Constitución cuyo contenido esencial, hemos afirmado, respeta la ley impugnada.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Desestimar el conflicto en defensa de la autonomía local promovido por el Ayuntamiento de Gomecello contra la Ley de Castilla y León 6/2005, de 26 de mayo, de declaración de proyecto regional para la instalación de un centro de tratamiento de residuos urbanos para la provincia de Salamanca, en el término municipal de Gomecello (Salamanca).

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

Dada en Madrid, a once de marzo de dos mil catorce.–Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.–Adela Asua Batarrita.–Luis Ignacio Ortega Álvarez.–Encarnación Roca Trías.–Andrés Ollero Tassara.–Fernando Valdés Dal-Ré.–Juan José González Rivas.–Santiago Martínez-Vares García.–Juan Antonio Xiol Ríos.–Pedro José González-Trevijano Sánchez.–Enrique López y López.–Firmado y rubricado.