

Suplemento

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

7205 *Pleno. Sentencia 129/2013, de 4 de junio de 2013. Recurso de inconstitucionalidad 5753-2002. Interpuesto por más de cincuenta Diputados del Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso en relación con la Ley de las Cortes de Castilla y León 9/2002, de 10 de julio, sobre declaración de proyectos regionales de infraestructuras de residuos de singular interés para la Comunidad. Principios de jerarquía normativa, interdicción de la arbitrariedad e igualdad; derecho a la tutela judicial efectiva; garantías del procedimiento administrativo y leyes autoaplicativas: nulidad de los preceptos legales que soslayan el control de la jurisdicción contencioso-administrativa al reservar al legislador la aplicación de la legalidad existente al caso concreto (STC 166/1986).*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Pascual Sala Sánchez, Presidente, don Ramón Rodríguez Arribas, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps, don Francisco José Hernando Santiago, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, doña Encarnación Roca Trias, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré y don Juan José González Rivas, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 5753-2002, interpuesto por más de cincuenta Diputados del Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso, representados por el Procurador de los Tribunales don Roberto Granizo Palomeque y asistidos por el Letrado don Jesús Piquero Álvarez, contra la Ley de las Cortes de Castilla y León 9/2002, de 10 de julio, sobre declaración de proyectos regionales de infraestructuras de residuos de singular interés para la Comunidad y, en particular, contra los apartados 1, 2, 3, 4 y 5 de su artículo único, disposición adicional y disposición transitoria. Ha comparecido y formulado alegaciones la Junta de Castilla y León. Ha sido Ponente la Magistrada doña Encarnación Roca Trías, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el día 11 de octubre de 2002, el Procurador de los Tribunales, don Roberto Granizo Palomeque, en representación de más de cincuenta Diputados del Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra la Ley de las Cortes de Castilla y León 9/2002, de 10 de julio, sobre declaración de proyectos regionales de infraestructuras de residuos de singular interés para la Comunidad y, en particular, contra los apartados 1, 2, 3, 4 y 5 de su artículo único, la disposición adicional y la disposición transitoria.

La demanda comienza con una exposición de los hechos que se consideran relevantes y que, sucintamente expuestos, son los siguientes. En ejecución de la Sentencia del Tribunal Supremo de 3 de diciembre de 2001, que anuló las licencias de obra y actividad de la planta de transferencia y tratamiento de subproductos industriales en el polígono industrial «Los Barrales», en el término municipal de Santovenia de

Pisuegra, se produjo el cierre de la citada planta el 15 de mayo de 2002. El 23 de mayo de 2002, el Consejo de Gobierno de la Junta de Castilla y León aprobó el proyecto de ley para la declaración de proyectos regionales de infraestructuras de residuos, acordando su remisión a las Cortes de Castilla y León. El proyecto fue tramitado por el procedimiento de lectura única. La ley fue aprobada el 10 de julio y publicada en el «Boletín Oficial de Castilla y León» el 12 de julio. Entró en vigor al día siguiente. Dos días después, la planta fue reabierta.

Entienden los recurrentes que la Ley 9/2002 es una ley especial que excepciona el régimen general de la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de ordenación del territorio de Castilla y León y permite que la aprobación de los proyectos regionales, que en principio corresponde aprobar por decreto, se haga por ley. Es, además, una ley autoaplicativa y singular o de caso único, pues, aunque su contenido se encuentre formulado en términos abstractos que, en principio, permitirían una aplicación a otros casos, la disposición adicional –que declara los proyectos regionales de infraestructuras de residuos al centro de gestión de residuos de Santovenia– y la disposición transitoria de la Ley que lo exime de la tramitación administrativa prevista en el art. 24 de la Ley de ordenación del territorio de Castilla y León, ponen de manifiesto que, en realidad, ha sido dictada en atención a un supuesto de hecho concreto, agotándose su contenido en la adopción y ejecución de la medida tomada por el legislador en ese supuesto de hecho (STC 166/1986). Las verdaderas razones del recurso a la ley se exponen con claridad en la intervención de la Consejera de Medio Ambiente ante el Pleno de la Cámara, en la que afirmó que no existen razones ambientales para mantener cerrada la planta y que es precisa su regularización urbanística, que es el aspecto anulado por la Sentencia del Tribunal Supremo de 2001.

Las causas de inconstitucionalidad alegadas por los recurrentes son las siguientes:

a) La aprobación por ley de los proyectos regionales de infraestructuras de residuos vulnera el principio de jerarquía normativa, porque según el art. 21.1 de la Ley de ordenación del territorio de Castilla y León al que se remite la Ley impugnada, los proyectos regionales de infraestructuras de residuos han de ajustarse a las determinaciones de los instrumentos de ordenación del territorio que se aprueban por Decreto de la Junta de Castilla y León, y la propia Ley 9/2002 remite al art. 21 de la Ley de ordenación del territorio de Castilla y León, de donde resulta una alteración radical del régimen de relaciones entre la ley y el reglamento en nuestro sistema de fuentes, pues la ley singular queda vinculada a las determinaciones de los planes regionales y subregionales de rango reglamentario.

b) La Ley recurrida vulnera (en su artículo único, párrafos primero y segundo; disposición adicional inciso primero y disposición transitoria), la reserva de la función ejecutiva a la Administración regional, la distribución de funciones entre legislador y ejecutivo, y el principio de separación de poderes (arts. 10, 19.1 y 20.1 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, integrantes del bloque de constitucionalidad), excediéndose de las funciones que le corresponden, invadiendo la esfera legítima del ejecutivo (arts. 19.1 y 20.1 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León) y eludiendo el control judicial de los poderes públicos.

c) La Ley vulnera varios derechos fundamentales. En primer lugar, el derecho a la tutela judicial efectiva y la prohibición de indefensión (art. 24.1 CE), pues se eliminan las posibilidades ordinarias de control judicial propias de los actos administrativos que alcanzan a cualquier infracción del ordenamiento jurídico y se deja abierta únicamente la vía del control de constitucionalidad que se circunscribe a un único parámetro, la conformidad con la Constitución. En segundo lugar, el derecho a un procedimiento administrativo previo y a los principios de contradicción y defensa característicos de éste. Y, por último, el derecho a la igualdad, porque a los vecinos de Santovenia, a su Ayuntamiento en particular, y a los afectados o interesados en el presente caso, se les aplica un régimen jurídico completamente distinto en materia de ordenación territorial y sustancialmente peor que a aquellos otros afectados o interesados en proyectos regionales, tramitados por el cauce ordinario, pues se reducen sus posibilidades de

participación y también de defensa. Y como se afirma en la demanda, este sacrificio de derechos, no resulta proporcionado, ni razonable pues no se han aportado razones que justifiquen un régimen tan singular y discriminatorio.

d) Se vulneran, también, el principio democrático del art. 1.1 CE y el derecho de participación política a través de representantes, consagrado en el art. 23.1 CE, en relación con el art. 23.2 CE. La aprobación de la Ley 9/2002 a través del procedimiento de lectura única, que es un procedimiento especial que implica la reducción del debate y la exclusión del derecho de enmienda, carece en el presente caso de justificación, ya que no concurre el supuesto de hecho habilitante necesario para acudir a esta fórmula que exige el necesario consenso político previo que no existe en este caso, pues todos los grupos de la oposición se habían mostrado contrarios al proyecto, al igual que diversos colectivos de ciudadanos del municipio de Santovenia. El procedimiento de lectura única ha hurtado a las minorías la posibilidad de colaborar en la elaboración de la norma, presentando, debatiendo y votando enmiendas; ha desnaturalizado el trámite parlamentario e incluso las potestades que corresponden a las Cortes de Castilla y León, conforme al art. 13.2 del Estatuto de Autonomía de esta Comunidad. Los recurrentes recuerdan que el derecho a la participación, enmienda y debate en la tramitación legislativa forma parte del *status* del cargo público representativo (SSTC 23/1990, FJ 5; 36/1990, FJ 1; 220/1991, FJ 5; 225/1992, FJ 3; 27/2000, FJ 4) y que el derecho a la participación política (art. 23 CE) resulta vulnerado «si los propios órganos de la Asamblea impiden o coartan su práctica o adoptan decisiones que contrarían la naturaleza de la representación o la igualdad entre representantes» (STC 38/1999, FJ 2).

e) La disposición adicional de la Ley vulnera el derecho a la ejecución de las Sentencias firmes (art. 24.1 CE) y resulta contraria a la reserva de jurisdicción que consagra el art. 117.3 CE, pues implica una validación legislativa ilegítima que produce la directa sustitución por el legislador del acto administrativo declarado nulo por la jurisdicción. Recuerdan que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha considerado contrario a la noción de proceso justo del art. 6 del Convenio de Roma de 1950, «cualquier injerencia del poder legislativo en la administración de justicia en el desarrollo judicial de un litigio» (Sentencia de 9 de diciembre de 1994, asunto *Stran y Stratis Andreatis c. Grecia*, y Sentencia de 22 de octubre de 1997, asunto *Papageorgu c. Grecia*).

f) Se invoca, también, como motivo de inconstitucionalidad, la vulneración de la autonomía local consagrada en los arts. 137 y 140 de la Constitución, ya que desapodera a los entes locales de competencias reconocidas a éstos en la legislación estatal y autonómica tanto en materia de urbanismo, como de protección medioambiental. En concreto, la demanda se refiere a la clasificación del suelo que contiene la disposición adicional, la supresión del procedimiento administrativo y posible eliminación de la participación municipal que permite la disposición transitoria y la eliminación de las licencias y autorizaciones municipales.

g) La Ley 9/2002 vulnera disposiciones contenidas en la legislación básica del Estado (en materia de urbanismo y de medioambiente) y, por tanto, también las competencias que a éste confiere el art. 149.1.18 CE. Concretamente, se vulneran las competencias de los municipios en materia de ordenación, gestión y disciplina urbanística, así como de protección del medio ambiente, y su competencia para intervenir en la actividad de los ciudadanos a través del sometimiento a previa licencia y otros actos de control preventivo.

h) Por último, la Ley 9/2002 infringe el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 CE), pues, habiendo podido la Junta de Castilla y León utilizar el procedimiento previsto en la Ley de ordenación del territorio de 1998 para declarar por decreto proyecto regional la planta de Santovenia, ha acudido a una vía legislativa especial que reduce drásticamente las posibilidad de participación de los representantes del pueblo, con la única finalidad de dejar sin ejecución una Sentencia del Tribunal Supremo a través de un cauce cómodo, expeditivo e inmune a los controles ordinarios, vulnerando con ello el principio de división de poderes y el sistema de controles y garantías a ellos anejos.

2. Por providencia de la Sección Primera de 12 de noviembre de 2002, se acordó admitir a trámite el recurso y dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, al Congreso de los Diputados y al Senado, así como a las Cortes y al Consejo de Gobierno de la Junta de Castilla y León, por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno, a través del Ministro de Justicia, al objeto de que en el plazo de quince días pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaran convenientes. Asimismo, acordó publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Boletín Oficial de Castilla y León».

3. Por sendos escritos, registrados en el Tribunal el 28 de noviembre de 2002 y el 2 de diciembre de 2002, el Presidente del Senado comunicó la personación de este órgano, mientras que la Presidenta del Congreso comunicó que este último no se personaría. Asimismo, por escrito registrado en el Tribunal el 3 de diciembre de 2002, se personó el Abogado del Estado en nombre del Gobierno manifestando su intención de no formular alegaciones.

4. El Letrado de la Junta de Castilla y León se personó y realizó alegaciones, por escrito registrado en el Tribunal el 7 de diciembre de 2002, interesando la desestimación del recurso interpuesto por las razones que, resumidamente, se exponen a continuación:

Con carácter previo, el Letrado de la Junta pone de relieve dos cuestiones. Que cuando se dicta la Ley impugnada ya estaba ejecutada la Sentencia a satisfacción del Tribunal competente. Que el procedimiento iniciado por la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León para la declaración de la planta de Santovenia como proyecto de interés regional en aplicación de la Ley de ordenación del territorio de Castilla y León, concluyó con la aprobación de la Ley, después de la pertinente tramitación y tras realizar, por tanto, los trámites de audiencia e información pública preceptivos.

Rechaza, en primer lugar, que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, la Ley recurrida pueda considerarse una ley singular o de caso único. La Ley incluye una regulación general, abstracta y razonable que parte de la consideración de que las instalaciones de gestión de residuos presentan una importancia vital en la Comunidad y, de acuerdo con ello, permite que sean declaradas proyectos regionales y les anuda una regulación singular, pues la Ley 9/2002 establece para ellos unas consecuencias, es decir, un régimen jurídico (números 3, 4, 5 y 6 del artículo único) distinto del previsto para el resto de los proyectos regionales en la Ley de ordenación del territorio de Castilla y León (arts. 21 y 22). El que la declaración de proyectos regionales de infraestructuras de residuos se haga a través de una norma con rango de ley responde al singular interés que la planta –única que puede hacer efectivo el principio «quien contamina paga»– tiene para la Comunidad Autónoma, más allá del interés al que se refiere la Ley de ordenación del territorio, lo que justifica que la declaración se lleve a cabo por el poder legislativo. La Ley no es, pues, ni irrazonable, ni arbitraria, y concurre en ella la nota de generalidad, por lo que tampoco puede considerarse una ley singular o de caso único. Es más, la declaración del proyecto regional de la planta transferida podría haberse hecho de forma independiente, en una ley distinta, y ello tampoco habría sido reprochable en términos de constitucionalidad, tal y como se desprende de la propia jurisprudencia constitucional (STC 73/2000, FJ 15 y 248/2000, FJ 5), conforme a la cual el Tribunal Constitucional ha afirmado que la Ley puede tener cualquier contenido, sin estarle vedada la regulación de materias atribuidas al ejecutivo y sin que se encuentre en el marco de nuestra Constitución reserva reglamentaria alguna. No puede, por tanto, aceptarse tampoco la tacha de vulneración del principio de jerarquía normativa (art. 9.3 CE).

Por lo que se refiere a la alegación relativa a la vulneración del art. 24.1 CE, en relación con los arts. 117.3 y 118 CE, el Letrado de la Junta afirma que: (i) en el presente caso, la ejecución de la Sentencia se consumó y la Ley recurrida se incorpora al ordenamiento jurídico cuando la planta de residuos estaba cerrada; (ii) que el derecho a la tutela judicial efectiva no se vulnera porque una materia se regule por ley, porque ello

no determina su inmunidad jurisdiccional al existir el cauce de la cuestión de inconstitucionalidad (SSTC 73/2000, FFJJ 9 y 15 y 248/2000, de 19 de octubre, FJ 5).

Frente a la tacha de vulneración del derecho a la igualdad (art. 14 CE) en relación con el derecho de audiencia, el Letrado de la Junta trae a colación la STC 28/1997, FJ 7, y afirma que, en el presente caso, no se ha proporcionado término idóneo de comparación sobre el que articular un hipotético juicio de igualdad. Mientras que, se aplicó la Ley de ordenación del territorio de Castilla y León en los casos citados, en los que los interesados pudieron participar en la elaboración del proyecto regional y defenderse judicialmente frente al mismo, la planta de Santovenia se ha declarado proyectos regionales de infraestructuras de residuos al amparo de la Ley 9/2002. Se comparan, pues, situaciones nacidas al amparo de normativas diferentes. Además, se niega que en el proyecto regional de Santovenia no hayan tenido ocasión de participar los interesados, pues el procedimiento se tramitó con las fases de audiencia correspondiente y el Ayuntamiento expuso su opinión favorable al proyecto.

Afirma el Letrado de la Junta que la decisión del Pleno de las Cortes de Castilla y León de tramitar el proyecto de ley a través del procedimiento de lectura única, adoptada al amparo del art. 128 del Reglamento de esas Cortes, constituye un acto distinto y separado del acuerdo de aprobación de la norma impugnada, por lo que no es objeto de la pretensión deducida. Además, es un acto sin fuerza de ley, por lo que si se estima que vulneraba el art. 23 CE, debería haberse denunciado mediante la interposición del correspondiente recurso de amparo, tal y como ha declarado el Tribunal Constitucional en diversas Sentencias (SSTC 27/2000 y 203/2001). Por otra parte, el derecho consagrado en el art. 23 CE es un derecho de configuración legal y, de acuerdo con el art. 128 del Reglamento de las Cortes de Castilla y León, es al Pleno al que corresponde adoptar la decisión de seguir el procedimiento de lectura única y esta singularidad ha de considerarse lícita en cuanto es una previsión adoptada por las propias Cortes en ejercicio de su autonomía de organización y funcionamiento (STC 118/1995, FJ 3 *in fine*). Incluso aunque se hubiera infringido el art. 128 del Reglamento de las Cortes por no concurrir los presupuestos para acudir al procedimiento de lectura única, ello no supondría vulneración del art. 23 CE de acuerdo con la jurisprudencia constitucional (SSTC 23/1990 y 81/1991, y ATC 52/1994), pues la vulneración no viene determinada por la conculcación de normas reglamentarias, sino por razones sustantivas de carácter material. En el presente caso, no se han vulnerado los derechos de los parlamentarios, pues éstos tuvieron la oportunidad, y así lo hicieron, de expresar su oposición política a la tramitación parlamentaria y al proyecto de ley en el debate celebrado y, finalmente, en la votación de éste.

Tras recordar la doctrina constitucional sobre la autonomía local (SSTC 40/1998 y 204/2002), el Letrado de la Junta argumenta que la Ley 9/2002 no vulnera la autonomía local, pues: (i) la propia Ley impugnada prevé que la declaración de proyectos regionales de infraestructuras de residuos se articule a través de los procedimientos de sustitución de la licencia municipal previstos en la Ley de ordenación del territorio de Castilla y León, que incluyen periodo de información pública e informe de los municipios afectados y en la aprobación del proyecto regional de la planta de Santovenia se ha respetado la tramitación prevista en el art. 24 de la Ley de ordenación del territorio, se ha oído al Ayuntamiento, que presentó escrito de fecha de 7 de mayo de 2002 solicitando la retirada o, en su caso, la no aprobación del proyecto; (ii) la ley «tiene por objetivo innovar el ordenamiento jurídico autonómico vigente hasta el momento de su entrada en vigor en materia de ordenación del territorio por razones de protección medioambiental y, en concreto, de gestión de residuos, determinando la planificación territorial de la Comunidad cuando está en juego la actividad relacionada con la gestión de residuos como función específica encuadrable en la protección del medio ambiente». En definitiva, se dirá, el legislador autonómico no ha invadido la esfera de autonomía local, sino que ha ejercido competencias propias.

Para concluir, defiende el Letrado de la Junta que no se ha vulnerado tampoco la legislación básica estatal citada en la demanda. En primer lugar, considera que los recurrentes hacen una lectura torticera e interesada de la Ley 16/2002, de 10 de julio, y

destaca que en su art. 29 se dispone que el procedimiento de otorgamiento de la autorización ambiental integrada sustituye al procedimiento para el otorgamiento de la licencia de actividades clasificadas, salvo en lo referente a la resolución definitiva de la autoridad municipal, «sin perjuicio de las normas autonómicas sobre actividades clasificadas que, en su caso, fueran aplicables». Son las normas autonómicas, según el Letrado de la Junta, las que deben regular el régimen de las actividades clasificadas, y, por tanto, la regulación estatal sobre las mismas no puede tener la condición de legislación básica; el propio legislador estatal descarta que tengan tal condición. Por tanto, la Ley 9/2002 ahora impugnada, no ha vulnerado la legislación básica estatal sobre prevención y control integrados de la contaminación (Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación).

5. Con fecha de 11 de diciembre de 2002, se presentó en este Tribunal un escrito de don Arturo Molina Santiago, Procurador de los Tribunales y de Cetransa, mediante el que solicita se le tenga por personada en el proceso en calidad de coadyuvante de la constitucionalidad de la Ley recurrida, permitiéndosele formular alegaciones al respecto.

6. Mediante providencia de 14 de enero de 2003, la Sección Primera acordó tener por presentada la solicitud de personación planteada por Cetransa, dando traslado de ello a la parte recurrente y al Abogado del Estado, para que aleguen lo que estimen conveniente al respecto. Don Roberto Gramizo Palomeque, en representación de la parte recurrente, presentó, con fecha 30 de enero de 2003, en el Registro General del Tribunal, escrito suplicando la denegación de la personación y, con fecha 18 de marzo de 2003, interesó la admisión de documentos y la práctica de prueba documental.

7. Por providencia de 25 de marzo de 2003, se acordó tener por presentadas las alegaciones del recurrente oponiéndose a la personación de Cetransa, y otorgar a la Junta de Castilla y León un plazo de diez días para alegaciones. También, por providencia de la misma fecha, se acordó tener por presentado por la representación procesal de los Diputados del Grupo Parlamentario Socialista el escrito de solicitud de práctica de prueba documental, concediendo un plazo de cinco días a los servicios jurídicos de la Comunidad Autónoma de Castilla y León para alegaciones.

8. El 30 de mayo de 2003 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal, escrito del Letrado la Comunidad Autónoma de Castilla y León suplicando la denegación de la práctica de la prueba solicitada.

9. Mediante ATC 455/2004, de 16 de noviembre, el Pleno del Tribunal Constitucional acordó denegar la personación interesada por Cetransa. Asimismo, por ATC 486/2004, de 30 de noviembre, se acordó incorporar a los Autos los documentos presentados y denegar la práctica del resto de la prueba solicitada.

10. Por providencia de 4 de junio de 2013, se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia ese mismo día.

II. Fundamentos jurídicos

1. Este recurso de inconstitucionalidad se interpone contra la Ley 9/2002, de 10 de julio, de Castilla y León, sobre declaración de proyectos regionales de infraestructuras de residuos de singular interés, concretamente contra los apartados 1, 2, 3, 4 y 5 de su artículo único, y las disposiciones adicional y transitoria de la Ley citada.

Según ha quedado resumido en los antecedentes, la impugnación se fundamenta en que la naturaleza de ley especial y autoaplicativa de la Ley impugnada, vulnera el principio de igualdad (art. 14 CE), el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), los principios de jerarquía normativa y de prohibición de la arbitrariedad (art. 9.3 CE), el derecho al procedimiento a través del cual deben producirse los actos administrativos [art. 105.c) CE], y la reserva estatutaria de la función ejecutiva a la Administración autonómica (arts. 10,

19.1 y 20.1 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León). Asimismo, alegan que el procedimiento de lectura única utilizado para su tramitación y aprobación vulnera el principio democrático (art. 1.1 CE) y el derecho de participación política a través de representantes reconocido en el art. 23.1 CE. Señalan, además, que la disposición adicional de la Ley conculca el derecho a la ejecución de las Sentencias firmes del art. 24.1 CE, en conexión con los arts. 117.3 y 118 CE, que los apartados 3, 4, y 5 de su artículo único y la disposición adicional entrañan una lesión de la autonomía local en materia de urbanismo y medio ambiente, y disposiciones contenidas en la legislación básica del Estado en estas materias.

Las razones de la impugnación son rechazadas por el Letrado de la Junta de Castilla y León, quien entiende que se trata de una ley que establece el régimen jurídico de un determinado tipo de proyectos regionales; que el procedimiento seguido para la tramitación y aprobación de la Ley es perfectamente lícito, sin que se haya impedido a los parlamentarios expresar su posición política y votar el proyecto. Y, finalmente, que no se ha vulnerado la autonomía local ni la legislación básica estatal sobre prevención y control integrados de la contaminación, según se ha resumido en los antecedentes.

2. La Ley de Castilla y León 9/2002, de 10 de julio, consta de un artículo único con seis apartados, una disposición adicional, una disposición transitoria y una disposición final. Salvo la disposición final, que regula su entrada en vigor, y el apartado 6 del artículo único, que prevé que los proyectos en ella regulados tendrán la consideración de prioritarios en los planes de inversión de la Junta de Castilla y León en materia de residuos, el resto de los preceptos de la Ley citada han sido impugnados. En aras de una mayor claridad expositiva y para evitar reiteraciones innecesarias, comenzaremos nuestro análisis por las vulneraciones constitucionales que derivarían, a juicio de los recurrentes, de su naturaleza de ley singular y en parte autoaplicativa [arts. 9.3, 14, 24 y 105.c) CE y la reserva estatutaria a la Administración autonómica de la función ejecutiva], pues una vez expuesto su contenido y determinada su naturaleza, estaremos en condiciones de analizar el reproche que se realiza a la Ley impugnada relativo a la vulneración del principio democrático y del derecho de participación en los asuntos públicos, que derivaría del procedimiento de lectura única utilizado para su tramitación legislativa.

El artículo único de la Ley impugnada regula los denominados «proyectos regionales de infraestructuras de residuos de singular interés para la Comunidad Autónoma» y establece para ellos un régimen jurídico singular en relación al resto de proyectos regionales regulados en la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de ordenación del territorio de la Comunidad de Castilla y León. Ello explica que se exija, salvo contadas excepciones, la misma tramitación que la prevista en la Ley 10/1998 para los proyectos regionales que aprueba el Consejo de Gobierno, que sus efectos se regulen por remisión a los preceptos de la Ley de ordenación del territorio que regulan los efectos de los proyectos regionales, y que la disposición transitoria permita convertir en proyectos regionales de singular interés aquellos que comenzaron a tramitarse como simples proyectos regionales.

El artículo único contiene diversos apartados: el primero regula su objeto, consistente en las infraestructuras de instalaciones o plantas de cualquier tipo de gestión de residuos, ya sean urbanos o industriales, peligrosos, no peligrosos o inertes y exige la concurrencia de un singular interés para la Comunidad Autónoma, que justifique su aprobación por el poder legislativo, al que se atribuye la competencia para su aprobación. El primer párrafo del apartado segundo regula el procedimiento a seguir antes de su presentación a las Cortes, por remisión al procedimiento establecido en el art. 24 de la Ley de ordenación del territorio de Castilla y León. El segundo párrafo del segundo apartado regula sus efectos, es decir, la vinculación de los proyectos a las determinaciones de los instrumentos de ordenación del territorio, su carácter vinculante para los planes y proyectos, la declaración de utilidad pública o interés social y el régimen de derechos y deberes de los promotores y titulares del suelo. Los apartados tercero y quinto eliminan la necesidad de obtener otras autorizaciones y licencias, pues su aprobación por ley implica la aptitud para la inmediata ejecución de las actividades y de los actos de uso del suelo previstos en los mismos. El apartado cuarto atribuye a la Comunidad Autónoma el control ambiental de

los citados proyectos. La disposición transitoria de la Ley 9/2002, establece el régimen de los proyectos regionales de infraestructuras de residuos, cuya tramitación haya sido iniciada con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley. Todos ellos han sido impugnados.

Cabe concluir, a partir de lo expuesto, que el artículo único de la Ley 9/2002 contiene una regulación general y completa de una figura de ordenación territorial. Su generalidad se predica tanto de la indeterminación de sus destinatarios, como de la posibilidad de aplicarla de forma reiterada en tanto esté vigente. Prueba de ello, y sin perjuicio de la disposición adicional de esta misma ley a la que a continuación nos referiremos, es que se han aprobado, en aplicación de la misma, dos leyes de declaración de proyectos regionales de infraestructuras de residuos: la Ley 6/2005, de 26 de mayo, de declaración del proyecto regional para la instalación de un centro de tratamiento de residuos urbanos para la provincia de Salamanca, en el término municipal de Gomecello («Boletín Oficial de Castilla y León» de 27 de mayo de 2005), que ha sido recurrida ante este Tribunal por el Ayuntamiento de Gomecello (conflicto en defensa de la autonomía local 8317-2005), y la Ley 2/2008, de 17 de junio, de declaración de proyecto regional para la instalación de un centro de tratamiento de residuos industriales no peligrosos en el término municipal de Fresno de la Ribera («Boletín Oficial de Castilla y León» de 24 de junio de 2008), que es objeto de una cuestión de inconstitucionalidad que se tramita ante este Tribunal con el núm. 2869-2012.

Pero, a diferencia de otras figuras de ordenación territorial reguladas en la Ley de ordenación del territorio de Castilla y León, los proyectos regionales de infraestructuras de residuos se aprueban por ley. En 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.

Esto es lo que explica, en primer lugar, que por previsión expresa del artículo único de la Ley 9/2002, los proyectos regionales de infraestructuras de residuos queden sometidos a la legalidad ordinaria. Y no sólo a las determinaciones de la propia Ley impugnada, sino a las que también son aplicables a los proyectos regionales regulados en la Ley de ordenación del territorio de Castilla y León (apartado 2, párrafo segundo del art. único), en concreto, a los instrumentos de ordenación territorial y a la legislación ambiental. En segundo lugar, esta misma justificación sustenta la exigencia de un procedimiento administrativo, el mismo que se sigue para la aprobación de los proyectos regionales regulados en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional hasta su aprobación por el Consejo de Gobierno (apartado 2, párrafo primero, del artículo único). Un procedimiento administrativo, previo al legislativo, con el que se pretende garantizar la legalidad y el acierto de la decisión, que en este caso corresponde adoptar al legislador.

3. La disposición adicional de la Ley 9/2002, de 10 de julio, declara proyectos regionales de infraestructuras de residuos la planta de transferencia, de tratamiento físico-químico y depósito de seguridad, ubicada en el término municipal de Santovenia del Pisuerga (Valladolid) «con el contenido que se describe en el Anexo», el cual se limita a relacionar los documentos de que consta el proyecto objeto de aprobación. Establece esta disposición que los efectos de la declaración son los previstos en el artículo único de la Ley, lo que implica la aptitud para su inmediato funcionamiento, y la ejecución de las actividades y actos de uso del suelo previstos en el proyecto. El control ambiental se realizará conforme a lo establecido en la declaración de impacto ambiental aprobada. Los terrenos afectados por el depósito de seguridad se clasifican como suelo rústico de protección de infraestructuras.

Como reconoce la exposición de motivos de la Ley 9/2002, la disposición adicional constituye el primer supuesto de aplicación de dicha ley, amparado, además, en la disposición transitoria primera. Así, tras la constatación de que concurre el supuesto de hecho contemplado en el artículo único de la Ley 9/2002, la disposición adicional se limita

aplicar la consecuencia jurídica en ella prevista: la aprobación de un concreto proyecto de infraestructuras de residuos, en determinados terrenos, agotando en ello su contenido y eficacia. En este caso –dice la exposición de motivos– las instalaciones del centro de transferencia, planta de tratamiento físico-químico, y depósito de seguridad que existe en la localidad de Santovenia de Pisuerga, en la provincia de Valladolid, tienen un carácter singular y cumplen los requisitos indicados en esta norma. Además se trata de la única instalación de estas características de Castilla y León, lo que indica su clara trascendencia supralocal que aconseja su tramitación por esta vía. En definitiva, esta disposición contiene una ley singular de aplicación de la ley general en la que formalmente –aunque no necesariamente– se ha enmarcado. En definitiva, la disposición adicional contiene una ley autoaplicativa que sustituye, por expreso mandato del artículo único, la actividad administrativa de aplicación de la ley general.

4. Es doctrina de este Tribunal que las leyes singulares no son, por este mero hecho, inconstitucionales. Se entiende por leyes singulares «[a]quellas dictadas en atención a un supuesto de hecho concreto y singular, que agotan su contenido y eficacia en la adopción y ejecución de la medida tomada por el legislador ante ese supuesto de hecho, aislado en la Ley singular y no comunicable con ningún otro» (STC 166/1986, de 19 de diciembre, FJ 10). El concepto de ley presente en la Constitución no impide la existencia de leyes singulares cuyo contenido material es, en todo o en parte, actividad ejecutiva o de administración. La Constitución no contiene, en su artículo 97, una reserva de administración, de modo que cabe hablar, «salvo en reservas materiales de ley o en actividades de pura ejecución», de una cierta fungibilidad entre el contenido de las decisiones propias de cada una de dichas funciones (STC 166/1986, de 19 de diciembre, FJ 11).

De la misma forma hemos afirmado que las leyes singulares no constituyen un ejercicio normal de la potestad legislativa. En consecuencia, están sujetas a una serie de límites contenidos en la propia Constitución. El principio de igualdad exige que la ley singular responda a una situación excepcional igualmente singular. «Esto equivale a decir que la prohibición de desigualdad arbitraria o injustificada no se refiere al alcance subjetivo de la norma, sino a su contenido y, en su virtud, que la ley singular ... debe responder a una situación excepcional igualmente singular». En segundo lugar, «la adopción de Leyes singulares debe estar circunscrita a aquellos casos excepcionales que, por su extraordinaria trascendencia y complejidad, no son remediables por los instrumentos normales de que dispone la Administración, constreñida a actuar con sujeción al principio de legalidad, ni por los instrumentos normativos ordinarios, haciéndose por ello necesario que el legislador intervenga singularmente, al objeto exclusivo de arbitrar solución adecuada, a una situación singular». Finalmente no es posible condicionar o impedir por una ley singular el ejercicio de derechos fundamentales que son materia reservada a leyes generales (STC 166/1986, de 19 de diciembre, FJ 11). En consecuencia, el canon de constitucionalidad que debe utilizar este Tribunal al ejercer su función de control de este tipo de leyes es el de la razonabilidad, proporcionalidad y adecuación.

También hemos señalado, en relación a las leyes expropiatorias autoaplicativas, que el cumplimiento de los anteriores límites no agota el tema de su constitucionalidad, pues el derecho de propiedad privada sacrificado por la expropiación goza, al igual que todos los derechos e intereses legítimos, de la cobertura de la tutela judicial establecida en el art. 24.1 de la Constitución. Por ello se hace inexcusable determinar en qué medida inciden en este derecho fundamental las leyes expropiatorias y cuáles son las consecuencias constitucionales que se derivan de esa incidencia. Finalmente, hemos afirmado que el análisis de si la ley singular expropiatoria vulnera o no el art. 24 CE no es susceptible de un estudio abstracto, desconectado del contenido que, en cada caso concreto, tenga la ley singular (SSTC 166/1986, de 19 de diciembre, FJ 14; y 48/2005, de 3 de marzo, FJ 6).

Pues bien, el análisis de la repercusión de la ley singular cuestionada sobre el derecho a la tutela judicial efectiva no puede quedar limitado a las leyes autoaplicativas expropiatorias, pues aunque éstas ostentan la peculiaridad de ir dirigidas directamente a la privación de un derecho constitucional, las autoaplicativas no expropiatorias son

también susceptibles de lesionar derechos e intereses legítimos. Y es que, como ya anticipamos en el fundamento jurídico 11 de la STC 166/1998, de 19 de diciembre, el art. 24.1 CE protege todos los derechos e intereses legítimos que reconoce el ordenamiento jurídico y no sólo aquellos expresamente consagrados por la Constitución. Así pues, el canon de constitucionalidad del art. 24.1 CE debe necesariamente operar cuando la ley singular que encierra una actividad materialmente administrativa de aplicación de la norma al caso concreto, afecte a los derechos o intereses legítimos a los que el precepto constitucional antes citado presta cobertura.

5. Para abordar el análisis de los motivos de inconstitucionalidad que los recurrentes hacen depender de la naturaleza singular de la Ley impugnada, habremos de tener en cuenta que, como se expuso en fundamentos jurídicos anteriores, y en contra de lo que alegan los recurrentes, estamos en presencia de dos tipos de leyes comprendidas dentro un mismo acto legislativo, una general y otra singular autoaplicativa.

El artículo único de la Ley impugnada contiene una regulación general de los proyectos regionales de infraestructuras de residuos dentro de la cual se atribuye al legislador la competencia para su aprobación (apartado primero). Si el tipo de ley singular y autoaplicativa a la que llama este precepto fuera incompatible con la Constitución o con el Estatuto de Autonomía y, por tanto, inconstitucional, necesariamente lo sería también la reserva formal de ley que este apartado contiene, pues la habilitación para el dictado de leyes singulares que exceden de los límites establecidos por la Constitución incumpliría, a su vez, los límites constitucionales. Así pues, la reserva formal de ley sería, también, inconstitucional. La inconstitucionalidad declarada por esta causa no se extendería, sin embargo, a aquellos otros aspectos de la regulación legal ajenos a la competencia para la aprobación de los citados proyectos.

Al igual que la Constitución, el Estatuto de Autonomía de Castilla y León, tanto en la redacción que estaba vigente cuando se interpuso este recurso, como en la redacción que le dio la Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, atribuye a las Cortes autonómicas la potestad legislativa y encomienda a la Junta de Castilla y León la función ejecutiva y la potestad reglamentaria (arts. 24.1 y 28.1), pero no contiene precepto alguno que imponga a las leyes una determinada estructura. En consecuencia, resulta de plena aplicación nuestra doctrina sobre la inicial fungibilidad de las funciones normativa y ejecutiva (STC 166/1986, de 19 de diciembre, FJ 11), según la cual no existe, en principio, una reserva a la Administración autonómica del ejercicio de la función reglamentaria y administrativa.

Pero, además, como este Tribunal ha requerido, las leyes singulares, aun cuando sean autonómicas, deben respetar los límites relativos a los derechos fundamentales, y por ello, el art. 24.1 CE. En otras palabras, las leyes de aprobación de los proyectos regionales de infraestructuras de residuos deben respetar el derecho a la tutela judicial efectiva de los titulares de derechos e intereses legítimos que se ven afectados por la aprobación de un concreto proyecto de infraestructura de residuos, lo cual, como se señaló anteriormente, es requisito necesario y suficiente para realizar las obras y poner en marcha la actividad (apartado 5 del artículo único).

No cabe afirmar, en modo alguno, que la satisfacción del derecho a la tutela judicial efectiva de los titulares de derechos e intereses legítimos afectados por la aprobación del proyecto regional de infraestructuras de residuos requiera, necesariamente, de un pronunciamiento de los Tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa. Como señalamos en las ya citadas SSTC 166/1986, de 19 de diciembre, FJ 11, y 48/2005, de 3 de marzo, FJ 6, el derecho a la tutela judicial efectiva de los derechos e intereses afectados puede llevarse a cabo por el Tribunal Constitucional. Pero ello exige, en primer lugar, que sus titulares puedan acceder a este Tribunal reclamando el control de constitucionalidad de la norma legal autoaplicativa y, en segundo lugar, que el control que realice el Tribunal Constitucional sea suficiente para brindar una tutela materialmente equivalente a la que puede otorgar, frente a un acto administrativo, la jurisdicción contencioso-administrativa (STC 48/2005, de 3 de marzo, FJ 6), pues en modo alguna la reserva de ley puede servir como instrumento dirigido a evitar o disminuir la protección de los derechos e intereses legítimos amparados por la legalidad ordinaria.

Así pues, la ley singular autoaplicativa a la que remite el apartado primero del artículo único de la Ley impugnada solo será constitucional si supera los dos requisitos enunciados Y ello determinará necesariamente la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la reserva formal de ley que contiene este precepto.

6. Se va a examinar a continuación si concurren o no los dos requisitos enunciados la Ley impugnada.

a) Los titulares de derechos e intereses legítimos carecen de un recurso directo contra las leyes autoaplicativas, es decir, aquellas que no requieren del dictado de un acto administrativo de aplicación. A diferencia de las leyes no autoaplicativas que requieren de una posterior actividad administrativa de aplicación que permite al titular de derechos e intereses legítimos acceder a la jurisdicción contencioso administrativa en su defensa, en este tipo de leyes dichos interesados sólo pueden solicitar del Juez el planteamiento de la correspondiente cuestión de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional. A esta cuestión se refirió de manera puramente incidental la STC 166/1986, de 19 de diciembre, FJ 11, en la medida en que estaba resolviendo una cuestión de inconstitucionalidad que el Juez había decidido plantear ante el Tribunal Constitucional. Después, este Tribunal ha acuñado una doctrina de acuerdo con la cual suscitar la cuestión de inconstitucionalidad es una prerrogativa exclusiva e irrevisable del órgano judicial, el cual, por el mero hecho de no plantearla y de aplicar la ley que no estima inconstitucional, no lesiona, en principio, derecho fundamental alguno; de ahí que no sea posible, mediante la alegación del art. 24 CE, el control de la decisión adoptada por el Juez de no ejercer la facultad que le atribuye el art. 163 CE (por todas, STC 119/1998, de 4 de junio, FJ 6). Debemos por ello concluir que el art. 24.1 CE exige que su titular pueda instar la tutela que el precepto consagra, requisito éste que no se cumple en el caso de las leyes autoaplicativas en las que el planteamiento de la cuestión es una prerrogativa exclusiva del Juez, pero no un derecho del justiciable.

b) En lo que se refiere al segundo de los requisitos, es decir, la intensidad del control que puede realizar este Tribunal sobre la Ley de aprobación del proyecto regional de infraestructuras de residuos sin desnaturalizar los límites de su jurisdicción, no cabe sino concluir que las leyes autoaplicativas, a las que remite el apartado primero del artículo único de la Ley impugnada no satisfacen este requisito. La reserva al legislador de la aplicación de la legalidad existente al caso concreto, con exclusión de la actividad que ordinariamente realiza la Administración, impide un control de la misma intensidad que el que correspondería realizar a los Tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa, si la actividad de ejecución se hubiera llevado a cabo por la Administración. Y es que, en modo alguno, corresponde al Tribunal Constitucional el control fáctico y de legalidad ordinaria –control de los elementos reglados de los actos de aplicación–, que, en todo caso, exige la función de aplicación de la norma al caso concreto, ello con independencia de quién la lleve a cabo.

Para que la tutela material que el Tribunal Constitucional otorgase a los titulares de derechos e intereses legítimos afectados por la Ley de declaración del proyecto regional de infraestructuras de residuos fuera equiparable a la tutela que podría otorgarles la jurisdicción contencioso-administrativa, tendría este Tribunal que poder pronunciarse sobre la adecuación de las leyes de aprobación de estos proyectos al ordenamiento que les resulta de aplicación. Sin ánimo de ser exhaustivos, tendría este Tribunal que controlar, (i) que existe un interés supramunicipal más allá del que requiere la Ley de ordenación del territorio de Castilla y León para la aprobación por el Consejo de Gobierno de los proyectos regionales, concepto jurídico indeterminado cuya interpretación sólo admite una solución posible; (ii) tendría que controlar que se ha seguido el procedimiento administrativo establecido, lo que implica, además, comprobar la legalidad de los actos de trámite, incluida la evaluación ambiental correspondiente, cuyos vicios podrían incidir en el acto definitivo de aprobación; (iii) tendría que comprobar que el proyecto cumple la ordenación territorial y, en concreto, los requisitos establecidos en otros instrumentos de ordenación territorial de naturaleza reglamentaria, y (iv) tendría que controlar que el

proyecto reúne las condiciones exigidas para la edificación y las medioambientales para el ejercicio de la actividad calificada que supone una infraestructura de residuos. Todos ellos aspectos de mera legalidad ordinaria que exceden manifiestamente de la función que tiene encomendada este Tribunal.

7. A mayor abundamiento, tal y como hemos afirmado en reiteradas ocasiones, no corresponde a este Tribunal, sino a la jurisdicción ordinaria, el control del cumplimiento del Derecho comunitario que afecta de forma muy relevante a los proyectos regionales de infraestructuras de residuos, dada la repercusión que este tipo de infraestructuras de residuos tienen sobre el medio ambiente. De hecho, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en su Sentencia de 18 de octubre de 2011 (*Boxus v. Région wallone*, asuntos acumulados C-128/2009 a C-134/2009 y C-135/2009), ha tenido ocasión de pronunciarse sobre la aplicación del art. 9, apartado 2, del Convenio europeo de 25 de junio de 1998 sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, y la Directiva 85/337, en su versión modificada por la Directiva 2003/35, cuando los proyectos con especial repercusión sobre el medio ambiente son aprobados por el legislador en lugar de por la Administración. En este caso, el Tribunal de Justicia exige que se someta a un órgano jurisdiccional, que pueda dejar sin aplicación dicho acto legislativo, si la ley reúne los requisitos exigidos por la normativa comunitaria. En concreto, es necesario que un Tribunal juzgue si «el proyecto debe además adoptarse en detalle, a saber, de manera suficientemente precisa y definitiva, de suerte que el acto legislativo que lo adopte contenga, al igual que una autorización, todos los datos pertinentes para la evaluación de sus repercusiones sobre el medio ambiente, una vez tomados en consideración por el legislador (STJUE *WWF y otros*, de 16 de septiembre de 1999, apartado 59). El acto legislativo debe, pues, acreditar que los objetivos de la Directiva 85/337 se han alcanzado en lo que respecta al proyecto en cuestión» (considerando 39). Pero, además, el Tribunal debe comprobar que el legislador ha dispuesto de la información suficiente en el momento de aprobar el proyecto, para lo que debe tener en cuenta tanto el contenido del acto legislativo adoptado como el conjunto del procedimiento legislativo que condujo a su adopción, y en particular los trabajos preparatorios y los debates parlamentarios (considerandos 44 y 47). Este control de legalidad que impone el Derecho europeo escapa, sin duda alguna, en la actualidad, a la función que puede desempeñar el Tribunal Constitucional.

Constatada la vulneración del art. 24.1 CE, debemos declarar la inconstitucionalidad de la reserva de ley formal para la aprobación del proyecto regional de infraestructuras de residuos que contiene el primer apartado del artículo único de la Ley 9/2002, de 10 de julio. La inconstitucionalidad y nulidad así declarada debe extenderse a las menciones que contienen el primer y segundo párrafo del apartado dos a la Ley de aprobación del proyecto regional de infraestructuras de residuos. Debemos asimismo declarar la inconstitucionalidad de la disposición transitoria, en cuanto se refiere a los efectos que produce sobre los proyectos regionales que hubieran iniciado su tramitación al amparo de la Ley de ordenación del territorio de Castilla y León, su aprobación por ley.

Por las mismas razones procede, también, declarar la inconstitucionalidad de la disposición adicional de la Ley 9/2002, de 10 de julio, pues contiene una ley autoaplicativa que vulnera el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva de los derechos e intereses legítimos afectados por la declaración de proyectos regionales de infraestructuras de residuos de la planta de transferencia, de tratamiento físico-químico y depósito de seguridad ubicado en el término municipal de Santovenia de Pisuegra.

8. Han sido también impugnados los apartados 2, 3, 4 y 5 del artículo único de la Ley 9/2002, pues entienden los recurrentes que vulneran tanto la garantía de la autonomía local como la legislación básica del Estado. Alegan que al haberse eliminado la necesidad de obtener las correspondientes autorizaciones y licencias, los municipios han sido desposeídos de las competencias urbanísticas y medioambientales que forman parte de la autonomía local constitucionalmente garantizada. Alegan también que la supresión de las citadas licencias infringe la legislación estatal básica de régimen local y el art. 29.1 de

la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrado de la contaminación, que atribuye a los municipios la competencia en materia de licencias de actividades clasificadas. Por su parte, el Letrado de la Junta se opone a ello, pues considera que la autonomía local no es un concepto ilimitado y que, en modo alguno, la ley estatal de prevención y control integrado de la contaminación atribuye a los municipios la competencia que los demandantes invocan.

Tal y como afirman, entre otras, las SSTC 40/1998, de 19 de febrero, FJ 39; 204/2002, de 31 de octubre, FJ 13; y 103/2013, de 25 de abril, FJ 6, la autonomía local prevista en los arts. 137 y 140 CE se configura como una garantía institucional con un contenido mínimo que el legislador debe respetar, y que se concreta en el derecho de la comunidad local a participar, a través de órganos propios, en la administración de cuantos asuntos les afectan, en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales.

Asimismo, hemos señalado que, 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 art. 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. Más recientemente hemos señalado que la sustitución de la preceptiva licencia municipal por la emisión de un informe sobre la conformidad o disconformidad de tales proyectos con el planeamiento territorial o urbanístico en vigor, no implica necesariamente que esa sustitución sea disconforme con la autonomía local (ATC 9/2013, de 15 de enero, FJ 5, con cita del ATC 251/2009, de 13 de octubre de 2009, FJ 3).

Debe asimismo tenerse en cuenta que, en el caso de actividades de los particulares, la autonomía local no impide necesariamente la sustitución de la licencia por el informe municipal. Así, en el ATC 9/2013, de 15 de enero, FJ 5, señalamos que la eliminación, por medio de una ley autonómica, de la licencia urbanística para las instalaciones de generación, transporte y distribución de electricidad, en supuestos de urgencia o excepcional interés público, no lesionaba la autonomía local, pues las actividades de los particulares destinadas al suministro de energía eléctrica tienen el carácter de servicio esencial y las necesidades ordinarias de mejora de las prestaciones del sector eléctrico se satisfacen a través de la técnica de planificación eléctrica; por ello, la introducción del procedimiento excepcional sólo es posible cuando la necesidad de garantizar el suministro no se pueda satisfacer con la aplicación de los citados instrumentos de planificación.

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 ordenación del territorio, 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 art. 22.5 de esta Ley no excluye la obtención de licencia.

9. En cuanto a la alegación de la inconstitucionalidad de la eliminación de las licencias y autorizaciones municipales por vulneración de la normativa básica estatal, debemos tener en cuenta que la verificación de si un acto o una norma incurren en un posible exceso competencial ha de hacerse de acuerdo con las reglas que operan como parámetro de enjuiciamiento que estén vigentes en el momento de dictar Sentencia (por todas STC 59/2013, de 13 de marzo, FJ 2, conforme a nuestra doctrina sobre el *ius superveniens*).

Se alega, en primer lugar, la vulneración del art. 84.1.b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local, precepto que tras su modificación por la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, regula los diferentes títulos de intervención de las entidades locales en la actividad de los ciudadanos y prevé que las licencias otorgadas por otras Administraciones públicas, no eximen a sus titulares de obtener las correspondientes licencias de las entidades locales, respetándose en todo caso lo dispuesto en las leyes sectoriales. Corresponde, pues, a la regulación sectorial la concreción de los instrumentos de intervención municipal para cada tipo de actividad. Así la sustitución de la licencia por el informe previo no podría vulnerar la legislación básica estatal sino, en su caso, la correspondiente norma sectorial, estatal o autonómica, que regulara las licencias u otras formas de intervención en este ámbito.

Por otra parte, el art. 29.1 de la Ley 16/2002, de prevención y control integrado de la contaminación, que ha sido modificado por el art. 30.3 del Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, establece que el procedimiento para el otorgamiento de la autorización ambiental integrada sustituirá a los medios de intervención administrativa en la actividad de los ciudadanos que puedan establecer las Administraciones competentes para el ejercicio de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, por lo que cabe descartar la infracción alegada de la legislación estatal básica.

10. Debemos finalmente dar respuesta a la alegación de los recurrentes, según la cual, la tramitación de la Ley por el procedimiento de lectura única habría conculcado el principio democrático y vulnerado los derechos de participación política a través de representantes, al haberse recurrido de forma inadecuada a un procedimiento especial que limita el debate público e impide la integración de las propuestas de las minorías.

Tal y como tenemos afirmado, el principio democrático consagrado por nuestra Constitución (art. 1.1 CE) impone que la formación de la voluntad se articule a través de un procedimiento en el que opera el principio mayoritario y, por tanto, la consecución de una determinada mayoría como fórmula para la integración de voluntades concurrentes [SSTC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 5; 176/2011, de 8 de noviembre, FJ 2 c) y 209/2012, 14 de noviembre, FJ 2]. Por otra parte, hemos declarado que el derecho fundamental del art. 23.2 CE es un derecho de configuración legal, y que esa configuración corresponde a los reglamentos parlamentarios, a los que compete regular y ordenar los derechos y atribuciones que ostentan sus miembros (STC 27/2000, de 31 de enero, FJ 4).

El art. 128 del Reglamento de las Cortes de Castilla y León, vigente cuando se tramitó la Ley impugnada (art. 130 tras su reforma por la resolución de 11 de mayo de 2005), prevé un procedimiento de tramitación en lectura única. Este consiste en un debate sujeto a las normas establecidas para los de totalidad, que irá seguido de una sola votación. Si el resultado de la votación es favorable, será aprobado; en caso contrario, rechazado. Por ello, las lesiones denunciadas solo podrían traer causa del incumplimiento de los supuestos en los que el Reglamento parlamentario permite acudir a este procedimiento excepcional, esto es, cuando su naturaleza lo aconseje o la simplicidad de su formulación lo permita. Los recurrentes no han formulado queja alguna relativa a que durante el transcurso del debate sobre la totalidad, se haya impedido la representación o se hayan adoptado decisiones que contraríen la naturaleza de la representación.

Como quiera que este Tribunal sólo puede realizar un control negativo, pues no le es dado reemplazar la voluntad de la Mesa de las Cortes al proponer la tramitación por el procedimiento de lectura única, ni la del Pleno que debe aprobarlo, debemos rechazar las

vulneraciones alegadas. No resulta arbitrario interpretar, y para ello basta con la lectura de la Ley impugnada que consta de un artículo único con seis apartados, una disposición transitoria, una disposición final y una disposición adicional, que ésta reviste la característica exigida por el Reglamento de las Cortes relativa a «la simplicidad de su formulación». Este concepto jurídico indeterminado es, por otra parte, totalmente ajeno, en contra de lo que afirman los recurrentes, al consenso político que pudiera suscitar el proyecto de ley, a la repercusión pública que éste pueda tener, o a la complejidad material intrínseca que supone la función administrativa de aplicación del ordenamiento jurídico, que no se ha trasladado en modo alguno a la formulación de la ley. Tal y como se puso de manifiesto en el debate plenario («Diario de Sesiones de las Cortes de Castilla y León», año 2002, V Legislatura, núm. 75 págs. 4174 y ss.), la cuestión discutida era la habilitación al legislador para la aprobación de este tipo de proyectos regionales y la convalidación, por la mencionada ley, de las infraestructuras de gestión de residuos ubicadas en Santovenia de Pisuerga. Ello no hace sino confirmar la simplicidad de la formulación de 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

Estimar parcialmente el presente recurso de inconstitucionalidad interpuesto frente a la Ley de las Cortes de Castilla y León 9/2001, de 10 de julio, para la declaración de proyectos regionales de infraestructuras de residuos de singular interés para la Comunidad y, en consecuencia:

1.º Declarar la inconstitucionalidad y nulidad:

- a) De la reserva formal de ley para la aprobación del proyecto de especial interés regional que contiene el apartado primero del artículo único.
- b) De las referencias contenidas en los párrafos primero y segundo del apartado segundo del artículo único a la declaración por ley de proyectos regionales de infraestructuras de residuos de singular interés para la Comunidad.
- c) De la disposición transitoria.
- d) De la disposición adicional.

2.º Desestimar el recurso en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, a cuatro de junio de dos mil trece.—Pascual Sala Sánchez.—Ramón Rodríguez Arribas.—Manuel Aragón Reyes.—Pablo Pérez Tremps.—Francisco José Hernando Santiago.—Adela Asua Batarrita.—Luis Ignacio Ortega Álvarez.—Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Juan José González Rivas.—Firmado y rubricado.