

Sección del Tribunal Constitucional**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

5974 *Pleno. Auto 84/2016, de 26 de abril de 2016. Cuestión de inconstitucionalidad 4184-2015. Inadmite a trámite la cuestión de inconstitucionalidad 4184-2015, planteada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Ourense en relación con la disposición adicional vigesimoprimera de la Ley 11/2013, de 26 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Galicia para el año 2014.*

Excms. Srs. don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, doña Adela Asua Batarrita, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Rios, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez.

AUTO**I. Antecedentes**

1. Por escrito registrado en este Tribunal el 14 de julio de 2015, el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Orense remitió testimonio del Auto de 6 de julio de 2015 por el que se acordó plantear cuestión de inconstitucionalidad en relación con el apartado dos de la disposición adicional vigesimoprimera de la Ley 11/2013, de 26 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Galicia para 2014. Se considera que el apartado impugnado de la citada disposición adicional puede ser contrario a los arts. 9.3, 24.1, 103.1, 105, 106, 137, 140 y 149.1.18 CE y del art. 134.2 CE en relación con el art. 53.1 del Estatuto de Autonomía para Galicia (EAG).

La disposición adicional vigésimo primera de la Ley 11/2013, de 26 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Galicia para 2014 regula la garantía de sostenibilidad financiera del sistema promovido por la Administración autonómica para la gestión institucional de los residuos domésticos y, en su apartado dos, que es el ahora cuestionado, establece:

«Dos. A los efectos indicados en el apartado anterior y para garantizar la sostenibilidad financiera del sistema se fija un canon unitario de tratamiento por tonelada, expresado en el artículo 29.b) de la Ley 10/2008, en la cantidad de 74,64 €/t más el impuesto sobre el valor añadido para el año 2014, de acuerdo con el plan de viabilidad presentado por la sociedad pública y en función de los costes totales que genera el tratamiento de los residuos domésticos en el marco del sistema. En posteriores ejercicios dicho canon se actualizará anualmente en el mes de enero conforme al índice de precios al consumo, publicándose la cuantía del mismo en el Diario Oficial de Galicia.

Este canon será de aplicación a los negocios jurídicos ya suscritos por las entidades locales con la Sociedad Gallega de Medio Ambiente, S.A., para la gestión de los residuos urbanos municipales una vez transcurrido el plazo de dos meses desde la entrada en vigor de la presente norma, salvo que dentro de dicho plazo las entidades locales remitieran el acuerdo adoptado por el órgano competente de la entidad local por el cual se desiste del negocio jurídico suscrito.»

2. Los hechos que pueden ser relevantes en este proceso constitucional son los siguientes:

a) El 18 de diciembre de 2014 la «Sociedade Galega do Medio Ambiente, S.A.» (Sogama, S.A.), interpuso recurso contencioso-administrativo contra cuatro resoluciones

del Ayuntamiento de Piñor de fecha 29 de octubre de 2014, que desestimaban, a su vez, sendos recursos de reposición. A través de estos recursos se impugnaban las reclamaciones de pago de cuatro facturas por importe total de 7.109,39 € por la prestación del servicio de gestión de los residuos sólidos urbanos del término municipal entre los meses de mayo y agosto de 2014.

En el suplico de la demanda se solicitó que la Sentencia, además de anular los actos impugnados, declarase que «el precio del contrato suscrito entre Sogama y el Ayuntamiento de Piñor, con fecha de 21 de diciembre de 2014 ... asciende a la cantidad de setenta y seis euros con sesenta y cuatro céntimos (76,64 €) más el IVA correspondiente a cada tonelada de residuos, de acuerdo con lo dispuesto en el apartado segundo de la disposición adicional vigesimoprimera de la Ley de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Galicia para 2014».

b) El día 10 de marzo de 2015 se celebró vista oral del juicio. En ella el Ayuntamiento de Piñor se opuso a la demanda y solicitó la desestimación íntegra del recurso, con imposición de costas a la demandante, por sostener su pretensión en la aplicación de una disposición autonómica que considera inconstitucional.

Se recibió el proceso a prueba, practicándose prueba documental, se realizó el trámite de conclusiones y se declaró concluso.

c) Por providencia de 25 de marzo de 2015, se dio audiencia a las partes por plazo común de diez días sobre la pertinencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad al considerar que el apartado dos de la disposición adicional vigesimoprimera de la Ley de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Galicia para 2014 podía ser contrario a los arts 9.3, 24.1, 103.1, 106, 134, 137, 140 y 149.1.18 CE, así como a la legislación básica del Estado establecida en el Real Decreto legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, aprobatorio del texto refundido de la Ley de contratos del sector público y en la disposición adicional octogésima octava de Ley 22/2013, de 23 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2014.

El 20 de mayo el Juzgado otorgó de nuevo audiencia a las partes y al Ministerio Fiscal por un plazo común de diez días al considerar que la norma aplicable al caso, además de vulnerar los preceptos constitucionales a los que se refería su anterior providencia de 25 de marzo, podía ser contraria a los arts. 105 a) y 105 c) CE, al haber privado a las Administraciones locales afectadas de su derecho a participar y presentar alegaciones en la toma de una decisión de contenido propiamente administrativo que les afecta directamente. También se considera que puede vulnerar el art. 9.3 CE, pues puede ser contrario a los principios de interdicción de la arbitrariedad y al art. 103.1 CE, que establece que la Administración debe servir con objetividad a los intereses generales con sometimiento pleno a la ley y al Derecho.

El Ayuntamiento de Piñor formuló sus alegaciones por escritos de 14 de abril y 4 de junio de 2015, en los que se mostró conforme con el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad. El Fiscal, presentó sus escritos de alegaciones el 13 de abril y el 25 de mayo de 2015, en los que pone de manifiesto que no se opone al planteamiento de la cuestión. Por el contrario, Sogama, S.A., por escritos de 15 de abril y 4 de junio de 2015, adujo que el apartado segundo de la disposición adicional vigesimoprimera de la Ley de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Galicia para 2014 no contradecían la Constitución y por ello solicitó al órgano judicial que no plantease la cuestión de inconstitucionalidad.

d) El Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Orense, por Auto de 6 de julio de 2015, planteó cuestión de inconstitucionalidad en relación con el apartado dos de la disposición adicional vigésimo primera de la Ley 11/2013, de 26 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Galicia para 2014.

3. El Auto de planteamiento, tras exponer los hechos de los que trae causa el proceso, pone de manifiesto que en este caso concurren todas las circunstancias para poder plantear cuestión de inconstitucionalidad ante este Tribunal, ya que la norma de cuya constitucionalidad se duda tiene rango legal (es el apartado dos de la disposición adicional vigésimo primera de la Ley 11/2013, de 26 de diciembre, de presupuestos

generales de la Comunidad Autónoma de Galicia para 2014); se plantea una vez que el proceso ha quedado concluso y se encuentra únicamente pendiente de dictar sentencia; la decisión del proceso depende de la validez de la norma legal cuestionada (el pago que se reclama en vía contencioso-administrativa se fundamenta en la aplicación de la misma; pago que, el ayuntamiento demandado considera inconstitucional) y se acordó suscitarse después de haber dado trámite de audiencia a las partes sobre la pertinencia del su planteamiento.

Después de fundamentar que se cumplen los requisitos procesales para plantear la cuestión de inconstitucionalidad, el Juzgado expone las razones por las que considera que la norma impugnada puede ser contraria a la Constitución. Para ello efectúa, con carácter preliminar, una serie de consideraciones en las que explica que, conforme a lo dispuesto en los arts. 25.2 l) y 86.3 de la Ley reguladora de las bases de régimen local, corresponde al municipio la competencia sobre el servicio público de gestión de los residuos sólidos urbanos, incluyendo la recogida y el tratamiento de los mismos; competencia que le reconoce el art. 12.5 a) de la Ley estatal 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados. También se señala que en la Comunidad Autónoma de Galicia, la Ley 10/1997, de 22 de agosto, de residuos urbanos, establece la posibilidad de que las operaciones de gestión de residuos se lleven a cabo a través de la empresa pública Sociedade Galega do Medio Ambiente, S.A. (Sogama, S.A.), creada por Decreto de 11 de abril de 1992 y que muchos municipios gallegos optaron por esta posibilidad. Uno de estos municipios fue la corporación demandada en el proceso, a la que se le reclama el pago del precio establecido en el contrato que celebró con la referida empresa pública por la gestión de los residuos. En este contrato se dispuso que el precio que se debía pagar por la prestación de servicios sería el resultado de multiplicar el número de toneladas de residuos urbanos realmente introducidas en las instalaciones procedente de la recogida ordinaria de ese ayuntamiento por el precio de 47,09 €/tonelada más IVA (precio del año 2006). Junto a ello se estableció también que el referido precio se revisaría y actualizaría anualmente el día 1 de enero, según las variaciones experimentadas por el índice de precios al consumo en los 12 meses anteriores.

El órgano judicial considera que el apartado de la disposición adicional cuestionado, al modificar el precio fijado en ese contrato elevándolo a la cantidad de 74,64 €/tonelada más IVA (el precio del contrato en el año 2013 era de 55,91 €/tonelada, por lo que el precepto cuestionado incrementa el precio del contrato en un 33,5 por 100), está adoptando una decisión materialmente administrativa. Por ello considera que la referida norma, al excepcionar el régimen general de la fijación de precios privados que han de fijarse por la Administración (art. 51 de la ley 6/2004) y establecer este precio a través de una ley «eleva el rango de una decisión puramente administrativa para hurtar de su control a la jurisdicción contencioso-administrativa», lo que, a su juicio, puede ser contrario a los arts. 9.3, 24.1 CE 103.1 y 106.1 CE.

El Juzgado fundamenta esta conclusión en que la exposición de motivos no explica que pueda haber razones excepcionales que justifiquen este precepto «singular». Sostiene, asimismo, que aunque estas razones fueran el vencimiento de la deuda de Sogama, S.A., con la matriz de Gas Natural y con la propia Junta por un préstamo contraído tiempo atrás o la minoración de beneficios de Sogama, S.A., por la reducción de primas al régimen especial eléctrico, que fueron los motivos alegados en el debate parlamentario, no existiría una urgencia tal que impidiese tramitar el correspondiente procedimiento administrativo en el que se habría de discernir y acreditar tal justificación, con la correspondiente audiencia a los afectados y posibilidad de control jurisdiccional. De ahí que considere que la norma cuestionada pueda ser contraria al principio de interdicción de la arbitrariedad y seguridad jurídica que consagra el art. 9.3 CE, al derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) y a los arts. 103.1 y 106.1 CE que garantizan el pleno sometimiento a la ley y Derecho de la actividad administrativa y el control judicial de la misma. Entiende el Juzgado que esta conclusión encuentra apoyo en la doctrina establecida en las SSTC 129/2013 y 203/2013.

Se considera también que la norma cuestionada es contraria a los arts. 105, 137 y 140 CE. Sostiene el Juzgado que la decisión adoptada en la Ley es, materialmente administrativa y que lo que en ella se dispone afecta directamente a los intereses de las Administraciones locales de Galicia. Por ello alega que, al haberse adoptado en virtud de una norma con rango de ley, ha privado a las Administraciones interesadas de participar en su procedimiento de elaboración, lo que conlleva, a su juicio, una vulneración de los arts. 105 a) y 105 c) CE y del principio de autonomía local que consagran los arts. 137 y 140 CE.

Se aduce, además, que esta norma es también lesiva del art. 149.1.18 CE y de la normativa básica estatal. En opinión del órgano judicial la disposición que se cuestiona es contraria a lo dispuesto en los arts. 87.3, 89 y ss. del texto refundido de la Ley de contratos del sector público que regulan la revisión del precio de los contratos y a lo establecido en el art. 282 de texto refundido de la Ley de contratos del sector público, que regula la modificación y el equilibrio financiero de los contratos públicos, preceptos que tienen carácter básico, lo que conlleva la vulneración del citado art. 149.1.18 CE.

Por último se alega la vulneración del art. 134.2 CE en relación con el art. 53.1 del Estatuto de Autonomía de Galicia al considerar que la regulación contenida en el precepto cuestionado no forma parte del contenido material de la Ley de presupuestos.

4. Por providencia de 1 de diciembre de 2015, la Sección Primera del Tribunal Constitucional acordó oír al Fiscal General del Estado para que, en el plazo de diez días, y a los efectos que determina el art. 37.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), alegase lo que considerase conveniente «acerca de la admisibilidad de la presente cuestión de inconstitucionalidad, por si fuese notoriamente infundada».

5. La Fiscal General del Estado evacuó el trámite conferido mediante escrito registrado el 25 de enero de 2016. A juicio de la Fiscal General, la presente cuestión de constitucionalidad se ha formulado cumpliendo los requisitos procesales que establece el art. 35.2 LOTC. El órgano judicial otorgó trámite de audiencia a las partes y al Ministerio Fiscal sobre la pertinencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad, identificando la norma legal sobre cuya constitucionalidad se duda y los preceptos constitucionales que la referida norma puede contravenir. También considera debidamente efectuados el juicio de aplicabilidad —el órgano judicial puso de manifiesto que es la norma aplicable a la controversia que tiene que resolver el órgano judicial— como el de relevancia —se indica que de la conformidad de esta norma cuestionada con la Constitución depende el fallo—.

En cuanto al fondo, se señala, en primer lugar, que la Comunidad Autónoma de Galicia, en virtud de las competencias sobre medio ambiente que le atribuye el artículo 29 de su Estatuto de Autonomía, tiene competencias para dictar leyes que regulen los residuos sólidos urbanos y para adoptar las medidas de ejecución que considere adecuadas en el ejercicio de esta competencia.

La Fiscal General considera que la norma cuestionada no se puede considerar contraria al art. 9.3 CE. En su opinión, nada excluye que sea el propio legislador el que pueda establecer el canon unitario que ahora se cuestiona. Entiende la Fiscal General que, de acuerdo con la doctrina de este Tribunal, ATC 193/2012, FJ 4, la norma cuestionada no puede considerarse arbitraria, pues esta norma no es discriminatoria, y, además, responde a una finalidad legítima y racional: procurar la viabilidad económica y sostenibilidad de un sistema institucionalizado de gestión de residuos urbanos a través de Sogama, S.A., mediante una gestión adecuada del medio ambiente de la Comunidad Gallega. Por otra parte considera que, como ha sostenido este Tribunal (STC 73/2000) «no cabe deducir de la Constitución la existencia de una reserva reglamentaria de manera que el legislador no tiene vedada la regulación de materias que no le están materialmente reservadas».

También descarta que el modo de proceder en la determinación del canon unitario conlleve una vulneración del principio de seguridad jurídica que consagra el art. 9.3 CE, pues la norma cuestionada proyecta sus efectos hacia el futuro y, además, solo resulta aplicable a los ayuntamientos que lo acepten voluntariamente, pues, si no están de

acuerdo, pueden desistir del negocio jurídico celebrado en el plazo que establece la disposición cuestionada.

Tampoco considera la Fiscal General que la disposición adicional vigesimoprimera de la Ley 11/2013, de 26 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Galicia para 2014 sea una ley singular que no respeta la doctrina establecida por este Tribunal en relación con este tipo de leyes y que, por este motivo, pueda lesionar el art. 24.1 CE, como plantea el órgano judicial. A su juicio, es dudoso que la norma cuestionada le resulte de aplicación la referida doctrina constitucional. Según se afirma, si es contenido de la Ley de presupuestos establecer las partidas relativas a la explotación y capital de las sociedades mercantiles autonómicas, como es Sogama, S.A., el establecimiento del canon cuestionado a través de este tipo de leyes no puede considerarse una materia ajena a las competencias del legislador. Tal consideración no impide, en opinión de la Fiscal General, que el propio legislador pueda deslegalizar esta materia, y establecer que la revisión del referido canon se efectuara a través del procedimiento administrativo que la propia norma establece. Por todo ello entiende que la norma legal no sustituye a ningún procedimiento administrativo de fijación de canon unitario (el establecimiento del anterior canon unitario se había efectuado también por ley, por la disposición adicional tercera de Ley 6/2002 de presupuestos generales de Galicia), por lo que no sustituye a ningún procedimiento administrativo de fijación de un nuevo canon unitario, por lo que no, al no regular un supuesto de hecho cuya normación corresponda a la Administración, no cumple uno de los requisitos para que pueda considerarse ley singular.

No obstante, se considera también, que aunque se aceptara la naturaleza de ley singular de la norma cuestionada, tampoco ello determinaría su inconstitucionalidad, pues de acuerdo con la doctrina de este Tribunal, se cita la establecida en la STC 203/2013, en supuestos excepcionales, este tipo de leyes son admisibles si respetan los límites establecidos por este Tribunal. Según afirma la Fiscal General, la norma cuestionada se encontraría dentro de los excepcionales supuestos en los que este Tribunal ha admitido su constitucionalidad, pues, por una parte, concurre una justificada necesidad y urgencia en la adopción de la medida de modificación del canon unitario (la sostenibilidad económica del sistema de gestión de residuos sólidos urbanos) y esta medida no conlleva una vulneración del principio de igualdad, pues trata por igual a todos los destinatarios de la norma, los municipios de la Comunidad Autónoma de Galicia, pues a todos ellos se les aplica el mismo canon.

Junto a ello se sostiene que como la adhesión al sistema de gestión institucionalizada de este servicio público que presta la Comunidad Autónoma a sus municipios es voluntaria. Ni es obligatorio adherirse a esta sistema de gestión de residuos ni los que se adhirieron están obligados a aceptar las nuevas condiciones que impone la norma cuestionada, al permitírseles desistir del negocio jurídico que suscribieron, no cabe apreciar que la norma cuestionada al establecer este nuevo canon puede infringir el art. 24.1 CE.

Tampoco considera la Fiscal General del Estado que la norma cuestionada lesione el art. 106 CE por impedir controlar la actividad administrativa, ya que no estamos ante una actividad de la Administración sino ante una norma con rango de ley, respecto de la que no cabe más control que el de constitucionalidad. De igual modo entiende que debe decaer la impugnación que se fundamenta en la vulneración del artículo 105 CE en sus apartados a) y c), por prescindir del trámite de audiencia a los interesados y del procedimiento administrativo establecido para la revisión del canon, pues considera que ningún procedimiento administrativo estaba previsto para la fijación del nuevo canon unitario de gestión de residuos sólidos urbanos. Según se aduce, el que el apartado tercero de la disposición adicional vigesimoprimera establezca un procedimiento administrativo para revisar el canon legalmente establecido no significa que la ley no pudiera establecer el referido canon. Por otra parte, se afirma que, al encontrarnos ante un precio público, no es exigible seguir el procedimiento que establece la Ley 6/2003 de tasas, precios y exacciones de la Comunidad de Galicia, como sostiene el órgano judicial que plantea la presente cuestión.

Se rechaza también que la materia regulada por esta norma exceda del contenido material de las leyes de presupuestos, pues esta norma tiene una naturaleza económica que puede afectar los recursos económicos de la Comunidad Autónoma, pues contribuye a la sostenibilidad económica del sistema autonómico de gestión de residuos sólidos urbanos.

Se opone también a que la impugnación por la que se aduce la infracción del derecho a la autonomía local pueda prosperar. Se considera que la Comunidad Autónoma de Galicia, en ejercicio de sus competencias, ha establecido un sistema institucionalizado de gestión de residuos sólidos urbanos y ha aprobado las medidas necesarias para su viabilidad y sostenibilidad que ha ofertado a los distintos ayuntamientos de la Comunidad Autónoma, quienes pueden o no adherirse al sistema de manera voluntaria, pues la Ley ni obliga a adherirse al referido sistema ni impide a los municipios que se hubieran adherido al mismo con anterioridad a la entrada en vigor de esta norma que puedan desistir de los negocios jurídicos en los que se adhirieron al mismo.

Y por último, se descarta asimismo que la norma cuestionada pueda vulnerar la legislación básica estatal sobre contratación pública, pues se considera que el legislador autonómico tiene competencias para establecer el canon unitario de gestión de los residuos sólidos urbanos, sin que esta regulación afecte a la legislación básica estatal en materia de contratos administrativos.

II. Fundamentos jurídicos

1. La presente cuestión de inconstitucionalidad se plantea por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Orense en relación con el apartado dos de la disposición adicional vigesimoprimera de la Ley 11/2013, de 26 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Galicia para 2014. Este apartado dispone:

«Dos. A los efectos indicados en el apartado anterior y para garantizar la sostenibilidad financiera del sistema se fija un canon unitario de tratamiento por tonelada, expresado en el artículo 29.b) de la Ley 10/2008, en la cantidad de 74,64 €/t más el impuesto sobre el valor añadido para el año 2014, de acuerdo con el plan de viabilidad presentado por la sociedad pública y en función de los costes totales que genera el tratamiento de los residuos domésticos en el marco del sistema. En posteriores ejercicios dicho canon se actualizará anualmente en el mes de enero conforme al índice de precios al consumo, publicándose la cuantía del mismo en el Diario Oficial de Galicia.

Este canon será de aplicación a los negocios jurídicos ya suscritos por las entidades locales con la Sociedad Gallega de Medio Ambiente, S.A., para la gestión de los residuos urbanos municipales una vez transcurrido el plazo de dos meses desde la entrada en vigor de la presente norma, salvo que dentro de dicho plazo las entidades locales remitieran el acuerdo adoptado por el órgano competente de la entidad local por el cual se desiste del negocio jurídico suscrito.»

Como se ha expuesto en los antecedentes, el Juzgado considera que el apartado impugnado de la citada disposición adicional puede ser contrario a los arts. 9.3, 24.1, 103.1, 105, 106, 137, 140 y 149.1.18 CE y del art. 134.2 CE en relación con el art. 53.1 del Estatuto de Autonomía para Galicia (EAG). Por el contrario, la Fiscal General del Estado ha interesado la inadmisión de la cuestión de inconstitucionalidad planteada al considerarla notoriamente infundada.

2. Con carácter previo a abordar el fondo de la presente cuestión es preciso delimitar su objeto. Aunque el órgano judicial plantea esta cuestión de inconstitucionalidad respecto al apartado dos de la disposición adicional vigesimoprimera de la Ley 11/2013, de 26 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Galicia para 2014, en su totalidad, la norma cuestionada solo es aplicable y relevante para el fallo en su párrafo segundo, que es el que afecta a los contratos ya celebrados y, el que, por tanto,

resulta determinante para resolver la controversia planteada en el proceso *a quo*, en el que lo que se plantea es, precisamente, si esta norma determina la modificación del precio establecido en el contrato celebrado entre Sogama, S.A., y el Ayuntamiento demandado para el tratamiento de los residuos urbanos del municipio. Así, además, se pone de manifiesto por el órgano judicial cuando, en el Auto de planteamiento, justifica que la decisión del proceso depende de la validez de esta norma, ya que la pretensión planteada en el mismo es que el ayuntamiento demandado pague a Sogama, S.A., el precio por la prestación del servicio de gestión de los residuos urbanos de acuerdo con lo establecido en la norma cuestionada; pretensión a la que se opone el referido Ayuntamiento al considerar que esta norma, al establecer una revisión del precio del contrato celebrado, es inconstitucional.

En consecuencia, el objeto de la presente cuestión debe ceñirse únicamente al párrafo segundo de esta norma, pues el párrafo primero del apartado dos esta disposición adicional, que es el que fija el canon unitario de tratamiento por tonelada y su forma de actualización en el futuro, al ser una regulación establecida para los nuevos contratos que vayan a suscribirse no es aplicable al caso, lo que conlleva, de acuerdo con lo previsto en el art. 35.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), que no pueda ser enjuiciada en este proceso constitucional.

3. El art. 37.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional establece que este Tribunal puede rechazar las cuestiones de inconstitucionalidad en trámite de admisión, mediante Auto y sin otra audiencia que la del Fiscal General del Estado, cuando faltaren las condiciones procesales o fuere notoriamente infundada la cuestión suscitada.

El concepto de cuestión notoriamente infundada, como sostienen, entre otros muchos, los AATC 37/2015, de 17 de febrero, FJ 2, y 112/2015, de 23 de junio, FJ 2 «encierra un cierto grado de indefinición, que se traduce procesalmente en otorgar a este Tribunal un margen de apreciación a la hora de controlar la solidez de la fundamentación de las cuestiones de inconstitucionalidad, existiendo supuestos en los que un examen preliminar permite apreciar la falta de viabilidad de la cuestión suscitada, sin que ello signifique un juicio peyorativo sobre la duda de constitucionalidad trasladada por el órgano judicial».

En el presente caso, por las razones que se van a exponer a continuación, puede apreciarse ya en este trámite liminar que la cuestión planteada es notoriamente infundada.

4. El primero de los motivos en los que el órgano judicial fundamenta la inconstitucionalidad de la norma cuestionada es que, a su juicio, es una ley singular que no respeta los límites que la Constitución ha establecido en relación con este tipo de leyes. Como se ha indicado en los antecedentes, en el Auto de planteamiento se sostiene que la norma cuestionada, al modificar el precio establecido en determinados contratos —los suscritos por Sogama, S.A., y las entidades locales para la gestión de los residuos urbanos— está adoptando materialmente una decisión administrativa. Entiende el órgano judicial que la referida norma está excepcionando el régimen general de fijación de precios privados que regula el art. 51 de la Ley 6/2003, de 9 de diciembre, de tasas, precios y exacciones reguladoras de la Comunidad Autónoma de Galicia, en el que se establece que estos precios han de fijarse por la Administración, y está elevando «el rango de una decisión puramente administrativa para hurtar de su control a la jurisdicción contencioso-administrativa». Junto a ello sostiene también que esta Ley no respeta los límites que, de acuerdo con la jurisprudencia de este Tribunal (SSTC 129/2013 y 203/2013), deben respetar las leyes singulares, pues, según se afirma en el auto de planteamiento, las razones en las que el legislador justifica la adopción de esta medida —la necesidad de «garantizar la sostenibilidad financiera del sistema»— no justifica que la medida adoptada sea razonable ni proporcionada. Por ello se considera que la norma cuestionada puede vulnerar el principio de interdicción de la arbitrariedad (el art. 9.3 CE), el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) y los arts. 103.1 y 106.1 CE.

Como ha sostenido este Tribunal, dentro de la categoría de ley singular se encuentran incluidas diversos tipos de leyes (SSTC 203/2013, de 5 de diciembre, FJ 3; 50/2015, de 5 de marzo, FJ 3, entre otras), y entre las que se encuentran «aquellas 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, en el mismo sentido, SSTC48/2003, de 12 de marzo FJ 14; 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 3, 121/2012, de 5 de junio, FJ 3; 51/2013, de 28 de febrero, FJ 8; STC 129/2013, de 4 de junio, FJ 4; 203/2013, de 5 de diciembre, FJ 3; 50/2015, de 5 de marzo, FJ 3, y 231/2015, de 5 de noviembre, FJ 3)

El párrafo segundo del apartado dos de la disposición adicional vigesimoprimera de la Ley 11/2013, de 26 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Galicia para 2014, establece, como se ha indicado, que el canon unitario de tratamiento de residuos previsto en su párrafo primero resulta de aplicación a los contratos ya suscritos entre Sogama, S.A., y las entidades locales, salvo que en el plazo de dos meses desde la entrada en vigor de la norma las entidades locales desistan del negocio jurídico suscrito. Esta norma, por tanto, se ha dictado «en atención a un supuesto de hecho concreto y singular que agot[a] su contenido y eficacia en la adopción y ejecución de la medida tomada por el legislador ante ese supuesto de hecho» –modificar en el precio fijado en los referidos contratos–, por lo que dado su objeto puede afirmarse que, según la doctrina de este Tribunal más arriba expuesta, es una ley singular.

En la STC 203/2013, de 5 de septiembre, FJ 4, que cita a su vez la STC 129/2013, de 4 de junio, FJ 4, este Tribunal estableció que para que las leyes singulares sean conformes con la Constitución han de cumplir los siguientes requisitos: en primer lugar «‘debe[n] 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 remediab[les] 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)’. Y concluimos por ello que ‘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’ (STC 129/2013, de 4 de junio, FJ 4). Este es, en definitiva, el triple canon que habrá de superar cualquier ley singular para que pueda considerarse constitucional’» (STC 203/2013 de 5 de septiembre, FJ 4).

La norma que ahora se enjuicia respeta las exigencias que impone la jurisprudencia constitucional que acaba de citarse. Esta norma responde a una situación excepcional, pues, según se establece en el párrafo primero del apartado dos de esta disposición adicional, se dicta con el fin de «garantizar la sostenibilidad financiera del sistema», por lo que cumpliría la primera de las exigencias establecidas por este Tribunal.

Se trata de una medida que no hubiera podido ser adoptada por la Administración. Debe tenerse en cuenta que en este caso la «singularidad» de la norma radica en que el canon establecido en la misma resulta de aplicación a los negocios jurídicos ya celebrados, y la Administración carece de potestades para alterar el régimen jurídico de los contratos suscritos por terceros y modificar el precio fijado en los mismos. Esta decisión solo puede ser adoptada por ley, pues solo una ley especial en la que se prevea esta consecuencia, puede excepcionar la aplicación la Ley general que establece la obligatoriedad de los contratos desde que se perfeccionan (art. 1258 del Código civil: CC). Esta regla, en el ámbito de la contratación pública, está consagrada específicamente en el art. 209 del texto refundido de la Ley de contratos del sector público en el que se dispone que «[l]os contratos deberán cumplirse a tenor de sus cláusulas sin perjuicio de las prerrogativas establecidas por la legislación en favor de las Administraciones Públicas». Conviene señalar que en el presente caso estas prerrogativas no tienen ninguna incidencia, pues, tales prerrogativas son las que la legislación de contratos reconoce a la Administración contratante y en el supuesto que ahora se examina la Administración contratante es el ayuntamiento demandando, quien no solo no ha promovido la modificación del precio del

contrato, sino que considera que la modificación del precio que efectúa la norma cuestionada es inconstitucional.

La Administración autonómica, en cuanto promotora del sistema institucional de gestión de los residuos domésticos carece de potestades para incidir en los contratos celebrados por terceros y por ello la decisión de modificar el precio de los contratos que suscribió la sociedad pública autonómica Sogama, S.A, con las entidades locales para la gestión de los residuos urbanos municipales no puede adoptarla esta Administración. El único modo de excepcionar la regla general que establece la vinculatoriedad de los contratos en los términos que han sido pactados es a través de otra norma que tenga rango suficiente para poder considerarla de preferente aplicación frente a la norma general que establece tal consecuencia. Como la norma que obliga a cumplir los contratos «a tenor de sus cláusulas» tiene rango legal (art. 209 del texto refundido de la Ley de contratos del Estado o el art. 1258 CC) es preciso, por tanto, otra ley que establezca una norma especial que impida la aplicación de la Ley general. Resulta por tanto, que esta norma no modifica las normas generales que regulan la contratación pública, sino que, únicamente, contiene una medida singular —la modificación del precio de unos determinados contratos— que solo puede adoptarla el legislador.

Por ello ha de concluirse que en este caso la medida establecida no podía adoptarse a través de «los instrumentos normales de que dispone la Administración» por lo se cumple el segundo de los requisitos establecidos en doctrina constitucional (SSTC 203/2013, de 5 de septiembre, FJ 4; y 129/2013, de 4 de junio, FJ 4)

También se respeta el tercer requisito que, según ha establecido este Tribunal, debe cumplir una ley singular para que sea conforme con la Constitución: que no condicione o impida el ejercicio de derechos fundamentales, ya que esta materia que está reservada a leyes generales (SSTC 166/1986, de 19 de diciembre, FJ 11; 129/2013, de 4 de junio, FJ 4, y 203/2013, de 5 de septiembre, FJ 4.). El objeto de la ley cuestionada es modificar el precio establecido en determinados contratos, por lo que no regula ninguna medida que, en sí misma, impida o condicione el ejercicio de derechos fundamentales; cuestión distinta es que, dado el rango de esta norma, tal medida no pueda ser objeto de impugnación ante los Tribunales, pero este es un efecto que se deriva, no del objeto regulado, sino del rango de la norma que lo regula y en el caso examinado carece de efectos relevantes desde el punto de vista de la tutela de los derechos e intereses legítimos, habida cuenta de la posibilidad de impugnar los actos de aplicación de la norma que aquí se examina y de la facultad de los Tribunales ordinarios ante los que se formulen estas impugnaciones de plantear, en su caso, cuestión de inconstitucionalidad ante este Tribunal, como ha ocurrido en el supuesto objeto de enjuiciamiento.

Y supera asimismo «el canon de la razonabilidad, proporcionalidad y adecuación» al que se refieren, entre otras, las STC 129/2013, de 4 de junio, FJ 4; y STC 203/2013, de 5 de diciembre, FJ 4. De acuerdo con la doctrina establecida en estas sentencias, la ley es razonable si tiene una justificación objetiva (STC 203/2013, de 5 de diciembre, FJ 5) y en este caso la tiene, pues según se afirma en la propia norma, esta medida se ha adoptado para garantizar la sostenibilidad financiera del sistema. Además es adecuada para conseguir el fin perseguido, pues el incremento del precio fijado en el contrato contribuye a alcanzar ese objetivo y es proporcionada, ya que, desde una perspectiva general, las ventajas que conlleva su imposición —garantizar la viabilidad económica de la empresa pública que gestiona el sistema institucional de residuos domésticos— son mayores que los perjuicios que puede ocasionar a los ayuntamientos que han contratado el servicio la elevación del precio establecido en los contrato. Ha de tenerse en cuenta, por una parte, que la ley otorga la posibilidad a las entidades locales que no estén de acuerdo con el nuevo precio legalmente establecido de desistir del contrato durante el plazo de dos meses desde su entrada en vigor; y, por otra, que si la empresa quebrara tampoco podría prestar el servicio, por lo que, si se diera tal circunstancia, las entidades locales tampoco podrían obtener su prestación. En tal caso, la quiebra de la empresa que gestiona el servicio afectaría, además, a todo el sistema de gestión institucional de los residuos promovido por la Administración autonómica, lo que determinaría que no pudieran alcanzarse los fines de

interés general que a través de ese sistema pretenden conseguirse. De ahí que no pueda considerarse desproporcionada la medida adoptada por la norma cuestionada.

Por todo ello debe declararse que el párrafo segundo del apartado dos de la disposición adicional cuestionada es una ley singular que respeta los límites que, según la jurisprudencia de este Tribunal, deben cumplir este tipo de leyes, por lo que no puede entenderse lesiva de los arts. 9.3, 24.1, 103 y 106 CE.

5. Tampoco puede apreciarse que la norma cuestionada sea contraria a los arts. 105 a) y c), 137 y 140 CE. Según se sostiene en el Auto de planteamiento, esta norma adopta una decisión «propriadamente administrativa que afecta de manera muy relevante a las Administraciones locales». Por ello se afirma que, al haberse adoptado por ley, ha privado a los entes locales de participar en el procedimiento administrativo en el que hubiera debido adoptarse, lo que, considera lesivo de los art. 105 a) y c) CE y del derecho a la autonomía local que reconocen los arts. 137 y 140 CE.

Esta alegación no puede prosperar. Es doctrina constitucional reiterada que no cabe deducir de la Constitución la existencia de una reserva reglamentaria (SSTC 5/1981, de 13 de febrero de 1981, FJ 21; 251/2006, de 25 de julio, FJ 6; 73/2000, de 14 de marzo, FJ 15; 203/2013, de 5 de diciembre, FJ 3; 120/2014, de 17 de julio de 2014, FJ 8; 12/2015, de 5 de febrero FJ 5; 50/2015, de 5 de marzo, FJ 4, entre otras muchas). Por ello este Tribunal ha sostenido que, como el legislador no tiene vedada la regulación de materias que no le estén materialmente reservadas, «dentro del marco de la Constitución y respetando sus específicas limitaciones, la ley puede tener en nuestro ordenamiento cualquier contenido y en modo alguno le está vedada la regulación de materias antes atribuidas al poder reglamentario STC 73/2000, de 14 de marzo, FJ 15» (SSTC 203/2013, de 5 de diciembre, FJ 3, 120/2014, de 17 de julio de 2014, FJ 8, y 12/2015, de 5 de febrero FJ 5).

De este modo, al no existir en la Constitución la denominada reserva reglamentaria, ninguna vulneración del art. 105 a) CE puede conllevar que una determinada materia sea regulada por una norma de rango de ley, pues ni el referido precepto constitucional ni ningún otro garantizan que determinadas materias hayan de ser reguladas por la Administración a través del procedimiento por el que debe ejercer su potestad reglamentaria. A la misma conclusión debe llegarse sobre la pretendida infracción del art. 105 c) CE. Como se ha indicado, la decisión adoptada por el legislador respeta las exigencias que este Tribunal ha establecido respecto de las leyes singulares, por lo que los afectados por esta resolución no pueden aducir ningún derecho a que la misma se hubiese adoptado a través de un procedimiento administrativo.

Tampoco puede prosperar la alegación por la que se aduce que la norma cuestionada ha lesionado el derecho a la autonomía local, y que, por este motivo, haya infringido los arts. 137 y 140 CE. De acuerdo con la doctrina de este Tribunal, la autonomía local reconocida en los arts. 137, 140 y 141 CE, «se configura como una garantía institucional con un contenido mínimo que el legislador debe respetar y que se concreta, básicamente, en el 'derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias'» (entre otras muchas STC 92/2015, FJ 4), y en este caso la norma cuestionada no infringe tales derechos, pues, al margen de otras consideraciones, son las entidades locales afectadas las que deben decidir si desisten del contrato suscrito, dadas las modificaciones que la aprobación de la ley conlleva en los mismos o, si por el contrario, se adhieren al sistema institucional de gestión de los residuos que esta norma promueve. Esta decisión no puede considerarse menoscabada, como alega el órgano judicial que plantea la cuestión, por tenerla que adoptar en el plazo de dos meses desde la aprobación de la ley, pues, este plazo es suficiente para que la Administración local que ha suscrito el contrato pueda analizar si le conviene desistir del contrato o aceptar la modificación del precio legalmente establecida.

6. El órgano judicial que ha planteado la cuestión sostiene también que la norma cuestionada vulnera el art. 149.1.18 CE, pues considera que el contrato celebrado por el

Ayuntamiento de Piñor y Sogama, S.A., es un negocio jurídico administrativo sometido a lo dispuesto en la legislación básica estatal sobre contratos públicos. Por ello entiende que la revisión de precio del contrato llevado a cabo en la Ley cuestionada a favor de la sociedad anónima contratista vulneró la regulación básica estatal que regula la revisión de precios de los contratos públicos (arts. 87.3 y 89 y ss. del texto refundido de la Ley de contratos del sector público y la disposición adicional octogésima octava de la Ley 22/2013, de 23 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2014) y la modificación y mantenimiento del equilibrio financiero en los contratos públicos (art. 282 del texto refundido de la Ley de contratos del sector público).

La disposición legal cuestionada no incurre en la vulneración de la normativa básica estatal en materia de contratos administrativos. Esta norma no regula la revisión de precios de los contratos públicos, sino que, como se ha expuesto, en atención a una situación excepcional, establece una medida singular con el fin de garantizar la sostenibilidad financiera del sistema institucional de gestión de residuos promovido por la Administración autonómica. En consecuencia, la previsión contenida en la misma, no puede entenderse contraria a la normativa básica estatal en materia de contratos administrativos, pues no tiene como objeto regular esta materia, sino establecer una medida que dé respuesta a la situación excepcional que la fundamenta, sin alterar ni incidir en la legislación básica que rige la contratación pública.

7. Por último, se alega en el Auto de planteamiento que la norma cuestionada vulnera el art. 134.2 CE en relación con el art. 53.1 EAG, pues considera que no respeta el contenido material que debe tener una ley de presupuestos, al entender que no guarda una conexión directa e inmediata con los gastos e ingresos públicos y que su inclusión en la ley de presupuestos no «está justificada para facilitar una mayor inteligencia y más eficaz ejecución del presupuesto.»

De acuerdo con la doctrina de este Tribunal, como tanto la Ley Orgánica 8/1980, de financiación de las Comunidades Autónomas (art. 21.1) como el Estatuto de Autonomía de Galicia (art. 53.1) contienen una cláusula similar al art. 134.2 CE puede deducirse «un principio general de que el contenido de la Ley de Presupuestos autonómica se adecúe a la función institucional que le es propia, sin que puedan incluirse en ella normas que no guarden relación directa con el programa de ingresos y de gastos o con los criterios de la política económica en que se sustentan, o que no sean un complemento necesario para la mayor inteligencia y para la mejor y más eficaz ejecución del Presupuesto» (SSTC 174/1998, de 23 de julio, FJ 6; 130/1999, de 1 de julio, FJ 5, y 108/2015, de 28 de mayo, FJ 3).

En este caso no puede apreciarse que la regulación contenida en el párrafo segundo del apartado dos la disposición adicional vigesimoprimera de la Ley 11/2013, de 26 de diciembre, de presupuestos de la Comunidad Autónoma de Galicia para 2014 vulnere el referido principio. Esta previsión, al referirse al canon que debe cobrar una sociedad pública autonómica por la gestión de residuos urbanos municipales –canon que se ha establecido con el fin de garantizar su viabilidad económica– no puede considerarse que no guarde relación con el programa de ingresos y gastos objeto del presupuesto. Debe tenerse en cuenta que, según establece el art. 1 g) de la Ley 11/2013 de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Galicia para el año 2014, integran el presupuesto de la Comunidad Autónoma «los presupuestos de explotación y capital de las sociedades mercantiles públicas autonómicas a que hace referencia el artículo 102 de la Ley 16/2010, de 17 de diciembre, de organización y funcionamiento de la Administración general y del sector público autonómico» y Sogama, S.A., como acaba de señalarse, es una de estas sociedades, por lo que la determinación de sus ingresos a través del establecimiento del canon al que se refiere el apartado dos de la disposición adicional y la expresa previsión de la aplicación de este canon a los negocios jurídicos ya suscritos, al incidir en la financiación de la referida empresa, ha de entenderse que es una materia que guarda relación directa con el contenido de la Ley de presupuestos.

Por todo lo expuesto, el Pleno

ACUERDA

Inadmitir a trámite la presente cuestión de inconstitucionalidad.

Madrid, a veintiséis de abril de dos mil dieciséis.—Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.—Adela Asua Batarrita.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Juan José González Rivas.—Santiago Martínez-Vares García.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Ricardo Enríquez Sancho.—Antonio Narváez Rodríguez.—Firmado y rubricado.