



Sra. Salgueiro Cortiñas, Presidenta

Sr. Estella Hoyos, Consejero

Sr. Fernández Costales, Consejero
y Ponente

Sr. Pérez Solano, Consejero

Sr. Quijano González, Consejero

Sr. Madrid López, Consejero

Sr. Besteiro Rivas, Secretario

El Pleno del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunido en Valladolid el día 13 de octubre de 2005, ha examinado la solicitud de dictamen preceptivo relativo a la *consulta del Ayuntamiento de xxxxx*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 12 de septiembre de 2005 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo relativo a la *consulta del Ayuntamiento de xxxxx sobre si la Ley 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 xxxxx, en el término municipal de xxxxx, vulnera la autonomía local garantizada en los artículos 137 y 140 de la Constitución y puede dar lugar al planteamiento del correspondiente conflicto ante el Tribunal Constitucional.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 14 de septiembre de 2005, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 861/2005, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado mediante Decreto 102/2003, de 11 de septiembre. Turnado por la Sra. Presidenta del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Fernández Costales.



Primero.- Según certificado del Secretario-Interventor del Ayuntamiento de xxxxx, el Pleno del citado Ayuntamiento, en sesión extraordinaria de carácter urgente de 23 de agosto de 2005, con el voto favorable del Alcalde y tres Concejales, que suponen la mayoría absoluta legal, adopta el siguiente Acuerdo:

“1.- Sustanciar conflicto en defensa de la autonomía local del municipio de xxxxx, de conformidad con lo establecido en el artículo 75 ter.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, contra el Artículo Único y la Disposición Adicional Única de la Ley 6/2005 de la Comunidad Autónoma de Castilla y León sobre Declaración de Proyecto Regional para la instalación de un Centro de Tratamiento de Residuos Urbanos para la provincia de xxxxx, en el término municipal de xxxxx, publicada en el Boletín Oficial de Castilla y León de 27 de mayo de 2005.

»2.- Solicitar del Consejo Consultivo de Castilla y León, por conducto del Presidente de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, a través de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, el dictamen al que hace referencia el artículo 75 ter.3 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, para que por dicho Consejo Consultivo o el órgano competente del mismo se pronuncie sobre si la Ley 6/2005 de Castilla y León, por la que se decide la Declaración de Proyecto Regional para la instalación de un Centro de Tratamiento de Residuos Urbanos para la provincia de xxxxx, en el término municipal de xxxxx, publicada en el Boletín Oficial de Castilla y León de 27 de mayo de 2005, lesiona la autonomía local de dicho municipio, consagrada en los artículos 137 y 140 de la Constitución Española, por las razones que se consignan anteriormente y en el informe jurídico que se acompaña, o por cualquier otra que proceda o estime concurrente el propio Consejo Consultivo de Castilla y León.

»3.- Incorporar como texto del Acuerdo de Pleno, además, la fundamentación de hecho y de derecho contenida en el informe jurídico elaborado por el Letrado ppppp, y remitir la expresada solicitud de dictamen mediante oficio dirigido al Sr. Presidente de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, a través de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, al que se unirán la oportuna certificación del resultado de la sesión, el informe jurídico mencionado, y los ejemplares de los Boletines Oficiales de Castilla y



León citados en el repetido informe jurídico, contenido todo ello en el oportuno expediente administrativo”.

El informe jurídico incorporado al expediente expresa el criterio de que la citada ley vulnera la autonomía local consagrada en los artículos 137 y 140 de la Constitución, entendiendo que sus preceptos “niegan al Ayuntamiento de xxxxx las competencias que le son propias de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 25.2.d) y 84.1.b) de la Ley 7/1985, de Bases de Régimen Local, y las que le reconoce el artículo 20.1.d) de la Ley 1/1998, de Régimen Local de la Comunidad Autónoma de Castilla y León (...) las (...) que le son propias de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 25.2.f) y artículos 15, 20.2, 23.1, entre otros, de la Ley 16/2002, sobre prevención y control integrados de la contaminación, y las que le reconoce el artículo 20.1.h) y m) de la Ley 1/1998, de Régimen Local de la Comunidad de Castilla y León”.

La negación de las competencias municipales que se citan produciría, según el criterio sustentado en el referido informe, las siguientes consecuencias en perjuicio de la autonomía local:

- La eliminación del panorama competencial del Ayuntamiento de xxxxx de materias tan relevantes como el urbanismo y el medio ambiente (así, no puede expedir licencias, ni ejercer la inspección técnica de la edificación, ni imponer medidas de protección y restauración de la legalidad, impidiendo su intervención hasta en el otorgamiento de la licencia de obras, puesto que quien las ejecuta se ve dispensado de su solicitud, reflexión igualmente aplicable a la licencia de apertura), por medio de la formulación de leyes *ad casum* simplemente para hacer prevalecer los intereses políticos coyunturales de los gobernantes de la Comunidad Autónoma.

- La privación al Ayuntamiento de xxxxx de toda intervención en la concesión de la autorización ambiental integrada.

- La aprobación de la autorización ambiental mediante ley la blindará frente al ejercicio de acciones jurídicas ordinarias.

Segundo.- Figuran en el expediente los siguientes documentos y actuaciones:



1. La remisión al Consejo Consultivo de Castilla y León formulada por el Director General del Secretariado de la Junta y Relaciones Institucionales. El registro de salida de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial es de 7 de septiembre de 2005 y el registro de entrada en el Consejo Consultivo de Castilla y León es de 12 de septiembre de 2005.

2. La solicitud formulada por el Consejero de Presidencia y Administración Territorial el 29 de agosto de 2005 de admisión a trámite y dictamen, si procede, del Consejo Consultivo de Castilla y León sobre la consulta remitida por el Ayuntamiento de xxxxx.

3. Copia de los siguientes números del "Boletín Oficial de Castilla y León":

- El número 134, de 12 de julio de 2002, en el que se publica la Ley 9/2002, de 10 de julio, para la declaración de proyectos regionales de infraestructuras de residuos de singular interés para la Comunidad.

- El número 98, de 24 de mayo de 2005, en el que se publica la Ley 3/2005, de 23 de mayo, de modificación de la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León.

- El número 101, de 27 de mayo de 2005, en el que se publica la Ley 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 xxxxx, en el término municipal de xxxxx.

La exposición de motivos de la referida Ley 6/2005, de 26 de mayo, señala:

"El artículo 1 de la Ley 9/2002, de 10 de julio, para la declaración de proyectos regionales de infraestructuras de residuos de singular interés para la Comunidad, dispone que las plantas o centros de tratamiento, depósito, eliminación y valorización de residuos podrán ser declarados por ley Proyectos Regionales, cuando concurren motivos de singular interés para la Comunidad.

»(...).



»Esta norma confiere cobertura legal al Proyecto Regional para la instalación de un Centro de Tratamiento de Residuos Urbanos para la provincia de xxxxx, en el término municipal de xxxxx, de acuerdo con las previsiones contenidas al respecto en el Plan Regional de Ámbito Sectorial de Residuos Urbanos y Residuos de Envases aprobado por la Junta de Castilla y León por Decreto 18/2005, de 17 de febrero.

»Dicho Proyecto Regional consiste en la construcción de un Centro de Tratamiento de los Residuos Urbanos generados en la provincia de xxxxx, que incluye un vaso de vertido para los rechazos producidos y los accesos a las instalaciones.

»El objetivo básico de esta instalación es el tratamiento, recuperación y reciclado de materiales, así como la valorización de aquellos que tengan posibilidades y la eliminación del rechazo en depósitos controlados con todas las garantías medioambientales. Así, el tratamiento de los mismos va a permitir la producción de biogás que cubrirá las necesidades de energía del centro, y la transformación de la materia orgánica en compost, susceptible de utilizarse en la agricultura, silvicultura, recuperación de entornos degradados, etcétera.

»La capacidad máxima de la planta proyectada es de 170.000 TM/año de residuos urbanos domiciliarios, dando servicio a una población de 370.000 habitantes de media diaria en invierno, llegando a 420.000 habitantes de media diaria en verano.

»(...). Actualmente la gestión y tratamiento de los residuos en esta provincia, 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 de Residuos tiene un evidente alcance provincial y será la única instalación de estas características en toda la provincia de xxxxx, lo que pone de manifiesto su trascendencia más allá del ámbito estrictamente local.

»(...), tratándose, como es el caso que nos ocupa, de una instalación para el tratamiento y eliminación de residuos, la utilidad pública o interés social aparece reconocido en el artículo 12.4 de la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos.



»Dando 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 para la Comunidad, con carácter previo a la declaración por Ley del Proyecto Regional se ha tramitado el procedimiento previsto en la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de la Comunidad de Castilla y León.

»Por otra parte, la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León, establece expresamente en su artículo 20 que la Ley que declare Proyectos Regionales podrá resolver la autorización ambiental. A estos efectos, también se ha dado cumplimiento al procedimiento previsto en esta última norma, habida cuenta fundamentalmente que la Ley por la que se ha modificado la Ley 11/2003, de 8 de abril, prevé la utilización de las actuaciones administrativas encaminadas a la obtención de la autorización ambiental realizadas hasta la fecha de entrada en vigor de dicha norma”.

La ley consta de un único artículo, una disposición adicional, una disposición derogatoria, una disposición final y dos anexos.

El artículo único es del siguiente tenor:

“1. Se 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 xxxxx, en el término municipal de xxxxx. El Proyecto se ejecutará en las parcelas 10.001, 20.001, 2, 3 y 4 del polígono 504, paraje « xxxxx» en el término municipal de xxxxx.

»2. Se concede autorización ambiental al Centro de Tratamiento de Residuos Urbanos, Depósito de Rechazos y accesos para la gestión de los residuos urbanos de la provincia de xxxxx, en el término municipal de xxxxx, que se incorpora como Anexo II.

»3. Los efectos de la presente declaración serán los previstos tanto 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, como en la Ley 11/2003, de 8 de abril, y en concreto la inmediata aptitud para la ejecución del Proyecto y su actividad posterior.

»4. Se clasifica el suelo afectado por el Proyecto Regional como suelo rústico con protección de infraestructuras (SRPI) y se aprueban las condiciones de ordenación, con los siguientes parámetros urbanísticos:

»Uso: Instalaciones destinadas al tratamiento de residuos urbanos, así como al depósito de los mismos de acuerdo con la legislación sectorial vigente.

»Parcela: no se establecen condiciones mínimas.

»Ocupación Máxima: un 40 por 100 de la superficie del área.

»Retranqueos de la edificación: a linderos de parcela 10 m.

»Edificabilidad: 0,3 m²/m².

»Altura máxima: la que las instalaciones justifiquen por su necesidad técnica.

»5. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 6.3 de la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de la Comunidad de Castilla y León, las características técnicas específicas del Proyecto se consideran de aplicación orientativa, y las características técnicas generales del Proyecto, las determinaciones urbanísticas, así como el resto de las determinaciones de este Proyecto Regional se consideran de aplicación plena”.

Por su parte, la disposición adicional dice así:

“Corresponde al titular de la Consejería competente en materia de medio ambiente la resolución de cuantas cuestiones se susciten en relación con la autorización ambiental concedida por esta Ley”.



La disposición derogatoria abroga el Decreto 65/2004, de 1 de julio, “y cuantas normas de igual o inferior rango se opongan o contradigan lo dispuesto en la presente Ley”.

En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para que emitiera dictamen.

II CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1ª.- Competencia del Consejo Consultivo de Castilla y León.

El dictamen versa sobre un eventual conflicto en defensa de la autonomía local, a plantear por el municipio de xxxxx, de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, frente a determinados preceptos de la Ley 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 xxxxx, en el término municipal de xxxxx.

La consulta al Consejo Consultivo de Castilla y León se efectúa conforme a lo previsto en el artículo 75.ter.3 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (en adelante, LOTC), en la redacción dada por la Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril.

El artículo 24 del Estatuto de Autonomía prevé que el Consejo Consultivo de Castilla y León es el superior órgano consultivo de la Junta y de la Administración de la Comunidad, encomendando al legislador autonómico la regulación de su composición y competencias.

La Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo, establece en su artículo 6 que las Corporaciones Locales de Castilla y León solicitarán el dictamen del Consejo Consultivo, a través de la Consejería competente en materia de Administración Territorial, cuando preceptivamente así venga establecido en las leyes, reservando esta competencia para el Pleno, por analogía con lo previsto en el artículo 19.2 del citado texto legal.



2ª.- El cumplimiento de los requisitos exigidos por la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional para que pueda plantearse el conflicto.

La LOTC requiere el cumplimiento de determinados requisitos para el planteamiento de los conflictos en defensa de la autonomía local, afectando unos a su objeto y otros a la existencia de una determinada legitimación y al cumplimiento de ciertos trámites procedimentales:

1. El primer requisito exigido por la LOTC en su artículo 75.bis.1 es que se trate de “normas del Estado con rango de ley” o de “disposiciones con rango de ley de las Comunidades Autónomas que lesionen la autonomía local constitucionalmente garantizada”.

En este caso, el objeto del eventual conflicto son determinados preceptos de la Ley 6/2005, de 26 de mayo, por lo que, en principio, se cumple dicha exigencia. La presunta lesión de la autonomía local se examinará más adelante.

2. En segundo lugar, el artículo 75.ter.1 de la LOTC determina que están legitimados para plantear los conflictos:

“a) El municipio o provincia que sea destinatario único de la ley.

»b) Un número de municipios que supongan al menos un séptimo de los existentes en el ámbito territorial de aplicación de la disposición con rango de ley y representen como mínimo un sexto de la población oficial del ámbito territorial correspondiente”.

En el presente caso el objeto de la ley es regular la declaración como Proyecto Regional la instalación de un centro de tratamiento de residuos urbanos para la provincia de xxxxx, ubicado en el término municipal de xxxxx, por lo que es éste el municipio directamente afectado –“único destinatario”– por los preceptos contenidos en esta ley y ha de considerarse que el objeto del posible conflicto es tanto el artículo único como la disposición adicional de aquélla. Ha de considerarse, pues, que el municipio de xxxxx está legitimado para plantear el conflicto.



3. Por lo que se refiere al requisito establecido por el artículo 75.ter.2 de la LOTC, que exige para iniciar la tramitación de los conflictos en defensa de la autonomía local el acuerdo del órgano plenario de las corporaciones locales con el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de las mismas, adoptado dentro de los tres meses siguientes al día de la publicación de la ley que se entienda que lesiona la autonomía local (artículo 75.quáter.1 de la LOTC), ha de destacarse que la publicación de la ley en el “Boletín Oficial de Castilla y León” se produjo el 27 de mayo de 2005 y el Acuerdo, por mayoría absoluta legal, del Pleno del Ayuntamiento de xxxxx, se adoptó el 23 de agosto del mismo año, por lo que se han cumplido los referidos preceptos de la LOTC.

3ª.- La solicitud del dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León.

El artículo 75.quater.1 de la LOTC establece que la solicitud de dictamen (al Consejo de Estado u órgano consultivo de la Comunidad Autónoma) deberá formalizarse dentro de los tres meses siguientes al día de la publicación de la ley que se entienda lesiona la autonomía local. La Ley 6/2005, de 26 de mayo, se publica el 27 de mayo de 2005, y la solicitud de dictamen por el Consejero de Presidencia y Administración Territorial lleva fecha de 29 de agosto de 2005, si bien figura como fecha de registro de salida la de 7 de septiembre y se registra de entrada en este Consejo Consultivo con fecha de 12 de septiembre de 2005. El Acuerdo plenario de la corporación local se ha adoptado dentro del plazo de tres meses y aunque, por trámites externos al Ayuntamiento, se ha producido cierto retraso en la remisión del expediente, de acuerdo con lo ya señalado por el Consejo de Estado (Dictamen 2.956/2002, de 23 de enero de 2003), no se considera como obstáculo para emitir el presente dictamen sobre el fondo del asunto.

La certificación relativa al Acuerdo del Ayuntamiento de xxxxx expresa como uno de los acuerdos adoptados: “Solicitar del Consejo Consultivo de Castilla y León, por conducto del Presidente de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, a través de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, el dictamen al que hace referencia el artículo 75 ter.3 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (...)”.



Es, por tanto, el Ayuntamiento de xxxxx el que se dirige al Presidente de la Comunidad Autónoma de Castilla y León a fin de que traslade al Consejo Consultivo de Castilla y León la petición del dictamen relativo al referido planteamiento del conflicto en defensa de la autonomía local, en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 48, párrafo primero, de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LBRL), que establece que “en los asuntos en que sea preceptivo el dictamen del Consejo de Estado, la correspondiente solicitud se cursará por conducto del Presidente de la Comunidad Autónoma”.

4ª.- El principio de autonomía local.

El problema de fondo planteado es si el artículo único y la disposición adicional de la Ley 6/2005, de 26 de mayo, lesionan la autonomía local del Ayuntamiento de xxxxx. Resulta obligado, por ello, partir de un análisis previo de la configuración de la autonomía local en nuestro ordenamiento jurídico.

La Constitución, en su artículo 137, tras declarar que el Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan, proclama que “todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses”. El artículo 140 añade que “la Constitución garantiza la autonomía de los municipios”.

Los preceptos transcritos reflejan una concepción amplia y compleja del Estado, siendo necesario delimitar cuál es el ámbito del principio de autonomía, puesto que, ante todo, resulta claro que la autonomía hace referencia a un poder limitado, ya que lo es en función del criterio del respectivo interés: interés del municipio, de la provincia, de la Comunidad Autónoma. Concretar este interés en relación a cada materia no es fácil, y, en ocasiones, sólo puede llegarse a distribuir la competencia sobre la misma en función del interés predominante, pero sin que ello signifique un interés exclusivo que justifique una competencia exclusiva en el orden decisorio.

Así, “que la Constitución configure los municipios como estructuras básicas de la organización territorial del Estado justifica su autonomía; que ésta sea amparada por una garantía institucional le da una enérgica pretensión de seguridad frente al legislador ordinario; y que los «intereses propios» sean un concepto jurídico indeterminado, plantea la cuestión del contenido de la



autonomía municipal constitucionalmente garantizada" (Dictámenes del Consejo de Estado 1460/2000, de 29 de junio, 1610/200, de 22 de junio, o 2956/2002, de 23 de enero de 2003).

El Tribunal Constitucional ha declarado (Sentencia 51/2004, de 13 abril) que la autonomía local, tal y como se reconoce en los artículos 137 y 140 de la Constitución, goza de una garantía institucional con un contenido mínimo que el legislador debe respetar y supone 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 entre intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias (STC 32/1981, de 28 de julio, F. 4)". La autonomía local "consiste, fundamentalmente en la capacidad de decidir libremente, entre varias opciones legalmente posibles, de acuerdo con un criterio de naturaleza esencialmente política (STC núm. 4/1981, fundamento jurídico 3.º)", de acuerdo con la doctrina expuesta por la Sentencia 193/1987, de 9 de diciembre.

A juicio del Consejo de Estado (Dictamen 2956/2002, de 23 de enero de 2003) "sería un error cifrar en una magnitud cuantitativa los rasgos identificativos de la autonomía local siendo así que tienen una dimensión cualitativa, vinculada a los que se consideren como «intereses respectivos» de las Corporaciones locales (...) ese «ser» viene hoy día configurado por «un conjunto normativo muy amplio, cuya norma básica es la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local»".

El Tribunal Constitucional considera esta ley como parámetro de constitucionalidad, interpretada conjunta y sistemáticamente con la propia Constitución (Sentencia 27/1987, de 27 de febrero, reiterada en otras posteriores, como la Sentencia 108/1998, de 21 de mayo). Y según la doctrina legal del Consejo de Estado (Dictámenes 48.862/1986, de 7 de abril, y 2.484/98, de 18 de junio), "los preceptos de esta Ley sirven como principios básicos que han de informar toda la regulación del régimen local en los términos y con el alcance que ella misma establece". Como declaran las Sentencias 87/1985, de 16 de julio, y 137/1986, de 6 de noviembre, reiterando lo que viene siendo criterio de aquel Tribunal, "en el recurso abstracto no se fiscaliza si el legislador se atuvo o no, en el momento de legislar, a los límites que sobre él pesaban, sino, más bien, si su producto normativo se atempera, en el momento del examen jurisdiccional, a tales límites y condiciones".



Así, “en absoluto resulta constitucionalmente inadmisibles que, para concretar las competencias de las Entidades locales cuya autonomía se encuentra garantizada por la Constitución, se haya adoptado el criterio básico de remitir tal determinación al legislador sectorialmente competente por razón de la materia. Legislador sectorial que en esa operación de asignación de competencias deberá atenerse a los propios límites de las bases conforme al art. 149.1.18ª de la Constitución en relación con los arts. 137 y 140 de la misma en el sentido anteriormente expuesto” (Sentencia 214/1989, de 21 de diciembre).

La Sentencia del Tribunal Constitucional 159/2001, de 5 de julio, recoge la doctrina del citado Tribunal sobre la autonomía local desde sus primeras Sentencias (4/1981 y 32/1981) y afirma que “sólo aquellos extremos de la LBRL que puedan ser cabalmente enraizados de forma directa en los arts. 137, 140 y 141 CE, de cuyo contenido no representen más que exteriorizaciones o manifestaciones, forman parte del contenido de la autonomía local constitucionalmente garantizada, mientras que los que se refieran a aspectos secundarios o no expresivos de ese núcleo esencial en el que consiste la garantía institucional, que son la mayoría en el seno de la LBRL y que se incardinan, desde el punto de vista competencial, en el art. 149.1.18ª CE, tienen una distinta naturaleza desde el punto de vista constitucional y ordinamental”. Más adelante añade, “en definitiva, la autonomía local consagrada en el art. 137 CE (con el complemento de los arts. 140 y 141 CE) se traduce en una garantía institucional de los elementos esenciales o del núcleo primario del autogobierno de los entes locales territoriales, núcleo que debe necesariamente ser respetado por el legislador (estatal o autonómico, general o sectorial) para que dichas Administraciones sean reconocibles en tanto que entes dotados de autogobierno. (...). So pena de incurrir en inconstitucionalidad por vulneración de la garantía institucional de la autonomía local, el legislador tiene vedada toda regulación de la capacidad decisoria de los entes locales respecto de las materias de su interés que se sitúe por debajo de ese umbral mínimo que les garantiza su participación efectiva en los asuntos que les atañen y, por consiguiente, su existencia como reales instituciones de autogobierno”.

Resulta, por tanto, que el parámetro de control ha de ser el principio de la autonomía local en los términos en que se halla protegido por la garantía



institucional, y que tal canon de constitucionalidad vendrá integrado por las normas constitucionales que establecen la autonomía local, el Estatuto de Autonomía correspondiente y las leyes del Estado que delimiten el contenido de la garantía con base en el artículo 149.1.18ª de la Constitución. También habrá de tenerse en cuenta, como lo hizo el propio dictamen citado, la Carta Europea de la Autonomía Local, hecha en Estrasburgo el 15 de octubre de 1985 y ratificada por España el 20 de enero de 1988, cuyo artículo 3 define la autonomía local como “el derecho y la capacidad efectiva de las Entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes”, sin perjuicio de la doctrina del Tribunal Constitucional sobre la inidoneidad de los tratados internacionales para actuar como canon de constitucionalidad de las leyes (Sentencia 235/2000, de 5 de octubre).

La autonomía local es un concepto jurídico de contenido legal que permite, por lo tanto, configuraciones legales diversas, válidas en cuanto respeten aquella garantía institucional. Así pues, en relación con el juicio de constitucionalidad, sólo cabe comprobar si el legislador ha respetado esa garantía institucional. “Como tantos otros conceptos de la misma naturaleza en nuestro texto constitucional, el de los «intereses respectivos» de las Comunidades Autónomas, de los municipios o de las provincias, cumplen sobre todo la función de orientar al legislador para dotar a estas entidades territoriales de los poderes o competencias precisos para gestionarlos. Es el legislador, sin embargo, el que, dentro del marco de la Constitución, determina libremente cuáles son estos intereses, los define y precisa su alcance, atribuyendo a la entidad las competencias que requiere su gestión” (Sentencia 37/1981, de 16 de noviembre). Es claro, por consiguiente, que el criterio para resolver la cuestión competencial ha de ser construido a partir de la norma legal, sin reducir su alcance mediante una nueva conexión entre su significado literal y la noción de “interés de la Comunidad Autónoma”.

Desde esta perspectiva, la naturaleza conflictual del cauce procesal iniciado hace, como ya expuso el Consejo de Estado en el dictamen sobre el anteproyecto de Ley Orgánica de Modificación de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (Dictamen 2484/1998, de 18 de junio), que se planteen las pretensiones propias de todo conflicto competencial que, por naturaleza, son las que se suscitan sobre la titularidad (y ejercicio) de competencias o atribuciones y, referidas a la defensa de las competencias de



las Entidades locales en las que se concreta su efectiva autonomía, garantizadas constitucionalmente, en tanto el contenido esencial de la autonomía haya podido ser objeto de vulneración.

Ha de recordarse que la jurisprudencia constitucional (Sentencias 11/1984, 104/1988 o 155/1990) sobre los conflictos de competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas ha venido a calificar de vicio de incompetencia no sólo la reivindicación de competencias ajenas sino los supuestos de lesión por simple alteración o menoscabo del orden competencial establecido en las normas del bloque de la constitucionalidad, de modo que será posible, para garantizar un ámbito propio de autonomía, no recabar para sí una competencia ejercida por otro, sino impugnar que el ejercicio de una competencia propia de otro interfiera, condicione o afecte a ese ámbito de autonomía. Por consiguiente, habrá de determinarse si, aun en el ejercicio de una competencia propia por parte de la Comunidad Autónoma, se ha producido ese menoscabo o lesión de la autonomía local constitucionalmente garantizada.

5ª.- La Ley 6/2005, de 26 de mayo, y el principio de autonomía local.

Entrando ya en el examen de la Ley 6/2005, de 26 de mayo, frente a la que se pretende suscitar el conflicto, la consulta efectuada suscita una serie de cuestiones las cuales, a los fines del presente dictamen, pueden resumirse de la siguiente forma:

- A) Existencia y significado de las leyes *ad casum*.
- B) Competencia de la Comunidad de Castilla y León para aprobar una ley con las características de la Ley 6/2005, de 26 de mayo.
- C) Régimen de la autorización ambiental integrada y otorgamiento de ésta mediante la aprobación de la Ley de declaración del Proyecto Regional.
- D) Análisis de la eventual vulneración de las competencias municipales en lo relativo a la concesión de licencias, autorizaciones y otros actos de control preventivo en materia de urbanismo y medio ambiente.



A) Existencia y significado de las leyes *ad casum*.

Cabe hacer una primera consideración en cuanto a la existencia y significado de las normas de caso único dentro de la jurisprudencia constitucional, puesto que el artículo 9 de la LRBRL “tan sólo veda el establecimiento de regímenes locales de carácter singular, es decir, con aplicación limitada a determinadas y concretas Entidades locales individualizadas por la propia norma. La prohibición de regímenes, de caso único, singulares o particulares constituye por su propia naturaleza una norma básica, que por su contenido no supone una restricción del ámbito de regulación propio de la Comunidad Autónoma, y es además una garantía adicional de la propia autonomía local, que podría resultar disminuida a través de la creación de normas de caso único por parte de la Comunidad Autónoma. (...). El legislador puede disminuir o acrecentar las competencias hoy existentes, pero no eliminarlas por entero y, lo que es más, el debilitamiento de su contenido sólo puede hacerse con razón suficiente y nunca en daño del principio de autonomía que es uno de los principios estructurales básicos de nuestra Constitución” (Sentencia del Tribunal Constitucional 214/1989, de 21 de diciembre).

La declaración por ley de las plantas o centros de tratamiento, depósito, eliminación y valorización de residuos como proyectos regionales, cuando concurren motivos de singular interés para la Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo previsto por la Ley 9/2002, de 10 de julio, para la declaración de proyectos regionales de infraestructuras de residuos de singular interés para la Comunidad, será posible, por lo tanto, siempre que no se lesione el principio de autonomía local, según lo expuesto.

Para ello, será necesario el respeto del derecho a participar de las entidades locales, puesto que es preciso tener en cuenta que “la autonomía municipal como «garantía institucional de los elementos esenciales o del núcleo primario del autogobierno de los entes locales territoriales» (entre las últimas, STC 51/2004, de 13 de abril, F. 9) no se traduce de ninguna manera en una inexistente garantía de que no se regulen por el legislador los diversos ámbitos de la actuación del municipio, en lo que aquí importa, el relativo a las retribuciones de los funcionarios. Por el contrario, el «derecho a intervenir» de los municipios que contiene la autonomía municipal se configura precisamente en «la legislación del Estado y las Comunidades Autónomas reguladora de los



distintos sectores de acción pública» (art. 2 de la Ley reguladora de las bases del régimen local)” (Sentencia del Tribunal Constitucional 83/2005, de 7 de abril).

En el caso que nos ocupa, la intervención de las entidades locales afectadas está garantizada en la medida en que, para que sea declarada por ley como Proyecto Regional una planta o centro de tratamiento de residuos será necesaria una previa tramitación administrativa, que se llevará a cabo conforme “al procedimiento previsto para los Proyectos Regionales en la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de la Comunidad de Castilla y León” (apartado 2 del artículo único de la Ley 9/2002, de 10 de julio). La tramitación referida implica un periodo de información pública y audiencia de las Administraciones Públicas, no inferior a un mes, y un informe de los municipios afectados por el plan o proyecto, salvo en el caso de los Planes Regionales de ámbito sectorial, en los que el informe corresponderá a la Federación Regional de Municipios y Provincias (artículo 24 de la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de la Comunidad de Castilla y León).

Podemos concluir, por lo tanto, que siempre que la concurrencia de un motivo de singular interés para la Comunidad Autónoma se encuentre plenamente justificada –circunstancia que, por otra parte, no parece ser cuestionada en el caso que nos ocupa–, la declaración como Proyecto Regional de un centro de tratamiento de residuos mediante ley no puede ser considerada, por sí misma, como una lesión del principio de autonomía local en la medida en que se respeta el derecho de las corporaciones locales afectadas a intervenir en su tramitación.

En este sentido, y ante la posibilidad de un eventual cambio de fundamentación en el escrito por el que, en su caso, se plantee el conflicto ante el Tribunal Constitucional, es preciso poner de manifiesto que, para el Alto Tribunal (Sentencia 104/2000, de 13 de abril), “la calificación de «arbitraria» dada a una Ley a los efectos del art. 9.3 de la Constitución exige una cierta prudencia. La Ley es la «expresión de la voluntad popular», como dice el preámbulo de la Constitución, y es principio básico del sistema democrático. Ahora bien, en un régimen constitucional, también el Poder Legislativo está sujeto a la Constitución, y es misión de este Tribunal velar por que se mantenga esa sujeción, que no es más que otra forma de sumisión a la



voluntad popular, expresada esta vez como poder constituyente. Ese control de la constitucionalidad de las leyes debe ejercerse, sin embargo, de forma que no imponga constricciones indebidas al Poder Legislativo y respete sus opciones políticas. El cuidado que este Tribunal ha de tener para mantenerse dentro de los límites de ese control ha de extremarse cuando se trata de aplicar preceptos generales e indeterminados, como es el de la interdicción de la arbitrariedad, según han advertido ya algunas de nuestras Sentencias. Así, al examinar un precepto legal impugnado, desde ese punto de vista, el análisis se ha de centrar en verificar si tal precepto establece una discriminación, pues la discriminación entraña siempre una arbitrariedad, o bien, si aun no estableciéndola, carece de toda justificación, lo que también evidentemente supondría una arbitrariedad, sin que sea pertinente un análisis a fondo de todas las motivaciones posibles de la norma y de todas sus eventuales consecuencias (SSTC 27/1981, de 20 de julio, F. 10; 66/1985, de 23 de mayo, F. 1; 108/1986, de 29 de julio, F. 18; 65/1990, de 5 de abril, F. 6; 142/1993, de 22 de abril, F. 9; 212/1996, de 19 de diciembre, F. 16; 116/1999, de 17 de junio, F. 14; y 74/2000, de 14 de marzo, F. 4).

B) Competencia de la Comunidad de Castilla y León para aprobar una ley con las características de la Ley 6/2005, de 26 de mayo.

Cabe hacer una segunda reflexión en cuanto a la competencia de la Comunidad Autónoma para aprobar un texto legal con estas características.

El análisis de la competencia de la Comunidad de Castilla y León para aprobar una ley mediante la que se declara Proyecto Regional la instalación de un centro de tratamiento de residuos urbanos para la provincia de xxxxx en xxxxx ha de partir, necesariamente, de nuestro Estatuto de Autonomía, que atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de "ordenación del territorio, urbanismo y vivienda" (artículo 32.1.2ª) y, en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, considera de competencia de dicha Comunidad Autónoma el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de "protección del medio ambiente y de los ecosistemas, sin perjuicio de las facultades de la Comunidad Autónoma para establecer normas adicionales de protección en los términos del artículo 149.1.23ª de la Constitución" (artículo 34.1.5ª).



La exposición de motivos de la Ley 6/2005, de 26 de mayo, señala que trae causa tanto de las ya mencionadas Ley 9/2002, de 10 de julio, para la declaración de proyectos regionales de infraestructuras de residuos de singular interés para nuestra Comunidad, y Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de la Comunidad de Castilla y León, como del Decreto 18/2005, de 17 de febrero, por el que se aprueba el Plan Regional de Ámbito Sectorial de Residuos Urbanos y Residuos de Envases. La naturaleza de este último se define en la Sentencia 194/2004, de 9 febrero, del Tribunal Superior de Justicia Castilla y León, Valladolid (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª), como la de “un Plan Regional de los regulados en los artículos 20 y ss. de la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de la Comunidad de Castilla y León: a) porque a través de él se interviene directamente en la Ordenación del Territorio de la Comunidad y tiene por objeto ordenar y regular una actividad sectorial sobre el conjunto de la Comunidad (artículo 20.1 a LOTCYL) ha de tenerse en cuenta que una de las determinaciones fundamentales que constituye su contenido es la relativa a la fijación de los lugares apropiados para la eliminación de los residuos; b) porque es un Plan que desarrolla a su vez otro Plan Regional –la Estrategia Regional– que se ha tramitado con arreglo a esa Ley, concurriendo las mismas razones por las que la Estrategia Regional de Residuos tiene carácter de Plan Regional «la indudable utilidad pública de las actuaciones y medidas que en él se contemplan así como la incidencia supramunicipal de las mismas”.

La aprobación de estos planes no es potestativa para las Comunidades Autónomas, sino que supone el cumplimiento de la obligación legal establecida en la Ley estatal 10/1998, de 21 de abril, de Residuos, que adapta nuestro Derecho a la concepción y criterios fijados en la Directiva 91/156/CEE, de 18 de marzo de 1991, conocida como «Directiva marco» de residuos y que modifica la Directiva 75/442/CEE. El artículo 4.2 de la ley citada atribuye a las Comunidades Autónomas la competencia para elaborar los planes autonómicos de residuos, determinando el apartado 4 del artículo 5 que “los planes autonómicos de residuos contendrán las determinaciones a que se hace referencia en el apartado 1, incluyendo la cantidad de residuos producidos y la estimación de los costes de las operaciones de prevención, valorización y eliminación, así como los lugares e instalaciones apropiados para la eliminación de residuos”.



Podemos así concluir que la aprobación de un Proyecto Regional para la instalación de un centro de tratamiento de residuos urbanos en el marco del Plan Regional de Ámbito Sectorial de Residuos Urbanos y Residuos de Envases, no sólo es competencia de la Comunidad Autónoma, sino que constituye para ésta una obligación legal impuesta por la normativa estatal básica en materia de residuos.

C) Régimen jurídico de la autorización ambiental integrada.

La Ley estatal 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación, promulgada para la transposición al derecho español de la Directiva 96/61/CE, el Consejo, de 24 de septiembre, relativa a la prevención y al control integrado de la contaminación, regula la figura de la "autorización ambiental integrada", con la que se articula, según señala su exposición de motivos, un procedimiento administrativo complejo que integra todas las autoridades ambientales existentes relativas a la producción y gestión de residuos.

Así, la autorización ambiental integrada sustituye a toda una serie de autorizaciones ambientales exigidas por la legislación sectorial, cuya enumeración se detalla en la disposición derogatoria única de la ley.

El procedimiento regulado en esta ley para la obtención de la autorización ambiental integrada puede resumirse en los siguientes pasos o trámites:

- Solicitud inicial, a la que ha de acompañarse determinada documentación, entre la cual se incluye un informe del Ayuntamiento en cuyo territorio se ubique la instalación, acreditativo de la compatibilidad del proyecto con el planeamiento urbanístico (artículo 12.1.b). Dicho informe tiene carácter semi-vinculante, en la medida en que si fuera negativo el órgano competente para otorgar la autorización debe dictar resolución motivada poniendo fin al procedimiento y archivando las actuaciones (artículo 15, segundo párrafo).

- Trámite de información pública, por no menos de 30 días.



- Informe de todos aquellos órganos cuyas competencias se vean afectadas por el proyecto, entre ellos del Ayuntamiento en cuyo territorio se ubique la instalación (en este caso sin carácter vinculante), así como del correspondiente Organismo de Cuenca si fuera necesario una autorización de vertido al dominio público hidráulico de cuencas intercomunitarias (éste sí con carácter vinculante).

- Trámite de audiencia al interesado.

- Propuesta de resolución.

- Resolución, en el plazo máximo de 10 meses (con silencio administrativo negativo).

- Notificación de la resolución a los interesados, al Ayuntamiento donde se ubique la instalación, a los distintos órganos que hubiesen emitido informes vinculantes, así como, en su caso, a la Administración del Estado en el caso de tratarse de industrias o instalaciones industriales sometidas al régimen de autorización administrativa previa, de acuerdo con la normativa sectorial aplicable en cada caso.

- El control e inspección posteriores se encomienda a las Comunidades Autónomas.

Dado que en el otorgamiento de la autorización ambiental integrada participan diversas Administraciones, cuyos pronunciamientos o informes tienen en ocasiones carácter vinculante, la Ley 16/2002, de 1 de julio, contempla también de manera expresa el régimen de impugnación de la resoluciones administrativas que pongan fin al procedimiento.

Conforme a la disposición final sexta de la ley, ésta tiene carácter de legislación básica sobre protección del medio ambiente, de acuerdo con lo establecido en el artículo 149.1.23ª de la Constitución.

La regulación de la autorización ambiental integrada se configura así como un ejemplo de coordinación administrativa, en la medida en que obliga a "una actuación coordinada de las dos administraciones concurrentes, en cuyo empeño habrán de activar las técnicas de cooperación adecuadas para



casos análogos, de las que son buena muestra las recogidas en la reciente Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación, cuyos diferentes preceptos configuran un tipo de autorización (la autorización ambiental integrada) que ha de concederse de forma coordinada cuando en el procedimiento intervengan varias autoridades competentes" (Sentencia del Tribunal Supremo de 16 julio 2002).

La aprobación de la Ley 16/2002, de 1 de julio, ha supuesto, además, una modificación puntual de la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos, ambas de carácter básico, puesto que en el anejo 1 de la Directiva 96/61/CE se incluyen todos los vertederos que reciban más de diez toneladas diarias o que tengan una capacidad de más de veinticinco mil toneladas, con exclusión de los vertederos de residuos inertes, sin prever ninguna excepción para los vertederos de residuos urbanos, por lo que debe entenderse que también en estos casos será exigible el permiso escrito establecido en el artículo 8 de la mencionada directiva y, consecuentemente, la autorización ambiental integrada regulada en esta ley.

La distribución de competencias en esta materia será la establecida por el artículo 4 de la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos, que, tras la modificación señalada, determina que "corresponderá a las Comunidades Autónomas la elaboración de los planes autonómicos de residuos y la autorización, vigilancia, inspección y sanción de las actividades de producción y gestión de residuos", mientras que "las Entidades Locales serán competentes para la gestión de los residuos urbanos, en los términos establecidos en esta Ley y en las que, en su caso, dicten las Comunidades Autónomas. Corresponde a los municipios, como servicio obligatorio, la recogida, el transporte y, al menos, la eliminación de los residuos urbanos, en la forma en que establezcan las respectivas Ordenanzas".

La exigencia de esta autorización debe partir de la naturaleza de la planta, puesto que, en la medida en que realice actividades de valorización y eliminación de residuos, también quedaría sometida a la autorización de la autoridad medioambiental de la Comunidad Autónoma, debiendo tenerse en cuenta las modificaciones introducidas en la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos, por la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación, dictada en virtud del artículo 149.1.23^a de la Constitución, según su disposición final sexta. La mencionada ley, que crea la



ya citada "autorización ambiental integrada", crea así una "nueva figura autonómica de intervención ambiental para la protección del medio ambiente en su conjunto", que sustituye a las autorizaciones ambientales existentes hasta el momento, circunstancia que le atribuye un valor añadido, en beneficio de los particulares, por su condición de mecanismo de simplificación administrativa.

La tramitación de esta autorización ambiental integrada será exigible en "la construcción, montaje, explotación o traslado, así como la modificación sustancial, de las instalaciones en las que se desarrollen alguna de las actividades incluidas en el anejo 1", entre las que se incluyen las "instalaciones para la eliminación de los residuos no peligrosos, en lugares distintos de los vertederos, con una capacidad de más de 50 toneladas por día" (apartado 5.3). Siendo la capacidad máxima de la planta proyectada en el término municipal de xxxxx de 170.000 TM/año de residuos urbanos domiciliarios, es evidente que la tramitación de la autorización ambiental integrada será exigible en este supuesto, con todo lo que ello implica en cuanto a la simplificación del procedimiento de tramitación.

El órgano competente para otorgar la autorización ambiental integrada será el designado por la Comunidad Autónoma en la que se ubique la instalación objeto de la autorización. En tanto no se produzca una designación específica por parte de la Comunidad Autónoma, se entenderá competente el órgano de dicha Administración que ostente las competencias en materia de medio ambiente. Además, y de acuerdo con el artículo 11.4 de la Ley 16/2002, de 1 de julio, "las Comunidades Autónomas dispondrán lo necesario para posibilitar la inclusión en el procedimiento de otorgamiento de la autorización ambiental integrada, de las siguientes actuaciones:

»a) Las actuaciones en materia de evaluación de impacto ambiental, u otras figuras de evaluación ambiental previstas en la normativa autonómica, cuando así sea exigible y la competencia para ello sea de la Comunidad Autónoma.

»b) Las actuaciones de los órganos que, en su caso, deban intervenir en virtud de lo establecido en el Real Decreto 1254/1999, de 16 de julio, sobre Medidas de Control de los Riesgos Inherentes a los Accidentes Graves en los que Intervengan Sustancias Peligrosas.



»c) Aquellas otras actuaciones que estén previstas en su normativa autonómica ambiental”.

En ejercicio de las competencias anteriormente mencionadas, y en cumplimiento de la obligación contenida en el artículo 11.4 de la Ley 16/2002, la Ley 3/2005, de 23 mayo, por la que se modifica el artículo 20 de la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León, estableció que, “con carácter excepcional, cuando se trate de Proyectos Regionales a los que se refiere la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de la Comunidad 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”.

Podemos concluir, de nuevo, que la Comunidad Autónoma de Castilla y León no sólo ha actuado en el caso que nos ocupa dentro del marco de sus competencias, sino que lo ha hecho en virtud de mandatos impuestos por la normativa estatal básica.

D) La eventual vulneración de competencias municipales.

Por último, y en cuanto a la posible vulneración de las competencias municipales en lo relativo a la concesión de licencias, autorizaciones y otros actos de control preventivo en materia de urbanismo y medio ambiente, es preciso apuntar lo siguiente.

Se trata del único supuesto concreto de lesión de la autonomía local que recoge el informe jurídico que obra en el expediente de consulta, en la medida en que se señalan como vulnerados los siguientes preceptos:

- El artículo 25.2.d) y f) de la LBRL: “El Municipio ejercerá en todo caso, competencias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias (...); d) Ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística; promoción y gestión de viviendas; parques y jardines, pavimentación de vías públicas y conservación de caminos y vías rurales; (...); f) Protección del medio ambiente”.



- El artículo 84.1.b) de la LBRL: “Las Corporaciones locales podrán intervenir la actividad de los ciudadanos a través de los siguientes medios: (...). b) Sometimiento a previa licencia y otros actos de control preventivo”.

- El artículo 20.1.d), h) y m) de la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León: “Los municipios de Castilla y León ejercerán competencias, en los términos de la legislación del Estado y de las Leyes de la Comunidad Autónoma en las siguientes materias: (...) d) Ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística; (...); h) Medio ambiente; gestión de montes y espacios naturales; (...) Red de suministro y tratamiento del agua; servicios de limpieza viaria, de recogida y de tratamiento de residuos”. No obstante es preciso poner de manifiesto que una posible vulneración de esta última norma no daría lugar al planteamiento de un conflicto en defensa de la autonomía local, en la medida en que se trata de una ley autonómica que no forma parte del bloque de constitucionalidad.

- Y por último, de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación, el artículo 15: “previa solicitud del interesado, el Ayuntamiento en cuyo territorio se ubique la instalación deberá emitir el informe al que se refiere el artículo 12.1.b) de esta Ley en el plazo máximo de treinta días. En caso de no hacerlo, dicho informe se suplirá con una copia de la solicitud del mismo. En todo caso, si el informe urbanístico regulado en este artículo fuera negativo, con independencia del momento en que se haya emitido, pero siempre que se haya recibido en la Comunidad Autónoma con anterioridad al otorgamiento de la autorización ambiental integrada, el órgano competente para otorgar dicha autorización dictará resolución motivada poniendo fin al procedimiento y archivará las actuaciones”; el artículo 20.2: “cuando en el trámite de audiencia al que se refiere el apartado anterior se hubiesen realizado alegaciones, se dará traslado de las mismas, junto con la propuesta de resolución, a los órganos competentes para emitir informes vinculantes en trámites anteriores para que, en el plazo máximo de quince días, manifiesten lo que estimen conveniente, que igualmente tendrá carácter vinculante en los aspectos referidos a materias de su competencia”; y el artículo 23.1: “el órgano competente para otorgar la autorización ambiental integrada notificará la resolución a los interesados, al Ayuntamiento donde se ubique la instalación, a los distintos órganos que hubiesen emitido informes vinculantes y, en su caso, al órgano estatal



competente para otorgar las autorizaciones sustantivas señaladas en el artículo 11.2.a) de esta Ley”.

Es preciso señalar, en primer lugar, que en el caso de actuaciones enmarcadas en el ámbito de las relaciones interadministrativas de las corporaciones locales, el Tribunal Constitucional ya ha tenido ocasión de señalar que “las facultades de coordinación –a diferencia de las técnicas de colaboración, basadas en la participación voluntaria y, por ende, en una situación más nivelada de los entes cooperantes– conllevan «un cierto poder de dirección consecuencia de la posición de superioridad en que se encuentra el que coordina respecto al coordinado»” (Sentencias 214/1989, FJ 20º, y 118/1996, de 27 de junio). Siendo la imposición una de las principales notas distintivas de la coordinación frente a la voluntariedad que caracteriza a las fórmulas cooperativas (Sentencia 331/1993, FJ 5º), es claro que el que ostenta atribuciones de aquella índole está legitimado, en principio, para establecer unilateralmente medidas armonizadoras destinadas a la más eficaz concertación de la actuación de todos los entes involucrados. Desde esta perspectiva, puede afirmarse que la coordinación “constituye un límite al pleno ejercicio de las competencias propias de las Corporaciones Locales” (Sentencia 27/1987, de 27 de febrero).

En el marco de lo anteriormente expuesto, como ya hemos puesto de manifiesto, el Estatuto de Autonomía de Castilla y León atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de “ordenación del territorio, urbanismo y vivienda” (artículo 32.1.2ª) y, en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, considera de competencia de dicha Comunidad Autónoma el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de “protección del medio ambiente y de los ecosistemas, sin perjuicio de las facultades de la Comunidad Autónoma para establecer normas adicionales de protección en los términos del artículo 149.1.23ª de la Constitución” (artículo 34.1.5ª).

Así, aunque el artículo 25.2.d) de la LBRL establezca que el municipio ejercerá competencias en las materias de ordenación, gestión y disciplina urbanística, son las “Comunidades Autónomas quienes, en el ejercicio de su competencia urbanística exclusiva, determinan el nivel de participación de los municipios en la elaboración de los instrumentos de planeamiento” (con cita de la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo, F. 25).



Por otra parte, según el artículo 58.2 de la LBRL “las Administraciones competentes en materia de aprobación de planes deberán necesariamente otorgar a las restantes (en este caso a los entes locales) algún tipo de participación que permita armonizar los intereses públicos afectados”, pero “ni de la Constitución ni de aquellos preceptos de la legislación estatal (LBRL) que integren el bloque de la constitucionalidad se deduce cuál deba ser la intensidad o la medida concreta de las competencias que respecto de (determinados Planes) deba atribuirse en la legislación autonómica sectorial a los entes locales (redacción inicial o fase preparatoria, audiencia previa, informe vinculante o no, participación en organismos mixtos, etc.)” (Sentencia del Tribunal Constitucional 51/2004, de 13 de abril).

Es más, el apartado 2 de la disposición final segunda del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, aprobado por el Decreto 22/2004, de 29 de enero, establece que “cuando las Directrices de Ordenación de Ámbito Subregional, los Planes Regionales de Ámbito Territorial y los Proyectos Regionales, en los supuestos previstos en la legislación sobre ordenación del territorio, incluyan todas o algunas de las determinaciones citadas en el Título II (referido al planeamiento urbanístico) de este Reglamento, tendrán la consideración de instrumentos de planeamiento urbanístico, a todos los efectos. En tales casos corresponden a la Administración de la Comunidad Autónoma las competencias propias de los Municipios, sin más limitación que la obligada justificación del interés regional que habilite el ejercicio directo de la actividad urbanística por la Administración de la Comunidad Autónoma, así como el respeto a las competencias municipales en la materia”.

Así, la circunstancia de que, por la definición del supuesto del primer inciso del precepto cuestionado, los intereses afectados excedan del ámbito competencial del municipio o la comarca afectados permite afirmar que esta vía de participación (se refiere a la audiencia de las corporaciones locales afectadas por un Plan) es, en estos casos, suficiente para garantizar el umbral mínimo de participación de las entidades locales en las decisiones que les afecten exigido por la autonomía local garantizada constitucionalmente. Es evidente que la relevancia de esa participación dependerá en la práctica de que en el procedimiento de la modificación del planeamiento el órgano competente para su aprobación atribuya a los intereses hechos valer en el trámite de audiencia por las entidades locales, el peso y la importancia que han de corresponder a dichos intereses. Pero el control judicial de esa efectividad y



relevancia de la intervención de las entidades locales no puede realizarse, como es lógico, en este juicio abstracto de constitucionalidad de la norma cuestionada, sino por la vía de la concreta impugnación ante los órganos judiciales competentes de la decisión sobre el planeamiento urbanístico que se adopte.

En el caso de las competencias municipales en materia de licencias y autorizaciones en materia medioambiental se ha de partir de lo dispuesto en el artículo 29 de la Ley 16/2002, de 1 de julio, que establece que el procedimiento para el otorgamiento de la autorización ambiental integrada sustituirá al procedimiento para el otorgamiento de la licencia municipal de actividades clasificadas, regulado por el Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, 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".

En nuestra Comunidad Autónoma, el artículo 20 de la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León, tras la modificación operada por la Ley 3/2005, de 23 de mayo, establece que "con carácter excepcional, cuando se trate de Proyectos Regionales a los que se refiere la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de la Comunidad 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". Con ello nos remite a lo dispuesto en los artículos 12 y siguientes del mismo texto legal que establecen, para la tramitación de la autorización ambiental integrada en nuestra Comunidad, el mismo régimen que la normativa estatal básica, al que ya nos hemos referido. Así, el que el Proyecto Regional se apruebe por ley no implica, a priori, la derogación singular del régimen de autorización aplicable.

De acuerdo con la exposición de motivos de la Ley 6/2005, de 26 de mayo, "se ha dado cumplimiento al procedimiento previsto en esta última norma" (refiriéndose a la Ley 11/2003, de 8 de abril), "habida cuenta fundamentalmente que la Ley por la que se ha modificado la Ley 11/2003, de 8 de abril, prevé la utilización de las actuaciones administrativas encaminadas



a la obtención de la autorización ambiental realizadas hasta la fecha de entrada en vigor de dicha norma”.

Según lo expuesto, nada en el expediente remitido permite suponer la existencia de vulneración alguna de las competencias municipales en materia medioambiental.

III CONCLUSIÓN

No existen fundamentos jurídicos suficientes para el planteamiento ante el Tribunal Constitucional de un conflicto en defensa de la autonomía local frente a la Ley 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 xxxxx, en el término municipal de xxxxx.

No obstante, V.E. resolverá lo que estime más acertado.