

## LOS LÍMITES A LAS LEYES SINGULARES EN LA DOCTRINA RECIENTE DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**Antonio Molina León**

*Graduado en Derecho y Ciencias Políticas y de la Administración por la UAM  
Máster en Acceso a la Abogacía por la UAM*

Este trabajo ha obtenido un **Accésit Premio Estudios Financieros 2017** en la modalidad de **Derecho Constitucional y Administrativo**.

El jurado ha estado compuesto por: don FRANCISCO MONTERDE FERRER, don FERNANDO CALANCHA MARZANA, doña SILVIA DíEZ SASTRE, don JULIO V. GONZÁLEZ GARCÍA, don LUIS MEDINA ALCOZ y don JOSÉ VICENTE MOROTE SARRIÓN.

Los trabajos se presentan con seudónimo y la selección se efectúa garantizando el anonimato de los autores.

---

### EXTRACTO

El presente trabajo tiene por objeto analizar la jurisprudencia del TC más reciente sobre los límites a las leyes singulares, cuya profusa utilización en Castilla y León durante la pasada década persiguió eludir el control jurisdiccional de la actuación administrativa con una pretendida inmunidad de la ley. Además de reforzar los límites establecidos a las leyes singulares en la doctrina *Rumasa*, el TC ha sistematizado sus distintas manifestaciones en dos tipos: leyes autoaplicativas y no autoaplicativas, operando en las primeras un canon de constitucionalidad del artículo 24.1 de la CE más estricto. Para ello, el TC ha invocado la doctrina del TJUE, que ha sancionado la utilización de la ley para soslayar el control judicial del Derecho de la UE. Dado que la cuestión de inconstitucionalidad ya no garantiza la tutela de los interesados, este canon más estricto del artículo 24.1 de la CE en las leyes singulares autoaplicativas no solo se explica en que su carácter consuntivo veda el acceso a la jurisdicción, sino en que el TC es partícipe de la tesis ordinamental para distinguir entre norma y acto administrativo, por lo que, solo en abstracto, no les atribuye normatividad. Junto a ello, se aborda la constitucionalidad de las reservas de ley singular establecidas en leyes ordinarias y se analiza si, en virtud de esta reciente jurisprudencia, cabría derivar de los artículos 24.1 y 97 de la CE una reserva de Administración.

**Palabras clave:** límites constitucionales a las leyes singulares; leyes autoaplicativas y no autoaplicativas; tutela judicial efectiva; instrumentos de ordenación del territorio; doctrina Boxus y Solway; reserva de Administración.

---

*Fecha de entrada: 03-05-2017 / Fecha de aceptación: 04-07-2017*

## LIMITING *JUS SINGULARE* IN THE LATEST DOCTRINE OF THE SPANISH CONSTITUTIONAL COURT

Antonio Molina León

---

### ABSTRACT

The aim of this work is to analyse the most recent jurisprudence of the Spanish Constitutional Court (SCC) on the limits to *jus singulare*, of which the Autonomous Community of Castilla and León, presuming an intended invulnerability of enacted law, made extensive use during the past decade to elude judicial control over administrative action. Apart from strengthening the limits to *jus singulare* already established in the Rumasa case doctrine, the SCC's jurisprudence has systematised the different variants of *jus singulare* into two types: self-enforcing statutes and non-self-enforcing statutes. Therefore, the constitutionality parameters of article 24.1 of the Spanish Constitution (SC) have been more strictly observed in the first type.

To do so, the SCC invoked the doctrine of the ECJ, which rejects the utilisation of enacted law in order to dodge the judicial review of EU law. Since ordinary judges' possibility to file a claim of unconstitutionality does no longer guarantee the interested parties' right to a fair trial, article 24.1 of the SC has been more strictly enforced in respect of singular self-enforcing statutes on two grounds: firstly, their self-enforcing nature deprive the interested parties of judicial review; secondly, due to the principle followed by the SCC to distinguish between rules and administrative acts, singular self-enforcing statutes, only in theory, are not considered rules by the SCC's jurisprudence. Besides, after assessing the constitutionality of statutory reservations established in ordinary laws, the possibility of inferring administrative reservations from articles 24.1 and 97 of the SC is discussed in the light of this latest jurisprudence.

**Keywords:** limits to *jus singulare*; self-enforcing statutes and non-self-enforcing statutes; right to a fair trial; territorial planning instruments; Boxus and Solway cases; administrative reservations.

---

---

## Sumario

1. Introducción
2. La primera jurisprudencia constitucional sobre las leyes singulares: La doctrina *Rumasa*
  - 2.1. La impetración al juez *a quo* del planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad
  - 2.2. El recurso de amparo frente a la actuación administrativa de ejecución de la ley singular
  - 2.3. Consecuencias de la doctrina constitucional sentada en la STC 166/1986
3. La proliferación de leyes singulares durante la pasada década en Castilla y León
  - 3.1. La gestión de los residuos en Castilla y León
  - 3.2. La anulación de los decretos de aprobación de los centros de tratamiento de residuos
  - 3.3. La planta de Santovenia de Pisuegra: El señuelo para la aprobación de estos proyectos por ley autonómica con el fin de evitar el control jurisdiccional
  - 3.4. La aprobación de los «proyectos regionales» de infraestructuras de residuos por ley singular, en virtud de la Ley de Castilla y León 9/2002
  - 3.5. La aprobación del proyecto regional de la Ciudad del Medio Ambiente de Soria, mediante ley singular de las Cortes de Castilla y León
  - 3.6. La modificación por ley singular del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Parque Natural de Fuentes Carrionas y Fuente Cobre-Montaña Palentina
4. La STC 48/2005: El precedente de la nueva doctrina del Tribunal Constitucional sobre las leyes singulares
5. La incidencia del Derecho de la Unión Europea: La doctrina del Tribunal de Justicia de la Unión Europea
6. Las leyes singulares en la doctrina reciente del Tribunal Constitucional
  - 6.1. La superación de un triple juicio de razonabilidad, proporcionalidad y adecuación
  - 6.2. El juicio de razonabilidad: Justificación objetiva de la ley singular en un supuesto de hecho excepcional
  - 6.3. El juicio de proporcionalidad y adecuación del contenido normativo de la ley singular a la excepcionalidad que justifica su aprobación
  - 6.4. El nuevo canon de constitucionalidad de las leyes singulares derivado del artículo 24.1 de la CE
7. La tipología de leyes singulares conceptuada en la vigente doctrina constitucional
  - 7.1. Las leyes singulares autoaplicativas
  - 7.2. Las leyes singulares no autoaplicativas

8. El caso «Santovenia de Pisuerga»: La STC 129/2013 y la recepción de la doctrina *Boxus*
9. Consecuencias de la reciente doctrina del Tribunal Constitucional sobre las leyes singulares
  - 9.1. La constitucionalidad de las reservas de ley singular tras la STC 129/2013
  - 9.2. Leyes singulares, reserva de Administración y amparo frente a leyes
  - 9.3. La influencia de la tesis ordinamental en la doctrina reciente del TC

### Bibliografía

## 1. INTRODUCCIÓN

El estudio de las leyes singulares en nuestro ordenamiento implica plantear aspectos consustanciales a la naturaleza del Derecho público moderno como la diferenciación entre norma y acto administrativo, el deslinde de las funciones propias de la Administración, el papel de los parlamentos en el llamado «Estado de Partidos», así como el fundamento mismo del orden constitucional, residenciado en la efectividad de los derechos fundamentales.

En este sentido, la expropiación del grupo Rumasa supuso que hasta fechas bien recientes la doctrina administrativista española centrase su interés en el fenómeno de las leyes singulares de expropiación. Aunque las comunidades autónomas han venido promulgando leyes singulares desde los años ochenta, durante la pasada década los poderes autonómicos de Castilla y León han recurrido profusamente a este tipo de leyes para promover la realización de una serie de «proyectos regionales», consistentes en la construcción de plantas de residuos, desarrollar actuaciones urbanísticas y posibilitar la ejecución de complejos de ocio en espacios protegidos. Su impugnación ha permitido al TC reconsiderar su doctrina sobre los límites de las leyes singulares en nuestra Constitución, así como diferenciar sus diferentes manifestaciones en una tipología que las clasifica en función del carácter consuntivo de sus preceptos.

Por ello, el presente trabajo tiene por objeto compendiar la evolución de la jurisprudencia del TC sobre los límites constitucionales de las leyes singulares, prestando especial atención a los «proyectos regionales» aprobados por ley en Castilla y León, así como a la relevancia de esta reciente doctrina para la tutela judicial efectiva de los interesados.

## 2. LA PRIMERA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL SOBRE LAS LEYES SINGULARES: LA DOCTRINA RUMASA

Dado que la reciente revisión de la primera doctrina del TC sobre las leyes singulares ha tenido lugar sobre los pilares erigidos por la STC 166/1986, es preciso esbozar con carácter previo sus aspectos nucleares. Dictada con ocasión de la expropiación legislativa singular del grupo Rumasa<sup>1</sup>,

---

<sup>1</sup> Como han destacado A. Gallego Anabitarte y A. Menéndez Rexach, la Ley 7/1983, de conversión del Decreto-ley 2/1983, de expropiación de Rumasa, desplazó la aplicación de la legislación general y abstracta sobre expropiación forzosa y estableció una regulación singular, creando un Derecho objetivo aplicable solo a dicho supuesto de hecho. *Vid. GALLEGO ANABITARTE, A. y MENÉNDEZ REXACH, A.: Acto y procedimiento administrativo*, Madrid: Marcial Pons, 2001, págs. 29 y ss.

la STC 166/1986<sup>2</sup> admitió la constitucionalidad de las leyes de estructura formal singular o de caso único en nuestro ordenamiento, aunque restringió su alcance conceptual a la naturaleza excepcional del supuesto de hecho objeto de normación, subordinándolas a rigurosos límites derivados de los principios de igualdad (art. 14 CE), división de poderes (arts. 66.1, 97 y 117 CE) y vinculación del legislador a los derechos fundamentales (arts. 9.1 y 53.1 CE)<sup>3</sup>.

En relación con los límites derivados del principio de igualdad, desde la STC 34/1981<sup>4</sup> constituye doctrina constitucional consolidada que el artículo 14 de la CE ha de interpretarse como la interdicción de discriminaciones arbitrarias o irrazonables por no hallarse justificadas. Por ello, la STC 166/1986 estableció que este principio «no prohíbe» al legislador diferenciar situaciones distintas y darles un tratamiento diverso, siempre que exista una justificación objetiva y razonable, lo que se traduce en tres concretos límites a las leyes singulares impuestos por el principio de igualdad. En primer lugar, dicha prohibición de desigualdad arbitraria o injustificada no ha de proyectarse sobre los destinatarios de la norma (alcance subjetivo), sino sobre el concreto régimen jurídico diferenciado que establece (alcance objetivo). En segundo lugar, el contenido normativo de la ley singular ha de ser *razonable y proporcionado* al fin perseguido por el legislador. Y, en tercer lugar, la necesidad de un régimen jurídico diferenciado ha de ser apreciada inmediatamente de la excepcionalidad del supuesto de hecho, lo que se traduce en que el legislador ha de limitarse «a establecer las consecuencias jurídicas necesarias para alcanzar el fin que se propone», estándole vedada la creación arbitraria de supuestos de hecho singulares.

Por cuanto respecta a los límites impuestos por el principio de división de poderes, el problema de constitucionalidad reside en que, al menos en parte, las leyes singulares tienen un con-

<sup>2</sup> La STC 166/1986 tiene su origen en la cuestión de inconstitucionalidad 704/1984, planteada en un juicio interdictal incoado por los expropiados (125 LEF y 1.657 LEC 1881). Inspirado en una publicación coetánea de O. MORENO GIL (*Expropiación Forzosa. Legislación y jurisprudencia comentadas*, Madrid: Civitas, 1983), la defensa de los Ruiz-Mateos fundó el interdicto en que la inconstitucionalidad de la expropiación convertía la ocupación en una vía de hecho, instando al juez *a quo* a elevar la cuestión al TC. Por su parte, el juez decidió plantearla por la posible infracción del derecho a la tutela judicial efectiva, ya que el rango-fuerza-valor de ley de los artículos 1 y 2 de la Ley 7/1983 privaba a los expropiados del control jurisdiccional de la vinculación de las acciones a la *causa expropriandi*. GALÁN VIOQUE, R.: «Comentarios de jurisprudencia. Rumasa: Expropiaciones legislativas y leyes singulares (Comentario en torno a las sentencias constitucionales y del TEDH recaídas en este asunto)», *RAAP*, núm. 29, 1997, pág. 115.

<sup>3</sup> *Cfr.* STC 166/1986, FJ 11.º. Como ha destacado J. A. Montilla Martos, esta doctrina proclamó los límites a las leyes singulares «desde principios constitucionales ajenos a la delimitación formal de la ley-fuente del Derecho», de tal forma que los problemas de constitucionalidad que presentan estas leyes se han desplazado desde «la delimitación constitucional de la ley a los límites alegables frente al legislador en el ordenamiento constitucional». *Vid.* MONTILLA MARTOS, J. A.: *Las leyes singulares en el ordenamiento constitucional español*, Madrid: Civitas, 1994, pág. 153.

<sup>4</sup> La STC 34/1981 recepciona la doctrina del TEDH sobre el principio de igualdad (SSTEHD de 23 de julio de 1968 y 27 de octubre de 1975). No obstante, esta noción no era desconocida en nuestro Derecho, puesto que ya en 1968 J. L. Villar Palasí había definido el derecho a la igualdad como la interdicción de diferenciaciones arbitrarias o injustificadas. Para este autor, la generalidad es una exigencia impuesta a la ley por el principio de igualdad de trato a los administrados solo cuando exista «cierta identidad» en las situaciones jurídicas, ya que «la auténtica justicia amolda lo general a lo individual, tiende a lo individual, no a lo general». *Vid.* VILLAR PALASÍ, J. L.: *Derecho Administrativo. Introducción y Teoría de las Normas*, Universidad de Madrid, Sección de Publicaciones, 1968, págs. 285 y 286.

tenido propio de la actuación administrativa, por lo que constituyen inmisiones del legislador en el ámbito de la potestad ejecutiva. Sin embargo, la STC 166/1986 admite una cierta fungibilidad entre las funciones del poder legislativo y del ejecutivo, «al objeto exclusivo de arbitrar una solución adecuada» a una situación excepcional<sup>5</sup>. Como ha destacado J. A. MONTILLA MARTOS, esta *adecuación* entre el contenido normativo de la ley (alcance objetivo) y el fin perseguido por el legislador suscita claras reminiscencias de la relación medio-objeto que define el concepto de ley-medida, teorizado por E. FORSTHOFF. Sin embargo, en cuanto acto administrativo con rango-fuerza-valor de ley, la doctrina del TC ha rehuido este concepto germánico, ya que parte de una noción ley en sentido material como regla abstracta y general que la Constitución no prescribe<sup>6</sup>.

En cuanto a los límites a las leyes singulares derivados de la vinculación del legislador a los derechos fundamentales, el artículo 24.1 de la CE deviene en el principal óbice para la constitucionalidad de estas leyes, ya que nuestro ordenamiento no contempla mecanismos procesales directos e inmediatos frente a la ley. En la medida en que parte de sus preceptos son propios de la actuación administrativa, su rango-fuerza-valor de ley priva a los legítimos interesados del juicio de legalidad ordinaria que corresponde a la jurisdicción contencioso-administrativa (art. 106.1 CE), ya que el principio de legalidad impide a los jueces ordinarios declarar la nulidad o no aplicar una norma legal (art. 9.1 CE).

A este respecto, la STC 166/1986 se remitió a la incoación de un futuro proceso de inconstitucionalidad, en cuyo seno el TC pudiese controlar el grado de incidencia de la ley singular en los derechos fundamentales de sus destinatarios, garantizándose de este modo su derecho a la tutela judicial efectiva. Por esta razón, esta doctrina participaba de una concepción instrumental<sup>7</sup> del artículo 24.1 de la CE presidida por su vertiente de acceso a la jurisdicción<sup>8</sup>, ya que los interesados únicamente pueden obtener un pronunciamiento del TC en virtud de un procedimiento judicial previo. En consecuencia, la STC 166/1986 estableció que, cuando los interesados estimen que la ley singular carece de una justificación objetiva y razonable, los afectados podrán acceder

<sup>5</sup> La STC 166/1986 conceptualiza la excepcionalidad como aquellos casos cuya «extraordinaria trascendencia y complejidad no son remediables por los instrumentos normales de que dispone la Administración, constreñida a actuar con sujeción al principio de legalidad, ni por los instrumentos normativos ordinarios». (Cfr. STC 166/1986, FJ 11.º B).

<sup>6</sup> MONTILLA MARTOS, J. A.: *Las leyes singulares...*, *op. cit.*, págs. 230 y 231.

<sup>7</sup> Para un sector de la doctrina, esta concepción instrumental de la tutela judicial efectiva, como un derecho fundamental destinado a la protección de otros derechos e intereses legítimos sustantivos, ha implicado que el artículo 24.1 de la CE no pueda servir de forma autónoma como canon de constitucionalidad, ya que su infracción «solo puede apreciarse cuando lleva aparejada la infracción de otros preceptos constitucionales». *Vid.* URÍAS MARTÍNEZ, J.: «Sobre las sentencias del control de leyes», *Crónicas de jurisprudencia constitucional* (septiembre de 2005-agosto de 2006), *El futuro de la justicia constitucional. Actas de las XII Jornadas de la Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional*, Madrid, 2007, págs. 91-93. Cit. en GONZÁLEZ ALONSO, A.: *La tutela jurisdiccional de los derechos del artículo 24.1 de la Constitución Española*, UAM, 2012, tesis doctoral, págs. 150 y ss.

<sup>8</sup> Sobre las distintas vertientes del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva en la jurisprudencia constitucional, *vid.* GONZÁLEZ ALONSO, A.: *La tutela jurisdiccional ...*, *op. cit.*, págs. 161 y ss.

a la jurisdicción mediante la incoación de un procedimiento judicial por vulneración del derecho fundamental a la igualdad (art. 14 CE). Y, una vez en sede jurisdiccional ordinaria, la STC 166/1986 arbitra dos cauces procesales de acceso al TC:

## 2.1. LA IMPETRACIÓN AL JUEZ *A QUO* DEL PLANTEAMIENTO DE UNA CUESTIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD

En dicho proceso judicial, los afectados podían interesar del juez *a quo* el planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad ante el TC<sup>9</sup>. En este sentido, el principal problema que presenta esta solución argüida por la STC 166/1986 reside en la propia naturaleza jurídica de esta figura, que la doctrina del TC ha configurado como una prerrogativa del juez mas no del justiciable<sup>10</sup>; por lo que su denegación por el juzgador ordinario no podría constituir una lesión *ex novo* del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, en cuya virtud los interesados pudieren acceder al recurso de amparo previsto frente a actos del Poder Judicial (art. 44 LOTC).

## 2.2. EL RECURSO DE AMPARO FRENTE A LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA DE EJECUCIÓN DE LA LEY SINGULAR

En este proceso judicial por infracción del artículo 14 de la CE, conforme a nuestra legalidad procesal ha de recaer una resolución judicial motivada, que la STC 166/1986 estima satisfactoria *per se* del derecho a la tutela judicial de los interesados. No obstante, ante la precariedad de esta opción, la STC 166/1986 abre la vía del recurso de amparo para impetrar la concreta lesión del artículo 14 de la CE por la ley singular, una vez agotada la vía jurisdiccional previa<sup>11</sup>. Aunque el TC rechaza que la pretensión del recurso de amparo consista en la declaración de inconstitucio-

<sup>9</sup> En el caso de las expropiaciones legislativas, la cuestión había de fundarse en que la ablación operada carece de una justificación objetiva, razonable y proporcionada. (Cfr. STC 166/1986, FJ 15.º A).

<sup>10</sup> En su voto particular a la STC 166/1986, el magistrado Rubio Llorente sostuvo: «Ni puede reducirse el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva a la posibilidad de pedir a un juez o tribunal que plantee ante el TC una cuestión de inconstitucionalidad, en términos abstractos basada solo en las dudas que albergue el órgano proponente». Cfr. STC 166/1986, voto particular. Además, hasta la reforma de la LOTC por la Ley Orgánica 6/2007, las partes no podían comparecer ante el TC para defender sus derechos e intereses (art. 37 LOTC), lo cual supuso la condena al Estado español en la STEDH de 23 de junio de 1993, dictada también a raíz del caso Rumasa, por infracción del derecho a un proceso equitativo (art. 6 CEDH). Vid. MONTILLA MARTOS, J. A.: *Las leyes singulares...*, *op. cit.*, pág. 246-247; GALÁN VIOQUE, R.: «Comentarios de jurisprudencia. Rumasa...», *op. cit.*, págs. 145-146; y JIMÉNEZ LECHUGA, F. J.: «Las leyes singulares en el Derecho español: De nuevo sobre el caso Rumasa y su epílogo, la STEDH de 23 de junio de 1993», *RCG*, núm. 37, 1996, págs. 198-223.

<sup>11</sup> Aunque la STC 166/1986 no lo explicita, deducimos que se refería al amparo del artículo 43 de la LOTC frente a la actuación u omisión, material o jurídica, del poder ejecutivo, a quien se imputa la lesión del derecho a la igualdad de los recurrentes en aplicación de la ley singular.



nalidad de una ley, la STC 166/1986 configuró una especie de *amparo reflejo* frente a leyes, que como destacó F. RUBIO LLORENTE<sup>12</sup> podía concluir de un modo «grotesco» hasta la reforma de la LOTC por la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo<sup>13</sup>. En efecto, una vez conocida la demanda de amparo, la sala procedía a declarar la nulidad de la resolución judicial impugnada, otorgaba el amparo y, a continuación, elevaba al pleno la autocuestión de inconstitucionalidad para declarar la invalidez de la Ley. Sin embargo, el pleno podía no apreciar su inconstitucionalidad, pronunciándose en un sentido contrario a la sentencia en amparo.

### 2.3. CONSECUENCIAS DE LA DOCTRINA CONSTITUCIONAL SENTADA EN LA STC 166/1986

En primer lugar, la STC 166/1986 conducía –y conduce– a los interesados legítimos a un dilatado y veleidoso procedimiento indirecto, que solo garantiza parcialmente la tutela judicial efectiva en dos supuestos: por un lado, en los casos de leyes expropiatorias singulares autoaplicativas –como la enjuiciada Ley 7/1983–, en las que el acceso a la jurisdicción es posible en virtud del artículo 125 de la LEP, a partir de la actuación material desplegada por la Administración para la ocupación de los bienes. Y, por otro lado, en los supuestos de leyes singulares no autoaplicativas requeridas de ulterior aplicación mediante actos administrativos, sean expropiatorias o no. Junto a ello, en estos casos la garantía de la tutela judicial efectiva tiene lugar de forma parcial, ya que el canon que puede utilizar el TC en el control de constitucionalidad de estas leyes singulares se restringe al bloque de la constitucionalidad, no pudiendo utilizar un canon de legalidad ordinaria sin desbordar su jurisdicción<sup>14</sup>.

Por el contrario, ante leyes singulares autoaplicativas no requeridas de posterior ejecución material o jurídica<sup>15</sup> como las autorizatorias, los interesados carecían –y carecen– de una actuación administrativa susceptible de impugnación. En efecto, las leyes singulares autoaplicativas fusionan el momento normativo y el aplicativo, de manera que la dificultad de aislar un acto administrativo de aplicación de la ley complica sobremanera el acceso a la jurisdicción ordinaria como requisito previo para acceder al TC. En consecuencia, podemos colegir que la solución ur-

<sup>12</sup> Vid. RUBIO LLORENTE, F.: «La jurisdicción constitucional como forma de creación del Derecho», en *La Forma del Poder. Estudios sobre la Constitución*, v. II, 3.ª ed., Madrid: CEPC, 2012, pág. 1.268.

<sup>13</sup> En la redacción vigente del artículo 55.2 de la LOTC, queda suspendido el plazo para dictar sentencia hasta que el pleno resuelva la autocuestión de inconstitucionalidad.

<sup>14</sup> Vid. más adelante el comentario a la STC 48/2005, precedente de la doctrina vigente.

<sup>15</sup> La posterior ejecución jurídica no solo puede tener lugar a través de actos administrativos de aplicación, sino incluso mediante reglamentos ejecutivos, ya que la estructura formal singular de la ley no impide su posterior desarrollo mediante disposiciones reglamentarias para ese caso concreto. Sirva de ejemplo la Ley 7/1983, de 29 de junio, de conversión del decreto-ley expropiatorio de Rumasa. Aunque la potestad reglamentaria del Gobierno es originaria (art. 97 CE), la disposición adicional primera de la Ley 7/1983 autorizó al Gobierno para dictar «las disposiciones reglamentarias para el desarrollo y ejecución de lo establecido en esta ley».

dida por la STC 166/1986 está directamente influenciada por la Ley 7/1983, cuyo carácter expropiatorio implica en todo caso una actuación material de la Administración. No en vano advirtió A. GALLEGO ANABITARTE que, pese al carácter legislativo de la expropiación, el poder legislativo se halla ontológicamente impedido para su efectuaración<sup>16</sup>.

Y, en segundo lugar, como ha destacado F. LÓPEZ RAMÓN, el TC no ha concebido la infracción de estos tres límites de manera idéntica, sino que, durante el periodo de plena vigencia de esta primera doctrina, la invocación de la STC 166/1986 a una lesión del artículo 14 de la CE para acceder a la jurisdicción reveló la vulneración del principio de igualdad como un límite «particularmente activo» frente a las leyes singulares. Dado que los límites derivados del artículo 24.1 de la CE no operaban con «carácter independiente», F. LÓPEZ RAMÓN ha afirmado que ni los interesados en la demanda de amparo ni el juez *a quo* al plantear la cuestión de inconstitucionalidad podían alegar de manera exitosa que la ley singular había lesionado el derecho a la tutela judicial de los interesados. En consecuencia, esta alegación hubiese implicado la inadmisión de la cuestión, de tal forma que esta opción solo resultaba virtuosa cuando el juez *a quo* apreciase que la ley singular establecía un régimen jurídico discriminatorio<sup>17</sup>.

### 3. LA PROLIFERACIÓN DE LEYES SINGULARES DURANTE LA PASADA DÉCADA EN CASTILLA Y LEÓN

#### 3.1. LA GESTIÓN DE LOS RESIDUOS EN CASTILLA Y LEÓN

Desde comienzos de la década de los noventa, la ubicación de los centros de tratamiento de residuos se ha revelado especialmente conflictiva en Castilla y León<sup>18</sup>, ya que los vecinos y los ayuntamientos han venido mostrándose muy reticentes a albergar en sus términos municipales este tipo de infraestructuras<sup>19</sup>. En este contexto, el artículo 5.4 de la Ley 10/1998, de 21 de abril,

<sup>16</sup> Como destacó A. Gallego Anabitarte, «todas las expropiaciones las hace el Gobierno-Administración, y nunca la Ley, que no tiene función ejecutiva; lo que ocurre es que unas veces la Ley autoriza de forma general a expropiar, y otras veces de forma singular». GALLEGO ANABITARTE, A.: «Sobre la no inconstitucionalidad del Real Decreto-Ley 2/1983, de 23 de febrero», *La Ley*, núm. 1968/1983, pág. 1.144.

<sup>17</sup> LÓPEZ RAMÓN, F.: «La problemática de las Leyes singulares y las reservas de ley para la declaración de parques nacionales y otros espacios naturales protegidos», en F. López Menudo (coord.), *Derechos y garantías del ciudadano. Estudios en homenaje al Profesor Alfonso Pérez Moreno*, Iustel, 2011, págs. 769 a 772.

<sup>18</sup> Sobre esta conflictividad, *vid.* DÍAZ LEMA, J. M.: «El fin del privilegio de la Ley Singular: Comentario a la STC 129/2013, de 4 de junio», *CEDD*, núm. 39, 2014, págs. 62-73; SANTAMARÍA ARINAS, R. J.: «Leyes singulares, tutela judicial efectiva y recepción de la doctrina Boxus por el Tribunal Constitucional español», *RAP*, núm. 193, enero-abril 2014, págs. 169-171; y SÁNCHEZ MUÑOZ, O.: «Aprovechando que el Pisuerga pasa por Santovenia: El TC pone coto al abuso de las leyes singulares en Castilla y León», *RGDC*, núm. 18, Iustel, 2014, págs. 3 y 4.

<sup>19</sup> En ocasiones, estas plantas eran ubicadas en aquellos municipios que se mostraban proclives a su instalación, al albur de posibles beneficios económicos y laborales. Un ejemplo de ello lo constituye la planta de Santovenia de Pisuerga

de Residuos, básica estatal, que traspuso la Directiva 91/156/CEE, encomendó a las comunidades autónomas la elaboración de planes de gestión de todo tipo de residuos, debiendo determinar «los lugares e instalaciones apropiados» para su eliminación<sup>20</sup>. Esta exigencia legal está imbricada con la competencia autonómica en materia de ordenación del territorio, ya que los centros de tratamiento de residuos presentan un evidente interés supramunicipal<sup>21</sup>, pues son proyectados para prestar servicio a un ámbito territorial equiparable, al menos, con la provincia.

Sin embargo, al igual que sus predecesores de 1990 y 1998, el Plan de Residuos Urbanos y de Envases de Castilla y León de 2002 no preveía los lugares aptos para el emplazamiento de estas infraestructuras. Impugnado por las asociaciones ecologistas, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Castilla y León procedió a declarar su nulidad, entre otros motivos por infracción del artículo 5.4 de la Ley 10/1998, básica estatal de residuos<sup>22</sup>. Igual fortuna le depararía la sala al plan regional de residuos industriales, que tampoco había establecido los lugares hábiles para emplazar estas infraestructuras<sup>23</sup>.

### 3.2. LA ANULACIÓN DE LOS DECRETOS DE APROBACIÓN DE LOS CENTROS DE TRATAMIENTO DE RESIDUOS

En este punto, hemos de hacer referencia a los «instrumentos o actuaciones específicos de interés regional». Como ha analizado A. MENÉNDEZ REXACH, junto a las directrices generales

---

(Valladolid), que concitó también una importante movilización vecinal en su contra. Como atisbaron los tribunales, este ayuntamiento adoptó en 1991 una postura favorable a la implantación de la planta en su término municipal. Cfr. STSJ de Castilla y León (C/A, Valladolid) núm. 488/1998, de 2 de abril, ponente Ilmo. Sr. don Javier Oraá González. En esta sentencia, la sala no renuncia a expresar, *obiter dicta*, su parecer sobre el proceder de la Administración local con una notable carga crítica: "Debe añadirse, por lo demás y como dice la empresa codemandada (punto 1 del fundamento jurídico segundo de su contestación), que a resultados del *iter* procedimental seguido el Ayuntamiento de Santovenia de Pisuerga terminó por erigirse en «gestor y patrocinador de los intereses de aquella», proceder que resulta claramente inadmisibles, pues al mismo compete la emisión del informe al que antes se ha hecho referencia» (FJ 3.º).

<sup>20</sup> En concreto, los planes directores de residuos sólidos urbanos ya eran exigibles conforme al Real Decreto-Legislativo 1163/1986, de 13 de junio, que modificó la Ley 42/1975, de 19 de noviembre, de desechos y residuos sólidos urbanos.

<sup>21</sup> Sobre el concepto de interés supramunicipal, *vid.* MENÉNDEZ REXACH, A.: «Ordenación del territorio supramunicipal y urbanismo municipal: el control de las actuaciones de interés regional», Encuentros Multidisciplinares, vol. 17, núm. 50, 2015, págs. 1 a 8.

<sup>22</sup> La STSJ de Castilla y León (C/A, Valladolid) núm. 446/2004, de 18 de marzo, afirmó: «En relación con los aspectos sustantivos que también se omiten en el Plan de Residuos aquí impugnado, como ha señalado la parte recurrente, se encuentran los relativos a los lugares e instalaciones apropiados para la eliminación de los residuos, que se exige para los planes autonómicos de residuos en el art 5.4 de la Ley estatal de Residuos 10/1998, de 21 de abril, cuyas determinaciones, en cuanto legislación "sectorial" aplicable, han de ser cumplidas en el Plan Regional, como dispone el art. 23.2 de la citada Ley de Ordenación del Territorio de Castilla y León» (FJ 1.º).

<sup>23</sup> La sentencia de instancia fue confirmada por la STS (C/A, Sala 5.ª), de 18 de octubre de 2011, recurso de casación núm. 4908/2007, ponente: Excmo. Sr. Rodríguez-Zapata.

de ordenación territorial, los legisladores autonómicos han regulado con distintas denominaciones estas figuras concretas de planeamiento, que aprueban proyectos singulares de iniciativa autonómica en materia de ordenación del territorio, infraestructuras y urbanismo, desplazando el planeamiento urbanístico municipal<sup>24</sup>. En Castilla y León, la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio (LOTCyL) ha regulado estos instrumentos o actuaciones específicos de interés regional, diferenciando entre planes y proyectos regionales en función de su objeto:

En primer lugar, el artículo 20.1 b) de la LOTCyL regula con notable imprecisión una tipología de «planes regionales de ámbito sectorial», cuya finalidad es ordenar y regular actividades aplicables a toda la comunidad autónoma, o bien parcialmente a una determinada parte del territorio. En segundo lugar, en su letra b), este precepto ha perfilado en mayor grado una segunda categoría de «planes regionales de ámbito territorial», cuyo objeto se asemeja a los instrumentos propios del planeamiento urbanístico al prever la ejecución de «actuaciones industriales, residenciales, terciarias, dotacionales o de implantación de infraestructuras».

Y, en tercer lugar, el artículo 20.1 c) de la LOTCyL ha previsto una figura denominada «proyectos regionales», que constituyen iniciativas autonómicas consistentes en planificar y proyectar la ejecución inmediata de infraestructuras, servicios, dotaciones e instalaciones de utilidad pública o interés social para la comunidad autónoma. En concreto, estos «proyectos regionales» han sido profusamente utilizados en Castilla y León durante la pasada década para acordar la instalación de centros de tratamiento de todo tipo de residuos.

En su redacción primigenia, el artículo 24.6 de la LOTCyL dispuso que la aprobación de estas iniciativas autonómicas debía tener lugar mediante decreto de la Junta de Castilla y León. Habida cuenta de la anulación de los planes regionales de residuos por no planificar el emplazamiento de estas infraestructuras (*vid. supra*), los decretos de aprobación de estos «proyectos regionales» o, en su caso, las declaraciones de impacto ambiental fueron recurridos por los municipios afectados o las asociaciones ecologistas, dando lugar a una prolífica serie de sentencias anulatorias dictadas por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Castilla y León.

### 3.3. LA PLANTA DE SANTOVENIA DE PISUERGA: EL SEÑUELO PARA LA APROBACIÓN DE ESTOS PROYECTOS POR LEY AUTONÓMICA CON EL FIN DE EVITAR EL CONTROL JURISDICCIONAL

La reacción de la Junta de Castilla y León ante estos pronunciamientos anulatorios fue idéntica a la originada por la declaración de nulidad de las licencias de obras y de actividad de la planta de Santovenia de Pisuerga (Valladolid): su aprobación por ley como «proyecto de infraestructuras de residuos de singular interés para la Comunidad», en virtud del artículo único de la Ley

<sup>24</sup> MENÉNDEZ REXACH, A.: «Ordenación del territorio supramunicipal...», *op. cit.*, págs. 1 a 8.

de Castilla y León 9/2002, de 10 de julio. En unos casos, esta vía expeditiva fue utilizada con el objeto de impedir el control de la actuación administrativa, y en otros, para impedir la clausura de las instalaciones en fase de ejecución de sentencia.

En efecto, la apertura en 1993 de la planta de Santovenia de Pisuerga vino sucedida de una década de polémica sobre las consecuencias medioambientales y sanitarias de su emplazamiento<sup>25</sup>. Con motivo de la impugnación de las licencias municipales de obras y de actividad, concedidas a la mercantil Cetransa para ejecutar el proyecto<sup>26</sup>, el TSJ de Castilla y León<sup>27</sup> anuló en 1997 la primera de estas licencias, pero consideró que el actor –concejal de IU en el Ayuntamiento de Valladolid– carecía de legitimación activa para impugnar la licencia de actividad con el argumento de que, a diferencia del ámbito urbanístico, nuestro Derecho no contemplaba una acción pública en materia de actividades clasificadas.

Finalmente, en sede casacional, la STS de 3 de diciembre de 2001<sup>28</sup> confirmó la nulidad de la licencia de obras y la extendió a la de actividad. En cuanto concierne a la primera, la parcela donde Cetransa había proyectado una parte del proyecto –el depósito de seguridad y la balsa de lixiviados– estaba clasificada como suelo «no urbanizable», de modo que la Comisión Provincial de Urbanismo debía autorizar la construcción del depósito de seguridad y la balsa de lixiviados (arts. 43.3, 85.1 y 86 TRLS 1976)<sup>29</sup>. Dado que la licencia de obras había sido con-

<sup>25</sup> SÁNCHEZ MUÑOZ, O.: «Aprovechando que el Pisuerga pasa por Santovenia...», *op. cit.*, pág. 3.

<sup>26</sup> La planta de transferencia, tratamiento físico-químico y depósito de seguridad, ubicada en Santovenia de Pisuerga (Valladolid) remonta sus orígenes a un concurso de ayudas públicas, convocado por la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Junta de Castilla y León en noviembre de 1990. Este concurso público fue resuelto por la Orden de 27 de diciembre de 1990, de la consejería del ramo, que adjudicó la subvención y la ejecución del depósito de seguridad y la balsa de lixiviados a la mercantil Cetransa en unos terrenos de su propiedad, clasificados como suelo no urbanizable por las normas subsidiarias de Santovenia de Pisuerga. Por su parte, el resto de las instalaciones fueron proyectadas en suelo calificado de uso industrial. *Vid.* Diario de Sesiones de la Comisión de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de las Cortes de Castilla y León, DS(C) núm. 50/3, del 3 de diciembre de 1991, núm. 68/3 del 10 de marzo de 1992 y núm. 155/3 del 15 de diciembre de 1992.

<sup>27</sup> *Cfr.* STSJ de Castilla y León (C/A, Valladolid) de 31 de marzo de 1997, recurso 2104/1992.

<sup>28</sup> *Cfr.* STS (C/A, Sección 5.ª) de 3 de diciembre de 2001, recurso de casación 5347/1997, ponente Excmo. Sr. don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez.

<sup>29</sup> El artículo 86 de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1976, aprobado mediante Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril (en adelante, TRLS de 1976), disponía que «los terrenos que se clasifiquen como suelo no urbanizable en el Plan General» estaban sujetos a las limitaciones de edificabilidad establecidas en el artículo 85 del TRLS de 1976, para el suelo clasificado como «urbanizable no programado». En su apartado primero, párrafo segundo, este último precepto prohibía la realización en suelo no urbanizable de construcciones distintas de las destinadas al aprovechamiento agrícola de la finca. No obstante, el artículo 85.1, párrafo segundo, hacía la siguiente excepción: «Podrán autorizarse, siguiendo el procedimiento previsto en el artículo cuarenta y tres punto tres, edificaciones e instalaciones de utilidad pública o interés social que hayan de emplazarse en el medio rural». Con esta remisión al procedimiento del artículo 43.3 del TRLS de 1976, la construcción de instalaciones no agrícolas en suelo no urbanizable había de ser autorizada por la Comisión Provincial de Urbanismo, tras un periodo de información pública de 15

cedida sin que el proyecto hubiese sido autorizado previamente por la Comisión Provincial de Urbanismo de Valladolid, ambos fallos declararon su nulidad. Por su parte, en relación con la licencia de actividad<sup>30</sup>, el edil recurrente invocó el carácter democrático y representativo de su función para sostener la legitimación activa. Aunque este argumento fue desestimado, la Sala Tercera anuló también la licencia de actividad tras apreciar que el actor –vecino de Valladolid– ostentaba una *utilidad subjetiva* en el control de los vertidos al río Pisuerga provenientes de la planta de Santovenia, aguas arriba de Valladolid. La Sala Tercera recordó que constituye doctrina jurisprudencial consolidada que la acción pública urbanística integra la impugnación del emplazamiento de actividades clasificadas, cuya ubicación se condiciona a lo dispuesto en los planes de ordenación urbana<sup>31</sup>. De este pronunciamiento, cabe colegir el evidente «interés supramunicipal» que concitan este tipo de instalaciones.

### 3.4. LA APROBACIÓN DE LOS «PROYECTOS REGIONALES» DE INFRAESTRUCTURAS DE RESIDUOS POR LEY SINGULAR, EN VIRTUD DE LA LEY DE CASTILLA Y LEÓN 9/2002

Una vez incoado el incidente de ejecución de la STS de 3 de diciembre de 2001, el Ayuntamiento de Santovenia de Pisuerga hubo de ordenar la clausura de la planta. Auspiciada por la STC 73/2000 (caso *Itoiz*)<sup>32</sup>, la Junta de Castilla y León presentó días después en las Cortes de

---

días en la capital de la provincia. Por su parte, el procedimiento para la concesión de esta autorización para edificar en suelo no urbanizable se regulaba en el artículo 44 del Reglamento de Gestión Urbanística, aprobado por el Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto, para el desarrollo y aplicación del TRLS de 1976.

<sup>30</sup> Con anterioridad al trámite de exposición pública del procedimiento de evaluación ambiental, Cetransa obtuvo la licencia municipal de obras en agosto de 1991. Junto a ello, el mismo día de la publicación de la declaración de impacto ambiental fue dictado el Decreto de Alcaldía de 3 de marzo de 1992, por el cual fue otorgada a Cetransa licencia de actividad para la instalación de la planta de tratamiento de residuos. *Cfr.* STSJ de Castilla y León (C/A, Valladolid) de 31 de marzo de 1997, recurso 2104/1992.

<sup>31</sup> Asimismo, el ponente de la STS de 3 de diciembre de 2001 formuló voto particular porque el parecer mayoritario decidió no pronunciarse sobre otras dos infracciones de la legalidad ordinaria invocadas en el recurso de casación, al haber sido ya estimadas las restantes. Por un lado, a pesar de que la prueba practicada acreditó el incumplimiento por la planta de Santovenia de la distancia mínima de 2.000 m al núcleo urbano más cercano (art. 4 RAMINP), el voto particular no consideró probado que las normas subsidiarias de Santovenia hubiesen infringido esta prescripción legal al permitir el uso industrial del suelo. Y, por otro lado, el magistrado discrepante sí estimó que la licencia de actividad había sido expedida con anterioridad a que la Administración hidráulica hubiese otorgado la autorización de vertidos, necesariamente previa en virtud del artículo 259 del RDPH. *Cfr.* STS (C/A, Sección 5.ª), de 3 de diciembre de 2001, recurso de casación 5347/1997, ponente Excmo. Sr. Rodríguez-Zapata, voto particular.

<sup>32</sup> La doctrina administrativista ha señalado que la causa de estas leyes singulares se encuentra en la STC 73/2000, de 14 de marzo, que declaró constitucional la Ley Foral navarra 9/1996, de 17 de junio, aprobada con la finalidad de evitar la demolición del embalse de Itoiz resuelta por la SAN de 29 de septiembre de 1995 y confirmada por la STS de 14 de julio de 1997. Muy criticada por la doctrina, mediante un juicio de proporcionalidad entre la nueva normativa y la posible lesión de la tutela judicial efectiva, la STC 73/2000 concluyó que la ausencia de arbitrariedad en

Valladolid el proyecto de la futura Ley 9/2002, de 10 de julio<sup>33</sup>, de declaración de «proyectos regionales de infraestructuras de residuos de singular interés para la Comunidad», con el fin de proceder a la reapertura de la planta.

Para dotar a esta operación de un cierto grado de «formalidad», el artículo único de esta ley reguló en abstracto un nuevo instrumento de ordenación territorial: los «proyectos regionales de infraestructuras de residuos de singular interés para la Comunidad», que pueden ser calificados como un subtipo específico de «proyectos regionales» para la aprobación de centros de tratamiento de residuos por ley autonómica<sup>34</sup>. En cuanto a su régimen jurídico, en primer lugar, la Ley 9/2002 se remitía a la regulación del procedimiento previsto para los «proyectos regionales» administrativos (arts. 20 y ss. LOTCyL), incluyendo la evaluación ambiental. Y, en segundo lugar, el artículo único de esta Ley 9/2000 establecía que, una vez aprobada la ley por las Cortes, el proyecto quedaba eximido de las autorizaciones de uso excepcional en suelo rústico<sup>35</sup>, pudiendo ser ejecutadas de inmediato las actividades y usos del suelo previstas en el proyecto<sup>36</sup>. Luego, los «proyectos regionales de infraestructuras de residuos» aprobados en virtud de este precepto constituían normas de estructura formal singular, con rango-fuerza-valor de ley y carácter autoaplicativo, cuyos efectos se agotaban en el momento de su entrada en vigor –como la aptitud para la inmediata apertura de las plantas–.

Junto a ello, esta Ley 9/2002 incluía una disposición adicional que declaraba como proyecto regional de infraestructuras la planta de Santovenia. En lo referente al cumplimiento de los requisitos procedimentales y de evaluación de impacto ambiental, esta disposición adicional se remitía meramente a una relación de documentos obrantes en el expediente administrativo, enumerados en el anexo de la Ley 9/2002. Además, el apartado 2 de esta disposición adicional enfatiza que el régimen jurídico aplicable a esta planta es el previsto para el subtipo de «proyectos regionales» regulados en abstracto en el artículo único, afirmando la aptitud para la inmediata reapertura de la instalación. De esta forma, la Junta de Castilla y León evitaba a Cetransa la tramitación de un nuevo procedimiento administrativo para legalizar la planta. Y, en último término, el aparta-

---

la ley había convertido la imposibilidad de ejecutar este fallo judicial en una «circunstancia sobrevenida», no existiendo infracción del artículo 24.1 de la CE en su vertiente de ejecución de sentencias. Vid. LÓPEZ RAMÓN, F.: «La problemática de las Leyes singulares...», *op. cit.*, págs. 775-779; DÍAZ LEMA, J. M.: «El fin del privilegio de la Ley Singular...», *op. cit.*, págs. 65-67; REVUELTA PÉREZ, I.: «La tutela judicial efectiva como límite superable a la ley singular», en J. M. Baño León, (coord.), *Memorial para la reforma del Estado: estudios en homenaje al profesor Santiago Muñoz Machado*, Madrid: CEPC, 2016, págs. 583-585.

<sup>33</sup> Esta ley fue declarada inconstitucional por la STC 129/2013, de 4 de junio, *vid. infra*.

<sup>34</sup> SANTAMARÍA ARINAS, R. J.: «Leyes singulares, tutela judicial efectiva y recepción de la doctrina Boxus...», *op. cit.*, pág. 170.

<sup>35</sup> Reguladas en el artículo 25 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León.

<sup>36</sup> Sobre el contenido de la Ley, *vid.* SANTAMARÍA ARINAS, R. J.: «Leyes singulares, tutela judicial efectiva y recepción de la doctrina Boxus...», *op. cit.*, pág. 169-171. También en SÁNCHEZ MUÑOZ, O.: «Aprovechando que el Pisuerga pasa por Santovenia...», *op. cit.*, págs. 3 y 4.



do 3 de esta disposición adicional modificó la clasificación del suelo<sup>37</sup> donde se ubica el vertedero (depósito de seguridad), que pasó a ser «suelo rústico de protección de infraestructuras»<sup>38</sup>.

Por estas razones, hemos de afirmar que tras esta decisión de los poderes autonómicos de Castilla y León subyace una errónea «idea de soberanía de la ley» ilimitada e irresistible, cuya manifestación de la representación democrática del cuerpo electoral proyecta sobre el contenido normativo de la ley un poder taumátúrgico. En definitiva, con el intento de formalizar dicha anomalía, el legislador reviste a la disposición adicional de la Ley 9/2002 de las prescripciones contenidas en su artículo único, regulando una figura innecesaria: los «proyectos regionales de infraestructuras de residuos de singular interés para la Comunidad».

En aplicación del artículo único de la Ley 9/2002, las Cortes de Castilla y León adoptaron la Ley 6/2005<sup>39</sup>, de 26 de mayo, de aprobación del proyecto regional para la instalación de un centro de tratamiento de residuos urbanos en Gomecello (Salamanca). En este caso, la Junta de Castilla y León promovió dicha infraestructura a través de un «proyecto regional» ordinario (art. 20.1 c) LOTCyL), aprobando el Decreto 65/2004, de 1 de julio. Tras ser recurrido por el Ayuntamiento de Gomecello, el TSJ de Castilla y León lo suspendió como medida cautelar<sup>40</sup>, por lo que las Cortes regionales procedieron a su aprobación por ley.

Por su parte, años más tarde fue promulgada la Ley 2/2008, de 17 de junio, que permitió la apertura del centro de tratamiento de residuos industriales no peligrosos de Fresno de la Ribera (Zamora). En esta ocasión, a instancias de una asociación ecologista, el TSJ de Castilla y León suspendió cautelarmente los efectos de la declaración de impacto ambiental, otorgada durante la tramitación del procedimiento administrativo previo. Dado que los recurrentes invocaron como *fumus boni iuris* la ausencia de planificación territorial de estas infraestructuras<sup>41</sup>, el tribunal ad-

<sup>37</sup> En la expresión acuñada por el profesor A. Menéndez Rexach, estas actuaciones de interés regional en materia de suelo «cortan como un cuchillo» el planeamiento urbanístico municipal, prevaleciendo de la primacía y del carácter vinculante que las leyes les otorgan sobre el planeamiento urbanístico municipal. Sobre esta cuestión *vid.* MENÉNDEZ REXACH, A.: «Ordenación del territorio supramunicipal y urbanismo municipal...», *op. cit.*, pág. 5.

<sup>38</sup> La tramitación de este proyecto de ley ha sido calificada por O. Sánchez Muñoz como «meteórica», ya que tuvo lugar en apenas un mes y medio y fue convocada, incluso, una sesión plenaria extraordinaria de las Cortes regionales el 10 de julio de 2002 para proceder a su aprobación por la mayoría gubernamental. Apenas tres días después de su publicación en el BOCyL, tuvo lugar la reapertura de la planta. *Vid.* SÁNCHEZ MUÑOZ, O.: «Aprovechando que el Pisuerga pasa por Santovenia...», *op. cit.*, págs. 3 y 4.

<sup>39</sup> El Ayuntamiento de Gomecello interpuso un conflicto en defensa de la autonomía local frente a esta Ley 6/2005, que ha sido desestimado en la STC 37/2014, de 11 de marzo. DÍAZ LEMA, J. M.: «El fin del privilegio de la Ley singular...», *op. cit.*, pág. 67.

<sup>40</sup> *Cfr.* Auto TSJ de Castilla y León (C/A, Valladolid) núm. 849/2004, de 27 de julio, confirmado por la STS (C/A, Sección 5.ª) de 19 de octubre de 2007, recurso de casación 1175/2005, ponente Excmo. Sr. Menéndez Pérez.

<sup>41</sup> El Plan Regional de Residuos Industriales 2006-2010 fue anulado por la STSJ de Castilla y León (C/A, Valladolid) de 22 de junio de 2007, confirmada por la STS de 18 de octubre de 2011.



mitió la medida cautelar habida cuenta de sus pronunciamientos anteriores<sup>42</sup>. A pesar de que esta Ley 2/2008 es contraria a la vigente doctrina constitucional sobre las leyes singulares, la STC 269/2015 no procedió a declarar su invalidez a causa de un óbice de procedibilidad<sup>43</sup>.

Por último, cabe apuntar que la Ley de Castilla y León 9/2002 ha sido declarada inconstitucional en la STC 129/2013<sup>44</sup>, que ha rectificado la doctrina *Rumasa* sobre la constitucionalidad de las leyes singulares autoaplicativas en relación con el artículo 24.1 de la CE.

### 3.5. LA APROBACIÓN DEL PROYECTO REGIONAL DE LA CIUDAD DEL MEDIO AMBIENTE DE SORIA, MEDIANTE LEY SINGULAR DE LAS CORTES DE CASTILLA Y LEÓN

En 2006, las Administraciones implicadas<sup>45</sup> promovieron la realización del proyecto urbanístico Ciudad del Medio Ambiente en un paraje de ribera del río Duero entre los municipios de Garray y Soria, con un especial valor ecológico integrado en la Red Natura 2000 (ZEPA). Sobre suelo rústico especialmente protegido, calificado por la UE como LIC<sup>46</sup>, este proyecto pretendía ejecutar equipamientos residenciales, empresariales y de investigación, relacionados con el medio ambiente. Empero, como ha apuntado O. BOUAZZA ARIÑO, mientras la ejecución del proyecto pretendía erigir un modelo de ciudad sostenible, la paradoja residía en que las obras de urbanización conllevan *per se* la degradación del estado natural del suelo, así como la alteración del hábitat natural de las especies que motivaron su inclusión en la Red Natura 2000.

<sup>42</sup> Un comentario al respecto puede encontrarse en DÍAZ LEMA, J. M.: «El fin del privilegio de la Ley Singular...», *op. cit.*, pág. 67.

<sup>43</sup> En esta saga de sentencias de inconstitucionalidad, la STC 269/2015 constituye la única excepción. Aunque la ley impugnada incumple la doctrina sentada en la STC 129/2013, el TC entiende que la cuestión de inconstitucionalidad era extemporánea, careciendo del juicio de relevancia para el fallo que ha de dictar el tribunal *a quo*, ya que la cuestión no fue elevada al TC la primera vez que la sala conoció de la Ley 2/2008, sino tras una ampliación de la demanda dirigida contra el acto administrativo de actualización de la autorización ambiental. En consecuencia, procede a inadmitir la cuestión. *Cfr.* STC 269/2015, FJ 2.º.

<sup>44</sup> Junto a ello, esta ley fue objeto de un conflicto en defensa de la autonomía local, resuelto por la STC 142/2013. Sobre la doctrina constitucional acerca de la afectación de estas leyes singulares a la autonomía local, *vid.* MENÉNDEZ REXACH, A.: «Ordenación del territorio supramunicipal y urbanismo municipal...», *op. cit.*, págs. 5 y 6; y POMED SÁNCHEZ, L.: «Jurisprudencia constitucional sobre autonomía local», en *Anuario del Gobierno Local 2013*, Fundación Democracia y Gobierno Local e Institut de Dret Public, 2014, págs. 239-240.

<sup>45</sup> Se trata de la Junta de Castilla y León, la Diputación de Soria y el Ayuntamiento de Garray. En relación con la gestión, aprobación y previsiones de este «proyecto regional» *vid.* BOUAZZA ARIÑO, O.: «Desclasificación por Ley singular de espacios naturales protegidos y derechos procesales (El caso de la Ciudad de Medio Ambiente)», *REDA*, núm. 138, 2008, págs. 259-285.

<sup>46</sup> LIC: «lugar de interés comunitario». Sobre su régimen jurídico y las obligaciones que conlleva para los poderes públicos, *vid.* BOUAZZA ARIÑO, O.: «Desclasificación por Ley singular...», *op. cit.*, pág. 262.

Iniciados los trámites en 2006 para la aprobación de la Ciudad del Medio Ambiente por decreto como proyecto regional ordinario (art. 20.1 c) LOTCyL), la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Castilla y León<sup>47</sup> puso freno a la aprobación de la Ciudad Golf, un proyecto similar al de Garray ubicado en suelo rústico de especial protección en Las Navas del Marqués (Ávila). De menor valor ecológico que el Soto de Garray, esta sentencia había declarado la nulidad de las modificaciones operadas en las normas subsidiarias de este municipio abulense, con el fin de transformar en suelo urbanizable determinado las parcelas donde se pretendía desarrollar el proyecto.

Como ha expuesto O. BOUAZZA ARIÑO, ante las similitudes de ambas iniciativas, la Junta de Castilla y León decidió evitar el periplo judicial de sentencias anulatorias aprobándolo por ley. Mas, habida cuenta de que este proyecto no era subsumible en las previsiones de la Ley 9/2002 –no constituía una infraestructura de residuos–, las Cortes regionales aprobaron la Ley autonómica 14/2006, de 4 de diciembre, que modificó el apartado 6 del artículo 24 de la LOTCyL para que no solo las infraestructuras de residuos, sino también los restantes instrumentos o actuaciones de interés regional «de excepcional relevancia para el desarrollo social o económico de Castilla y León» pudiesen ser aprobados ora por decreto de la Junta, ora por ley de las Cortes de Valladolid<sup>48</sup>.

Como puede advertirse, en aplicación de esta puntual modificación de la LOTCyL, tuvo lugar la aprobación de la Ley 6/2007, de 28 de marzo, de declaración como proyecto regional de la Ciudad del Medio Ambiente de Soria. El aspecto más destacado de esta ley se encuentra en su disposición adicional, que modificó *ope legis* el planeamiento urbanístico de Garray, desclasificando el suelo donde estaba previsto desarrollar el proyecto como suelo urbanizable.

De este modo, el rango-fuerza-valor de ley revistió una operación de desclasificación del suelo rústico de especial protección en urbanizable, infringiendo la normativa urbanística y ambiental. A este respecto, la legislación básica estatal<sup>49</sup> establece que el planeamiento ecológico prevalece sobre el resto de instrumentos de ordenación del territorio, que no podrán introducir variaciones en el primero. En consecuencia, la desclasificación del suelo rústico de especial protección de zonas con un alto valor ambiental deviene imposible, dada la primacía del planeamiento ecoló-

<sup>47</sup> STSJ de Castilla y León (C/A, Valladolid) de 29 de septiembre de 2006. Un excelente comentario a esta sentencia se encuentra en BOUAZZA ARIÑO, O.: «Desclasificación por Ley singular...», *op. cit.*, pág. 264-267.

<sup>48</sup> En virtud de la modificación operada en el artículo 24.6 de la LOTCyL por la Ley de Castilla y León 14/2006, tuvo lugar la aprobación de la Ley 6/2010, de 28 de mayo, dictada para efectuar el denominado «Proyecto Regional Complejo de Ocio y aventura Meseta-Ski», en la histórica villa de Tordesillas (Valladolid). Como ha señalado A. Menéndez Rexach, esta ley ha sido declarada inconstitucional en la STC 62/2014, de 7 de octubre, por infracción de la legislación básica estatal de montes, que impide la reclasificación urbanística de los montes incendiados durante 30 años. *Vid. MENÉNDEZ REXACH, A.*: «Ordenación del territorio supramunicipal y urbanismo municipal...», *op. cit.*, pág. 7.

<sup>49</sup> Artículo 5.2 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, aplicable *ratione temporis* en este caso y derogada por la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

gico sobre el territorial y urbanístico. Por estas razones, a juicio de O. BOUAZZA ARIÑO, esta Ley 6/2007 incurrió en arbitrariedad, ya que el interés público subyacente a la clasificación del suelo como rústico de especial protección es prevalente sobre las legítimas aspiraciones de desarrollo económico e industrial, ejecutables en parajes de menor valor ecológico. En último término, cabe destacar que esta ley singular fue impugnada ante el TC, cuya relevante STC 203/2013, de 5 de diciembre, declaró su inconstitucionalidad.

### 3.6. LA MODIFICACIÓN POR LEY SINGULAR DEL PLAN DE ORDENACIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES DEL PARQUE NATURAL DE FUENTES CARRIONAS Y FUENTE COBRE-MONTAÑA PALENTINA

En 2005, la Junta de Castilla y León decidió incentivar la promoción turística del Parque Natural de Fuentes Carrionas y Fuente Cobre-Montaña Palentina, cuyo especial valor ecológico motivó que a finales de los noventa fuese propuesto como LIC y declarado zona ZEPA. Por tanto, suficientes razones geomorfológicas, paisajísticas y faunísticas aconsejaban la protección de este espacio natural mediante su declaración por ley como parque natural. Con anterioridad, habida cuenta de que la aprobación de los instrumentos de ordenación de los espacios naturales ha de tener carácter previo a su efectiva declaración (art. 15 LCEN)<sup>50</sup>, la Junta de Castilla y León procedió a aprobar el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN) mediante el Decreto 140/1998, de 16 de julio. Dos años después, este espacio protegido fue declarado parque natural por la Ley 4/2000, de 27 de junio, de las Cortes de Castilla y León.

Debido a la irreversible incidencia que supone la construcción de pistas de esquí alpino sobre el territorio, los artículos 47.8 y 63.4 del PORN prohibían expresamente esta posibilidad. Pero, ante las iniciativas para construir una estación invernal en el paraje leonés de San Glorio, la Junta de Castilla y León modificó dichos artículos del PORN mediante el Decreto 13/2006, de 9 de marzo, que fue impugnado por una asociación ecologista cántabra. En su fundada y solvente sentencia<sup>51</sup>, el TSJ de Castilla y León anuló el Decreto 13/2006 con el argumento principal de que las razones medioambientales tenidas en cuenta al elaborar el PORN en 1998 no habían variado, por lo que, ante el objetivo básico de promover el desarrollo socioeco-

<sup>50</sup> Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, vigente hasta 2007.

<sup>51</sup> Cfr. STSJ de Castilla y León (C/A, Valladolid) núm. 20/2008, de 8 de enero. Con base en un informe de la Universidad de Salamanca, esta sentencia se hizo prontamente célebre, pues, junto con los argumentos jurídicos indicados, determinó que a causa del cambio climático no existía seguridad plena de que los parajes en que el Decreto 13/2006 posibilitaba la construcción de pistas de esquí contasen con nevadas contundentes en las próximas décadas, por lo que la irreversibilidad del daño al espacio protegido además devendría inútil. Un comentario de esta sentencia más extenso puede encontrarse en GARCÍA URETA, A.: «Realidad ambiental y expectativas económicas. Comentario a la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, de 8 de enero de 2008 (Parque Natural de Fuentes Carrionas)», *RVAP*, núm. 81, 2008, págs. 217-233.

nómico, prevalece el objetivo prioritario de la preservación del medio ambiente. Además, estos objetivos prioritarios de protección ambiental habían sido acogidos en la propia ley de declaración del parque natural.

Junto a ello, esta sentencia afirmó que la técnica de las evaluaciones ambientales no puede servir para compensar la reducción de la protección ambiental, ya que la función de los poderes públicos en relación con estos espacios es atender a su conservación. Asimismo, la sala argumentó que, en nuestro Derecho vigente –comunitario, estatal y autonómico–, resulta «ilegal» la prevalencia del interés general en el desarrollo económico, sin evaluar previamente la compatibilidad de estas iniciativas con la preservación de los espacios naturales. Esta doctrina ha sido confirmada por la STS de 25 de enero de 2012<sup>52</sup>.

Dos años después de la anulación de la modificación del PORN, las Cortes de Castilla y León aprobaron la Ley 5/2010, de 28 de mayo, que incorporó siete disposiciones adicionales a la Ley 4/2000, de 27 de junio, de Declaración del Parque Natural. Con idéntica redacción a los preceptos anulados por el TSJ de Castilla y León, estas disposiciones adicionales elevaron a rango-fuerza-valor de ley los artículos modificados por el Decreto 13/2006 para posibilitar la construcción de pistas de esquí alpino en determinados parajes como San Glorio.

Con motivo de la confirmación en 2012 de la sentencia de instancia en casación, las asociaciones ecologistas incoaron un incidente de ejecución de sentencia, instando a la sala *a quo* a que declarase la imposibilidad sobrevenida de la ejecución del fallo y elevase una cuestión de inconstitucionalidad. La Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Castilla y León estimó la petición de los recurrentes y, tras el preceptivo trámite de audiencia previsto en el **artículo 35** de la LOTC, planteó al TC una cuestión<sup>53</sup> contra la Ley 5/2010, que ha sido declarada inconstitucional por la STC 50/2015.

#### 4. LA STC 48/2005: EL PRECEDENTE DE LA NUEVA DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL SOBRE LAS LEYES SINGULARES

El hecho de que la doctrina constitucional sentada en la STC 166/986 se haya mantenido vigente durante cerca de tres décadas no significa que el TC no haya tenido ocasión de pronunciarse en este periodo sobre la constitucionalidad de otras leyes singulares. A este respecto, J. R. SANTAMARÍA ARINAS<sup>54</sup> ha apuntado que el TC ha optado por utilizar cánones de constitucionalidad alternativos. Como se puede apreciar en la STC 73/2000, esta preferencia del TC se ha ma-

<sup>52</sup> STS (C/A, Sección 5.ª) de 25 de enero, recurso de casación 1169/2008, ponente Excmo. Sr. Peces Morate.

<sup>53</sup> Auto del TSJ de Castilla y León (C/A, Valladolid) de 28 de febrero de 2014.

<sup>54</sup> SANTAMARÍA ARINAS, R. J.: «Leyes singulares, tutela judicial efectiva y recepción de la doctrina Boxus...», *op. cit.*, pág. 168.

nifestado especialmente en las leyes singulares de declaración de espacios naturales protegidos. En este sentido, F. LÓPEZ RAMÓN<sup>55</sup> e I. REVUELTA PÉREZ<sup>56</sup> han identificado como muestra de esta inclinación del TC las SSTC 170/1989 (Parque del Manzanares), 102/1995 (LCEN 1989), 28/1999<sup>57</sup> (Ley Balear 1/1991) y 248/2000<sup>58</sup> (Sa Punta de N' Amer).

No obstante, la línea jurisprudencial inaugurada por la STC 166/1986 no ha sido monolítica a lo largo de estas décadas, produciéndose para la doctrina administrativista un punto de inflexión<sup>59</sup> en la STC 48/2005, que constituye el precedente de la rectificación de la doctrina constitucional sobre los límites a las leyes singulares a partir de la STC 129/2013. Esta sentencia hubo de enjuiciar la expropiación legislativa singular operada por la Ley canaria 2/1992, de 26 de junio, que había declarado la utilidad pública de unos concretos inmuebles colindantes con la sede del Parlamento canario en Santa Cruz de Tenerife para proceder a su ampliación.

A diferencia del caso *Rumasa*, la Ley canaria 2/1992 no habilitó la urgente ocupación de los bienes, que fue acordada por el Decreto 142/1993, de 30 de abril, del Gobierno canario. Tras conocer del recurso interpuesto por los recurrentes contra este decreto, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Canarias planteó una cuestión de inconstitucionalidad, basada en que la ausencia de excepcionalidad en el supuesto de hecho había convertido en desproporcionada la singularización de los bienes realizada en la Ley 2/1992 y, por ende, había lesionado el derecho a la tutela judicial de los recurrentes, a quienes se impedía el control jurisdiccional de la vinculación de sus bienes a la *causa expropriandi*.

En relación con los límites a las leyes singulares derivados del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, la STC 48/2005<sup>60</sup> concluyó que las expropiaciones legislativas no pueden impedir la tutela material de los derechos e intereses de los expropiados, lo cual traslada el control de constitucionalidad, desde la perspectiva de la forma jurídica de la expropiación –administrativa o legislativa–, hacia el alcance del control jurisdiccional necesario para satisfacer la tutela judicial de los afectados. Este axioma desemboca en que las leyes singulares de expropiación solo

<sup>55</sup> Un comentario sobre las reservas de ley singular de este tipo en la normativa autonómica en LÓPEZ RAMÓN, F.: «La problemática de las Leyes singulares...», *op. cit.*, págs. 773 a 785.

<sup>56</sup> REVUELTA PÉREZ, I.: «La tutela judicial efectiva como límite superable...», *op. cit.*, págs. 571-595.

<sup>57</sup> Ley 1/1991, de 30 de enero, de espacios naturales y de régimen urbanístico de las áreas de especial protección de las Islas Baleares (BOE núm. 92, de 17 de abril de 1991).

<sup>58</sup> Un comentario de esta sentencia en relación con los criterios diferentes a la tutela judicial efectiva utilizados por el TC puede encontrarse en REVUELTA PÉREZ, I.: «La tutela judicial efectiva como límite superable...», *op. cit.*, págs. 583-585.

<sup>59</sup> Tomamos esta expresión de REVUELTA PÉREZ, I.: «La tutela judicial efectiva como límite superable...», *op. cit.*, pág. 586.

<sup>60</sup> La STC 48/2005 calificó el supuesto de hecho de esta ley de «perfectamente común» y no excepcional. Luego, como ha analizado la doctrina académica, el TC hubiese debido declarar igualmente su inconstitucionalidad en aplicación de la STC 166/1986.

son constitucionales si los justiciables pueden obtener una «tutela material equivalente» a la que les sería satisfecha por la jurisdicción contencioso-administrativa.

Como expuso J. ORTEGA BERNARDO<sup>61</sup>, la STC 48/2005 rectifica la doctrina *Rumasa* al enjuiciar la Ley canaria 2/1992 desde la vertiente de tutela material del artículo 24.1 de la CE —recuérdese la visión prevalente anterior: el acceso a la jurisdicción—, ya que el TC reconoce que no puede sustanciarse en sede constitucional la misma tutela que la dispensada por el orden contencioso-administrativo. En este sentido, la STC 48/2005 supedita la constitucionalidad de las leyes expropiatorias a que el control que pueda efectuarse en sede constitucional se enmarque en «el normal ejercicio de jurisdicción constitucional». Sin embargo, bajo la premisa de la admisibilidad constitucional de leyes singulares, el TC rechaza que la protección del derecho a una tutela material de los expropiados se convierta en pretexto para que el Alto Tribunal venga obligado a utilizar como parámetro la legalidad ordinaria, incluida la práctica de la prueba.

Como colige J. ORTEGA BERNARDO<sup>62</sup>, este argumento de la STC 48/2005 hubiese debido implicar *stricto sensu* la inconstitucionalidad de aquellas leyes singulares de expropiación cuyos preceptos declaren la necesidad de ocupación y singularicen los bienes o derechos a expropiar. Empero, el TC no es tan explícito, ni tan contundente. La consecuencia de la *ratio decidendi* de la STC 48/2005 consiste en que la singularización legislativa de los bienes objeto de expropiación es conforme a la Constitución, únicamente, cuando sus características hagan insuficiente la mera actuación administrativa<sup>63</sup>. Este *iter* lógico-jurídico conduce al TC a analizar si la singularización de los bienes objeto de expropiación por la ley es proporcionada; un juicio que la STC 48/2005 focaliza en «elementos de evaluación que resultan impropios de esta jurisdicción», es decir, en la práctica de la prueba sobre la mayor aptitud de los bienes expropiados frente a otros inmuebles. En este punto, como ha destacado J. M. DÍAZ LEMA<sup>64</sup>, se manifiesta la dificultad que ha de

<sup>61</sup> ORTEGA BERNARDO, J.: «Límites constitucionales en la adopción por Ley de medidas concretas de carácter administrativo. Comentario a la STC 48/2005, sobre la Ley de expropiación para la ampliación de la sede del Parlamento de Canarias», *RAP*, núm. 172, Madrid, enero-abril, 2007, pág. 299. En un sentido contrario, esta autora cita a SANZ PÉREZ, A.: «A propósito de las expropiaciones legislativas. Comentario a la STC 48/2005», *Repertorio Aranzadi TC*, núm. 9, págs. 2.115 y ss. Según este autor, a pesar de dicha referencia a la infracción del artículo 24.1 de la CE, el motivo principal de la inconstitucionalidad de la ley es su desproporcionalidad (STC 166/1986).

<sup>62</sup> ORTEGA BERNARDO, J.: «Límites constitucionales en la adopción por Ley...», *op. cit.*, pág. 303.

<sup>63</sup> En este punto, la STC 48/2005 denota una rectificación de la doctrina *Rumasa*, ya que las SSTC 166/1986 y 6/1991 determinaron que debía ser la excepcionalidad del supuesto de hecho, justificadora de la *causa expropriandi*, la que se proyecte sobre unos bienes idóneos para alcanzar el fin legítimo de la expropiación. Sin embargo, la STC 48/2005 introduce, a nuestro juicio, un nuevo matiz: la ley singular expropiatoria solo es posible cuando la excepcionalidad sea una característica implícita a los bienes o derechos objeto de expropiación, no del supuesto de hecho que la justifica. No en vano, afirma el TC que la ley solo se justifica «cuando *los bienes*, por su naturaleza o circunstancias, no admiten otra forma de adquisición por el poder público». *Cfr.* STC 48/2005, FJ 6.º y 7.º. A nuestro juicio, este aspecto guarda una importante conexión con los votos particulares formulados por el magistrado Rubio Llorente a las SSTC 166/1986 y 6/1991.

<sup>64</sup> DÍAZ LEMA, J. M.: «El fin del privilegio de la Ley Singular...», *op. cit.*, pág. 65.

afrontar el TC en estos casos, puesto que el parámetro que ha de utilizar está restringido a un canon de constitucionalidad.

A pesar de la idoneidad de los inmuebles expropiados, la STC 48/2005 verifica que otros inmuebles colindantes podrían haber servido también para ampliar el Parlamento canario. Sin embargo, dado que el TC no puede desarrollar el juicio fáctico que concluiría en la mayor adecuación de los primeros, la STC 48/2005 entiende que la Ley canaria 2/1992 no supera el juicio de necesidad, propio del principio de proporcionalidad, y declara inconstitucional la singularización de los edificios expropiados. En síntesis, cuanto cabe destacar de la STC 48/2005 es la exigencia de que el TC pueda otorgar en las expropiaciones legislativas una tutela materialmente equivalente a la ofrecida a los interesados por la jurisdicción contencioso-administrativa. Dado que ello supone «desnaturalizar» la función encomendada al TC, las facultades del legislador para aprobar leyes expropiatorias quedan notablemente restringidas.

## 5. LA INCIDENCIA DEL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA: LA DOCTRINA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA

Como han señalado J. R. SANTAMARÍA ARINAS e I. REVUELTA PÉREZ<sup>65</sup>, junto a los problemas ya reseñados que presenta la existencia de leyes singulares en nuestro ordenamiento, hemos de añadir los derivados de su adecuación al Derecho de la UE en materia de protección del medio ambiente. En efecto, la reciente jurisprudencia del TJUE ha restringido notablemente la utilización de la ley singular para la aprobación de planes y proyectos que entrañen afectación al medio ambiente y les sean aplicables la Directiva 85/337/CEE<sup>66</sup>, derogada por la vigente Directiva 2011/92/UE<sup>67</sup>, y el Convenio de Aarhus<sup>68</sup>.

En cuanto a la utilización de la ley, la normativa europea no exige que este tipo de iniciativas, a las que ha de incorporarse la preceptiva autorización ambiental, deban ser adoptadas mediante una actuación jurídico-pública administrativa. Sin embargo, aunque la directiva excluye su aplicación a los proyectos aprobados por los órganos legislativos, estas leyes no quedan eximidas de alcan-

<sup>65</sup> SANTAMARÍA ARINAS, R. J.: «Leyes singulares, tutela judicial efectiva y recepción de la doctrina Boxus...», *op. cit.*, págs. 185-188. Por su parte, REVUELTA PÉREZ, I.: «La tutela judicial efectiva como límite superable...», *op. cit.*, págs. 577-582.

<sup>66</sup> Directiva 85/337/CEE, del Consejo, de 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente.

<sup>67</sup> Directiva 2011/92/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente.

<sup>68</sup> Decisión del Consejo (2005/370/CE) de 17 de febrero de 2005, sobre la celebración, en nombre de la Comunidad Europea, del Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente.



zar los objetivos de información y evaluación ambiental, a través de un procedimiento legislativo de *fondo*, que presente garantías equivalentes a los aprobados por la Administración (arts. 5.1 Directiva 85/337/CEE y 1.4 Directiva 2011/92/UE). A este respecto, la jurisprudencia europea<sup>69</sup> ha determinado que, durante la tramitación de la ley, los parlamentarios deben contar, al detalle, con toda la documentación e información evacuada durante la gestación del proyecto, tanto si tiene origen público como privado<sup>70</sup>. Con ello, se pretende evitar que la actuación del órgano legislativo consista únicamente en ratificar los actos dimanantes de un procedimiento administrativo previo<sup>71</sup>.

En lo referente a la tutela judicial, las directivas indicadas y el Convenio de Aarhus confieren un derecho a la justicia reforzado en materia de medio ambiente, formalizado en el reconocimiento de la acción pública medioambiental (traspuesto por el art. 22 de la Ley 27/2006)<sup>72</sup>. En su Sentencia de 18 de octubre del 2011, C-128/09, caso *Boxus*<sup>73</sup>, el TJUE ha concretado este derecho en que un órgano jurisdiccional o, en su caso, independiente e imparcial –en alusión a las Cortes constitucionales de los Estados miembros– puedan ejercer un control de legalidad sobre el fondo y el procedimiento de aprobación de estas iniciativas, en relación con el Derecho de la UE. Para ello, junto al enjuiciamiento del contenido de estos proyectos, la llamada doctrina *Boxus*<sup>74</sup> ha establecido que los órganos nacionales deberán desplegar sus facultades de control sobre el desarrollo del procedimiento legislativo, sus trabajos preparatorios y las discusiones parlamentarias, a fin de determinar si la ley aprobada se adecua a los objetivos de las directivas y 2011/92/UE<sup>75</sup>.

Junto a ello, de los artículos 9 del Convenio de Aarhus y 10 bis de la Directiva 85/337/CEE, el TJUE ha colegido que la aprobación de un proyecto mediante ley, sometido a las prescripcio-

<sup>69</sup> SSTJUE de 19 de febrero del 2000, C-287/98, *Linster*; de 18 de octubre del 2011, C-128/09, *Boxus*; de 16 de febrero de 2012, C-182/10, *Solvay*; de 11 de septiembre de 2012, C-43/10, *travase río Acheloos*.

<sup>70</sup> Conforme a la doctrina *Boxus*, esta información debe consistir en la documentación proporcionada por el titular del proyecto, la Administración y el público durante el trámite de información de la evaluación de impacto ambiental, incluyendo medidas para compensar el impacto en el medio ambiente. Cfr. STJUE de 18 de octubre del 2011, C-128/09, caso *Boxus*, considerandos 41 a 48.

<sup>71</sup> Cfr. STJUE de 18 de octubre del 2011, C-128/09, caso *Boxus*, considerando 48.

<sup>72</sup> Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente (incorpora las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE). BOE núm. 171, de 19 de julio de 2006.

<sup>73</sup> Un comentario sobre la recepción de esta doctrina por la STC 129/2013 en SANTAMARÍA ARINAS, R. J.: «Leyes singulares, tutela judicial efectiva y recepción de la doctrina *Boxus*...», *op. cit.*, págs. 185 y ss. Esta sentencia trae causa de una cuestión prejudicial presentada por el Consejo de Estado belga sobre un Decreto del Parlamento de Valonia que había concedido, por razones de interés general, las licencias para la ejecución de obras en los aeropuertos de Lieja-Bierset y Charleroi-Bruselas Sur con la línea de ferrocarril Bruselas-Charleroi. Cfr. STJUE de 18 de octubre del 2011, C-128/09, caso *Boxus*, considerando 15.

<sup>74</sup> Un comentario sobre la doctrina *Boxus* puede encontrarse en REVUELTA PÉREZ, I.: «La tutela judicial efectiva como límite superable...», *op. cit.*, págs. 577-581.

<sup>75</sup> Cfr. STJUE de 18 de octubre del 2011, C-128/09, caso *Boxus*, considerandos 41 a 48.



nes de estas normas, no puede quedar inmune al control de su conformidad al Derecho de la UE. Por consiguiente, en virtud de esta doctrina *Boxus*, los Estados deben determinar a qué órganos jurisdiccionales o independientes les corresponde conocer de estos recursos, ante cuya inexistencia los órganos jurisdiccionales que tengan la ocasión de conocer del asunto han de enjuiciar el contenido y el procedimiento del acto legislativo, de tal forma que, si se ha infringido esta doctrina, el juez nacional deberá determinar su inaplicación<sup>76</sup>.

La STJUE de 16 de febrero de 2012, C-182/10, caso *Solvay*, ha confirmado esta doctrina en una cuestión prejudicial sobre la misma ley que suscitó el caso *Boxus*, concluyendo que debe ser inaplicada. No en vano, respecto del artículo 6.3 de la directiva *hábitats*<sup>77</sup>, esta sentencia ha afirmado que alude a las «autoridades nacionales competentes», careciendo de relevancia la naturaleza jurídica de los actos de aprobación de estos planes y proyectos. Por último, en relación con los espacios incluidos en la Red Natura 2000 –como varios de los proyectos aprobados por ley singular en Castilla y León–, cabe destacar que la sentencia *Solvay* no ha derivado de la directiva *hábitats* requisitos procedimentales específicos, si bien la evaluación de impacto ambiental debe concluir que no incidirán sobre la «integridad» del territorio del proyecto. Asimismo, el TJUE ha establecido que, ante la presencia de hábitats protegidos o prioritarios, los poderes públicos habrán de promover medidas protectoras.

## 6. LAS LEYES SINGULARES EN LA DOCTRINA RECIENTE DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Con motivo de la proliferación de leyes singulares en Castilla y León y sobre los pilares erigidos por las SSTC 166/1986 y 48/2015, el TC ha tenido ocasión en esta década de actualizar su doctrina sobre la constitucionalidad de estas leyes, reforzando notoriamente los límites impuestos por los principios de igualdad y división de poderes, así como sistematizando y conceptualizando sus diferentes manifestaciones en una tipología que las clasifica en función de su contenido<sup>78</sup>. No obstante, como ha destacado la doctrina administrativista<sup>79</sup>, la principal innovación de esta jurisprudencia se halla en el refuerzo de los límites impuestos por una concepción del artículo 24.1 de la CE presidida por su vertiente de tutela material.

<sup>76</sup> REVUELTA PÉREZ, I.: «La tutela judicial efectiva como límite superable...», *op. cit.*, pág. 577-582.

<sup>77</sup> Directiva 92/43/CEE del Consejo de 21 de mayo de 1992 relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres.

<sup>78</sup> De todos modos, en virtud de la STC 166/1986, el TC debía haber declarado la inconstitucionalidad de estas leyes, debido a su desproporcionalidad. *Cfr.* SSTC 129/2013, 203/2013 y 50/2015.

<sup>79</sup> DÍAZ LEMA, J. M.: «El fin del privilegio de la Ley Singular...», *op. cit. in totum*. SANTAMARÍA ARINAS, R. J.: «Leyes singulares, tutela judicial efectiva y recepción de la doctrina *Boxus*...», *op. cit. in totum*. BOUAZZA ARIÑO, O.: «El respeto de los derechos fundamentales como límite constitucional al legislador (La STC 203/2013, de 5 de diciembre, por la que se declara la inconstitucionalidad de la Ley de la Ciudad del Medio Ambiente de Soria)», *RVAP*, núm. especial 99-100, mayo-diciembre, 2014, *in totum*. REVUELTA PÉREZ, I.: «La tutela judicial efectiva como límite superable...», *op. cit.*, pág. 586 y ss.

## 6.1. LA SUPERACIÓN DE UN TRIPLE JUICIO DE RAZONABILIDAD, PROPORCIONALIDAD Y ADECUACIÓN

La doctrina constitucional inaugurada por las SSTC 129/2013 y 203/2013 continúa sosteniendo que las leyes singulares no devienen inconstitucionales por la mera ausencia de generalidad en su estructura formal, ya que el concepto de ley imanado a la Constitución no proscribire su formulación concreta y destinatario singular. Junto a ello, la STC 129/2013 reiteró que el artículo 97 de la CE no consagra una reserva de Administración en la Constitución, «salvo en reservas materiales de ley o en actividades de pura ejecución», de tal forma que ante un supuesto de hecho excepcional persiste la doctrina que habilita la incursión del legislador en la potestad ejecutiva (STC 166/1986, FJ 11.º). En esta línea, la STC 203/2013 ha insistido en que la Constitución no establece reserva reglamentaria de ningún tipo, por lo que «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»<sup>80</sup> (STC 73/2000, caso *Itoiz*).

En consecuencia, dado que la promulgación de estas leyes «no constituye un ejercicio normal de la potestad legislativa», la doctrina inaugurada por la STC 129/2013 evoca los límites a las leyes singulares aducidos en la STC 166/1986 y traslada a la totalidad de las leyes singulares los elementos que la STC 48/3005 incorporó al triple juicio de «razonabilidad, proporcionalidad y adecuación» de las leyes expropiatorias. La superación de este triple canon determinará la constitucionalidad de las leyes de estructura formal singular o de caso único, cuya comprobación ha de ser desplegada por el TC de acuerdo con el *iter* lógico-jurídico inaugurado en la STC 203/2013<sup>81</sup> y perfilado y aplicado en las SSTC 50/2015<sup>82</sup>, 231/2015 y 170/2016.

<sup>80</sup> Cfr. SSTC 129/2013 (FJ 4.º) y 203/2013 (FJ 3.º).

<sup>81</sup> La STC 203/2013 ha declarado inconstitucional la Ley 6/2007, de 28 de marzo, que aprobó como «proyecto regional» el planeamiento urbanístico para la ejecución de la Ciudad del Medio Ambiente de Soria. Dado que la esta ley entrañaba una «ordenación urbanística completa», la STC 203/2013 colige que su naturaleza no autoaplicativa no le resta la condición de ley singular dictada para un supuesto de hecho concreto, por lo que su constitucionalidad es enjuiciada a través del triple canon de razonabilidad, proporcionalidad y adecuación. Para R. J. SANTAMARÍA ARINAS, esta equiparación constituye la principal aportación dogmática de la STC 203/2013. Vid. SANTAMARÍA ARINAS, R. J.: «Leyes singulares, tutela judicial efectiva y recepción de la doctrina Boxus...», *op. cit.*, pág. 177. De esta forma, la STC 203/2013 analiza el contenido normativo de la ley, concluyendo que sustancialmente no guarda diferencias con los restantes instrumentos de planeamiento urbanístico aprobados por normas administrativas. Por ello, la STC 203/2013 declara su inconstitucionalidad por la desproporción que implica aprobar un plan urbanístico por ley, cuya consecuencia adicional ha sido la vulneración del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva de los interesados.

<sup>82</sup> Por su parte, la STC 50/2015 declaró la inconstitucionalidad de la Ley 5/2010, de 28 de mayo, de Castilla y León para la modificación del PORN del Parque Natural de Fuentes Carrionas y Fuente Cobre-Montaña Palentina. En tanto que ley singular de supuesto de hecho concreto, la STC 50/2015 estima que no supera el juicio de razonabilidad y proporcionalidad, ya que el legislador no justifica el cambio de circunstancias que posibilitarían la modificación del PORN para permitir la construcción de pistas de esquí. En consecuencia, la STC 50/2015 entiende que la utilización irrazonable y desproporcionada de la ley ha vulnerado el derecho a la ejecución de sentencias (art. 24.1 CE), imponiendo un «sacrificio desproporcionado» a los intereses amparados por el pronunciamiento judicial. He aquí el elemento más innovador de la STC 50/2015 –recuérdese la doctrina *Itoiz*–. Cfr. 50/2015, FJ 8.º.

## 6.2. EL JUICIO DE RAZONABILIDAD: JUSTIFICACIÓN OBJETIVA DE LA LEY SINGULAR EN UN SUPUESTO DE HECHO EXCEPCIONAL

En primer lugar, la prohibición de desigualdad arbitraria continúa exigiendo que la diferente regulación material establecida en la ley singular se encuentre justificada de forma objetiva en la existencia de un supuesto de hecho excepcional, cuya singularidad no puede haber sido creada arbitrariamente por el legislador (STC 166/1986). En este sentido, las SSTC 203/2013, 50/2015 y 231/2015 establecen que la apreciación por el TC de arbitrariedad en la actuación del legislador debe revestirse de prudencia, con el fin de evitar «constricciones indebidas al Poder Legislativo y respetar sus opciones políticas». No en vano, afirma la STC 203/2013 que la interdicción de arbitrariedad no permite al TC «reemplazar la discrecionalidad del legislador y solo le habilita para realizar un control negativo». En esta línea, las SSTC 203/2013 y 50/2015 invocan una consolidada jurisprudencia constitucional en cuya virtud la comprobación de la existencia de arbitrariedad en la decisión legislativa no exige el examen de todas las «motivaciones posibles de la norma, ni de sus eventuales consecuencias», sino que resulta suficiente con que el TC constata la manifestación de una discriminación injustificada, «pues la discriminación entraña siempre una arbitrariedad, o bien, si aun no estableciéndola, carece de toda explicación racional» (SSTC 116/1999, 104/2000, 96/2002 y 242/2004). Si tras realizar este juicio, el TC deduce que no existe una justificación objetiva, la ley singular deviene inconstitucional por arbitraria.

## 6.3. EL JUICIO DE PROPORCIONALIDAD Y ADECUACIÓN DEL CONTENIDO NORMATIVO DE LA LEY SINGULAR A LA EXCEPCIONALIDAD QUE JUSTIFICA SU APROBACIÓN

En segundo lugar, una vez determinada la existencia o no de una justificación objetiva del supuesto de hecho singular, las SSTC 203/2013, 50/2015 y 231/2015<sup>83</sup> exigen que su contenido normativo constituya una regulación proporcionada y adecuada para resolver dicha situación excepcional, de tal forma que «solo quepa al legislador establecer las consecuencias jurídicas necesarias para alcanzar el fin que se propone» (STC 166/1986). En síntesis, esta línea jurisprudencial atribuye a la ley singular una naturaleza de «ultima ratio», para cuya aprobación se exige que el legislador o el Gobierno, en ejercicio de la iniciativa legislativa, motiven que la excepcionalidad implícita en el supuesto de hecho no es susceptible de resolución a través de «instrumentos ordinarios», tanto de carácter legal como administrativos.

<sup>83</sup> En este sentido, expresa la STC 231/2015: «Y por lo que respecta a la proporcionalidad de la medida adoptada, conviene recordar el significado que hemos atribuido a este elemento del canon de constitucionalidad: "La adopción de leyes singulares debe estar circunscrita a aquellos casos excepcionales que, por su extraordinaria trascendencia y complejidad, no son remediables por los instrumentos normales de que dispone la Administración, constreñida a actuar con sujeción al principio de legalidad, ni por los instrumentos normativos ordinarios, haciéndose por ello necesario que el legislador intervenga singularmente, al objeto exclusivo de arbitrar solución adecuada, a una situación singular" (STC 166/1986, FJ 11.º b), reiterada en las SSTC 203/2013, FJ 8.º, y 50/2015, FJ 7.º)».

En este sentido, constituye doctrina constitucional consolidada que la consideración de una determinada actuación de los poderes públicos como desproporcionada exige la superación del siguiente triple canon: primero, que la medida sea idónea o adecuada «para alcanzar el fin constitucionalmente legítimo perseguido por ella (juicio de idoneidad); segundo, que «esta medida idónea o adecuada sea, además, necesaria «en el sentido de que no exista otra medida menos lesiva para la consecución del fin con igual eficacia (juicio de necesidad); y, tercero, que la «medida idónea y menos lesiva» resulte «ponderada o equilibrada, por derivarse de su aplicación más beneficios o ventajas para el interés general que perjuicios sobre otros bienes o intereses en conflicto (juicio de proporcionalidad en sentido estricto)»<sup>84</sup>. En consecuencia, para evaluar la proporcionalidad de la ley singular, el TC ha de desplegar este triple canon, cuya no superación deriva en la inconstitucionalidad de la ley singular por desproporcionada.

Por consiguiente, esta línea jurisprudencial tiende a concretar los conceptos jurídicos indeterminados de la STC 166/1986, en relación con el control de los límites constitucionales impuestos a las leyes singulares por los principios de igualdad y división de poderes. Por lo tanto, si la utilización de la ley singular no resulta objetivamente razonable, o bien existe un supuesto de hecho excepcional pero el legislador incurre en desproporción, el juicio de adecuación de la medida legislativa al supuesto de hecho ha de reputarse negativo. Y en este punto es donde el TC introduce una nueva limitación derivada del sometimiento del legislador a los derechos fundamentales: la afectación del derecho a la tutela judicial efectiva.

#### 6.4. EL NUEVO CANON DE CONSTITUCIONALIDAD DE LAS LEYES SINGULARES DERIVADO DEL ARTÍCULO 24.1 DE LA CE

Con base en la STC 48/2005, la nueva doctrina constitucional entiende que el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva de los afectados por el contenido normativo de una ley singular no exige, inexorablemente, un pronunciamiento de los órganos judiciales del orden contencioso-administrativo. Por el contrario, el máximo intérprete de la Constitución considera que dicha tutela puede ser proporcionada por el propio TC, en cuyo caso nuestro ordenamiento positivo habría de reunir las dos exigencias siguientes:

En primer lugar, sería preciso que los titulares de derechos e intereses legítimos gozasen de legitimación activa para interponer ante el TC un recurso directo de inconstitucionalidad contra la ley singular. En este punto, hemos de remarcar la mención a un recurso «directo»; pues, como tuvimos ocasión de exponer, la STC 166/1986 consideró que la solicitud del planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad al juez *a quo* satisfacía el derecho a la tutela judicial de los expropiados. Sin embargo, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional sobre el artículo 163 de la CE, la STC 129/2013 da un vuelco a la solución urdida en la STC 166/1986 al afirmar que «susitar

<sup>84</sup> Cfr. SSTC 70/2002, 48/2005 y 170/2016.

la cuestión de inconstitucionalidad es una prerrogativa exclusiva e irrevisable del órgano judicial pero no un derecho del justiciable», por lo que el juzgador no lesiona el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva por el hecho de no plantearla. Por lo tanto, dado que nuestro ordenamiento positivo no prevé un recurso de inconstitucionalidad directo contra las leyes, este requisito deviene en un primer óbice difícilmente superable para la constitucionalidad de las leyes singulares.

Y, en segundo lugar, la STC 129/2013 establece que la tutela de los derechos e intereses legítimos de los interesados exige que el propio TC fuese competente para desplegar un control suficiente y «materialmente equivalente» al que puede proporcionar la jurisdicción contencioso-administrativa. Habida cuenta de que al TC no le corresponde la práctica de la prueba, ni el control de los elementos reglados en relación con la legalidad ordinaria, la STC 129/2013 concluye que el TC carece de instrumentos para satisfacer el derecho a la tutela judicial de los interesados «con la misma intensidad» que los tribunales de lo contencioso-administrativo.

En atención a estas razones, la STC 129/2013 advierte que el ordenamiento vigente no contempla ninguno de los dos requisitos expuestos. Por ello, cabe afirmar que la doctrina constitucional reciente refuerza de un modo rotundo los límites a las leyes singulares impuestos por el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, en su vertiente de tutela material<sup>85</sup>. No obstante, como analizamos a continuación al hilo de la tipología de leyes singulares conceptuada por el TC, la intensidad del artículo 24.1 de la CE como canon de constitucionalidad de las leyes singulares varía en función del carácter consuntivo o no de sus preceptos.

## 7. LA TIPOLOGÍA DE LEYES SINGULARES CONCEPTUADA EN LA VIGENTE DOCTRINA CONSTITUCIONAL<sup>86</sup>

Al analizar las leyes singulares aprobadas durante la pasada década en Castilla y León, advertimos que su finalidad compartida fue impedir que la actuación de los tribunales del orden contencioso-administrativo frenase el desarrollo de concretas iniciativas autonómicas en materia de medio ambiente, urbanismo y ordenación del territorio. Empero, el contenido normativo de estas leyes singulares presenta notables divergencias, derivadas del diferente propósito perseguido por el legislador en cada caso. Por esta razón, la proliferación de leyes singulares de diverso alcance objetivo (contenido normativo) y subjetivo (destinatarios) ha exigido del TC una necesaria clarificación conceptual, con la finalidad de determinar en cada caso las variaciones que ha de observar al ejercer el control de constitucionalidad.

<sup>85</sup> Cfr. STC 129/2013, FJ 6.º y 7.º.

<sup>86</sup> En nuestra doctrina iuspublicista, han llevado a cabo una sistematización y conceptualización de los distintos tipos de leyes singulares J. L. Villar Palasí antes de la Constitución de 1978 y G. Ariño Ortiz en 1989. VILLAR PALASÍ, J. L.: *Derecho Administrativo...*, *op. cit.*, págs. 285 y 286; así como, ARIÑO ORTIZ, G.: «Leyes singulares, leyes de caso único», *RAP*, núm. 118, enero-abril 1989, págs. 74 a 77.

En este sentido, la doctrina *Rumasa* se hallaba notablemente influenciada por el carácter autoaplicativo de la expropiación *ope legis* de *Rumasa*<sup>87</sup>, ya que la Ley 7/1983 individualizó los concretos bienes a expropiar y habilitó su ocupación por la Administración. En virtud de este influjo, la STC 166/1986 definió las leyes singulares como «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». Por ello, para esta primera jurisprudencia, la consideración de una ley como singular requería que sus preceptos fuesen consuntivos y no repetibles. Sin embargo, esta conceptualización del fenómeno va a revelarse insuficiente en la última década<sup>88</sup>, ante la presencia de leyes dictadas en atención a un supuesto de hecho concreto y singular, cuya aprobación no supone, parcialmente, la consunción de sus prescripciones. Por su parte, la doctrina reciente del TC no ha aportado un concepto alternativo y actualizado de ley singular, pero, consciente de dicha insuficiencia conceptual, la STC 203/2013 ha llevado a cabo una interpretación flexible del elemento definitorio de la consunción, concluyendo que «una ley que no fuera de destinatario único, ni autoaplicativa, "adolece" de tal naturaleza [léase, posee carácter de ley singular] si ha sido dictada en atención a un supuesto de hecho concreto, esto es, a una situación singular o excepcional»<sup>89</sup>.

En esta línea, desde la STC 203/2013 el TC ha sistematizado y conceptualizado las diferentes manifestaciones de ley singular en una tipología que las clasifica en dos categorías en función del carácter consuntivo o repetible de sus preceptos. Por consiguiente, bajo la jurisprudencia comentada, subyace –quizá de forma no explícita por prudencia– una concepción de la distinción entre el acto administrativo y la norma o disposición, así como de la creación de Derecho objetivo, unida al criterio ordinal<sup>90</sup>, mayoritario entre la doctrina iuspublicista española durante el último medio siglo<sup>91</sup>. Esta tesis ordinal entiende que, cuando el contenido del precepto sea repeti-

<sup>87</sup> Esta reflexión ya fue apuntada por el magistrado Rubio Llorente en su voto particular a la STC 166/1986: «Lo que sucede es que resulta incorrecto identificar, como hace la mayoría, ley singular con ley de caso único y generalidad con abstracción. Ni toda ley singular ha de ser como la Ley 7/1983, ley de caso único, ni toda ley singular expropiatoria ha de definir la *causa expropriandi*, como hace dicha ley, no en términos abstractos, sino en términos concretos por referencia inmediata a la titularidad de los bienes que se trata de expropiar». *Cfr.* STC 166/1986, voto particular.

<sup>88</sup> A este respecto, afirma REVUELTA PÉREZ, I.: «Los desarrollos de la doctrina constitucional sobre la ley singular se proyectan, en primer lugar, en el plano conceptual. El Tribunal comenzó identificando las leyes singulares con las de caso único, es decir, las que responden a un supuesto de hecho singular y agotan su contenido y eficacia en la medida adoptada (STC 166/1986) pero habida cuenta de las variantes que se han ido planteando se ha visto obligado, finalmente, a sistematizarlas». REVUELTA PÉREZ, I.: «La tutela judicial efectiva como límite superable...», *op. cit.*, pág. 582.

<sup>89</sup> *Cfr.* STC 203/2013, FJ 3.º

<sup>90</sup> Acerca de los postulados de la teoría ordinal, *vid.* GALLEGO ANABITARTE, A. y MENÉNDEZ REXACH, A.: *Acto y procedimiento...*, *op. cit.*, pág. 29.

<sup>91</sup> Ya en 1959, cuando aún la doctrina dominante española distinguía entre leyes en sentido formal y material (*vid.* GARCÍA TREVIJANO FOS, J. A.: *Tratado de Derecho Administrativo*, tomo I, págs. 199 y ss.; GARRIDO FALLA, F.: *Tratado de Derecho Administrativo*, tomo I, pág. 216; ENTRENA CUESTA, R.: *Curso de Derecho Administrativo*, pág.

ble indefinidamente, se está ante una norma; por el contrario, cuando el supuesto de hecho no es repetible o se agota, es decir, es consuntivo, se está ante un acto administrativo<sup>92</sup>. Por tanto, «la norma se integra en el ordenamiento jurídico, en tanto el acto es ordenado»<sup>93</sup>. Estos presupuestos doctrinales, implícitos en la reciente jurisprudencia sobre las leyes singulares, se manifiestan en el diferente canon de constitucionalidad derivado del artículo 24.1 de la CE en los dos tipos de leyes singulares que diferencia la vigente doctrina constitucional: autoaplicativas y no autoaplicativas<sup>94</sup>.

## 7.1. LAS LEYES SINGULARES AUTOAPLICATIVAS

En su doctrina reciente, el TC entiende por leyes autoaplicativas aquellas «que contienen una actividad, típicamente ejecutiva, de aplicación de la norma al caso concreto», las cuales «no

---

75; BOQUERA OLIVER, J.: *Derecho Administrativo*, pág. 57, cit. en GALLEGO ANABITARTE, A.: *Plan y Presupuesto como problema...*, *op. cit.*, pág. 139.). E. García de Enterría sostuvo: «Sin plantearnos ahora todo el importante problema de esta distinción entre Reglamentos y actos administrativos generales, bastará apuntar que el criterio básico es siempre, y a nuestro juicio, el ordinamentalista: el Reglamento forma parte del Ordenamiento, sea su contenido general o particular, y el acto administrativo, aunque su contenido sea general o se refiera a un pluralidad indeterminada de sujetos, no forma parte del Ordenamiento jurídico, es un acto ordenado y no ordinamental». GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: «Recurso contencioso directo contra disposiciones reglamentarias y recurso previo de reposición», *RAP*, núm. 29, pág. 164. Sirva como muestra del carácter mayoritario de esta doctrina en nuestro actual Derecho Público la siguiente cita de F. López Ramón al comentar la STC 102/1995: «Es incompatible con la naturaleza de un acto administrativo el que este contenga un régimen jurídico aplicable con vocación de permanencia, dado que esa es precisamente la característica de la norma jurídica: su no agotamiento en la ejecución, es decir, su inserción en el ordenamiento jurídico para regular los supuestos de hecho que contempla». LÓPEZ RAMÓN, F.: «La problemática de las Leyes singulares...», *op. cit.*, pág. 774.

<sup>92</sup> Ante las insuficiencias de la teoría ordinamental, A. Gallego Anabitarte propuso a mediados de los setenta un criterio alternativo para diferenciar entre norma y acto administrativo, del que somos partícipes. En este sentido, siguiendo a HÄENEL, este autor conceptuó que la distinción entre norma y acto administrativo debía partir de la distinción entre derecho subjetivo y Derecho objetivo, definiendo la norma como «frase o proposición que están destinadas a fundamentar derechos subjetivos y deberes en un supuesto de hecho preexistente o, en un determinado supuesto de hecho, engarzar derechos y deberes». En consecuencia, el Derecho objetivo se crea en ocasiones a través de normas de formulación abstracta y estructura general, y en otras de forma singular. *Vid.* GALLEGO ANABITARTE, A.: «Plan y Presupuesto como problema jurídico en España», en J. Kaiser, *Planificación. Estudios Jurídicos y Económicos*, t. I, Madrid: IEA, 1974, págs. 139 y ss.; y GALLEGO ANABITARTE, A. y MENÉNDEZ REXACH, A.: *Acto y procedimiento...*, *op. cit.*, pág. 29.

<sup>93</sup> VILLAR PALASÍ, J. L.: *Derecho Administrativo...*, *op. cit.*, págs. 421-422.

<sup>94</sup> Sobre la Ley de la Ciudad del Medio Ambiente, afirma la STC 203/2013: «En la medida en que [...] contiene una verdadera ordenación urbanística para un determinado territorio tiene naturaleza normativa: es susceptible de ser aplicada mientras continúe vigente y precisa de actos administrativos de aplicación, que permitan llevar a efecto la ejecución jurídica y física de la urbanización y la edificación. Ello impide calificarla, a diferencia de los supuestos contemplados en las SSTC 48/2005 y 129/2013, de ley autoaplicativa, término este que hace alusión a las leyes que contienen una actividad, típicamente ejecutiva, de aplicación de la norma al caso concreto». *Cfr.* STC 203/2013 FJ 3.º. A nuestro juicio, este entrecomillado evidencia que el TC es partícipe de la teoría ordinamental para diferenciar entre norma y acto administrativo.



requieren del dictado de un acto administrativo de aplicación, por lo que los interesados solo pueden solicitar del juez el planteamiento de la correspondiente cuestión de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional»<sup>95</sup>. En estas leyes singulares autoaplicativas, el canon de constitucionalidad derivado del artículo 24.1 de la CE opera de un modo más estricto que en el resto de leyes singulares, de tal forma que algunos autores como J. M. DÍAZ LEMA<sup>96</sup>, L. POMED SÁNCHEZ<sup>97</sup> o J. A. MONTILLA MARTOS<sup>98</sup> han deducido que la STC 129/2013 veda la facultad del legislador de dictar leyes singulares autoaplicativas. Esta conclusión queda reforzada por la dicción literal de la STC 129/2013, al afirmar que «el canon de constitucionalidad del artículo 24.1 de la CE debe necesariamente operar cuando una ley singular que encierra una actividad materialmente administrativa de aplicación de la norma al caso concreto afecte a los derechos o intereses legítimos a los que el precepto constitucional antes citado presta cobertura»<sup>99</sup>.

Como ha destacado R. J. SANTAMARÍA ARINAS, la extensión de esta doctrina constitucional, nacida en la STC 48/2005 al albur de las expropiaciones legislativas, a todas las leyes singulares autoaplicativas comporta la equiparación de los derechos subjetivos típicos y perfectos de los expropiados (derechos reales) con la constatación de un interés legítimo de cualquier afectado, así como con el ejercicio de la acción pública en materia de urbanismo y medio ambiente<sup>100</sup>.

Por su parte, tras esta nueva doctrina constitucional, la mayoría de la doctrina administrativista ha focalizado su atención en la naturaleza de la tutela material que puede ofrecer el TC para garantizar del derecho a la tutela judicial efectiva de los afectados por una ley singular. Empero, la doctrina académica ha prestado menos atención al acceso a la jurisdicción en el caso de leyes singulares de carácter autoaplicativo, cuyos preceptos no conlleven ineludiblemente una posterior actuación material de la Administración.

Como apuntamos al analizar la doctrina *Rumasa*, salvo que la ley autoaplicativa tenga carácter expropiatorio, los interesados carecen de mecanismos o acciones procesales de acceso a la jurisdicción, presupuesto inexcusable para llegar al TC a través de la cuestión de inconstitucionalidad o, en su caso, del recurso de amparo previsto en el artículo 43 de la LOTC. Por esta razón, hemos de calificar de notablemente optimista la afirmación de las SSTC 129/2013 y 170/2016, consistente en que los afectados por una ley singular autoaplicativa únicamente pueden instar al juez *a quo* la elevación al TC de una cuestión de inconstitucionalidad, ya que ello presupone el

<sup>95</sup> SSTC 129/2013 (FJ 4.º) y 170/2016 (FJ 4.º).

<sup>96</sup> DÍAZ LEMA, J. M.: «El fin del privilegio de la Ley Singular...», *op. cit.*, págs. 62 y 72.

<sup>97</sup> POMED SÁNCHEZ, L.: «Jurisprudencia constitucional sobre autonomía local...», *op. cit.*, págs. 239-240.

<sup>98</sup> MONTILLA MARTOS, J. A.: «Las leyes singulares en la doctrina del Tribunal Constitucional», *REDC*, núm. 104, mayo-agosto 2015, págs. 287 y ss.

<sup>99</sup> *Cfr.* STC 129/2013, FJ 4.º.

<sup>100</sup> SANTAMARÍA ARINAS, R. J.: «Leyes singulares, tutela judicial efectiva y recepción de la doctrina Boxus...», *op. cit.*, pág. 180.



acceso previo a la vía jurisdiccional. No obstante, habida cuenta de que los órganos jurisdiccionales han de interpretar el ordenamiento de la forma más favorable a los derechos fundamentales (por todas, STC 76/1987), cabría que el órgano judicial *a quo* llevase a cabo una interpretación flexible de la vía de hecho (art. 30 LJCA) y, en virtud de la STC 166/1986, eleve al TC una cuestión de inconstitucionalidad con el fin de que se declare su invalidez por infracción del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva de los legítimos interesados (STC 129/2013, FJ 4.º).

## 7.2. LAS LEYES SINGULARES NO AUTOAPLICATIVAS

Las leyes singulares no autoaplicativas se caracterizan por requerir de ulterior aplicación mediante actos administrativos. Como ha compendiado la STC 170/2016, la vigente doctrina constitucional distingue, a su vez, dos subtipos dentro de esta categoría: de un lado, las leyes de destinatario único o de «estructura singular en atención a los destinatarios a los que va dirigida». Y, de otro lado, «las dictadas en atención a un supuesto de hecho concreto, esto es, a una situación singular o excepcional». En relación con este último subtipo, que podríamos denominar «de caso único», cabe anotar la sutileza que guarda la redacción de la reciente STC 170/2016, puesto que al transcribir su conceptualización en la STC 203/2013 retira la referencia a que aludíamos anteriormente acerca de la naturaleza consuntiva de las leyes singulares. Si bien posteriormente añadirá la definición dada por la STC 166/1986, ya apuntada, la STC 170/2016 concluye con la STC 203/2013 que «una ley que no fuera de destinatario único, ni autoaplicativa, "adolece" de tal naturaleza [léase, posee carácter de ley singular] si ha sido dictada en atención a un supuesto de hecho concreto, esto es, a una situación singular o excepcional»<sup>101</sup>.

En lo referente al canon de constitucionalidad del artículo 24.1 de la CE, en este subtipo de leyes singulares no autoaplicativas no opera con la misma intensidad que en las autoaplicativas. En este sentido, la infracción del artículo 24.1 de la CE constituye un elemento añadido al juicio de proporcionalidad que ha de desplegar el TC para determinar su adecuación a la Constitución. A la desproporcionalidad que supone la aprobación del planeamiento urbanístico de un territorio por ley singular, la STC 203/2013 adhirió el hecho de que como consecuencia directa de dicha desproporción tiene lugar el menoscabo del artículo 24.1 de la CE. Para reforzar esta tesis, la STC 203/2013 añade una cita de la STC 248/2000, cuya reproducción resulta enormemente clarificadora: «En otras palabras: o la ley es inconstitucional por otros motivos y cierra, por serlo, ilegítimamente el paso a pretensiones que hubieran de acceder a los jueces y tribunales, y, en este caso, puede vulnerar de forma derivada el derecho reconocido en el artículo 24.1 de la CE (STC 181/2000, FJ 20.º); o la ley es conforme a la Constitución y, en tal supuesto, pertenece a su propia naturaleza de ley el no poder ser enjuiciada por los jueces y tribunales ordinarios»<sup>102</sup>.

<sup>101</sup> Cfr. STC 170/2016, FJ 4.º.

<sup>102</sup> Cfr. STC 203/2013, FJ 8.º.

En este sentido, la STC 170/2016 ha concluido que ante una ley singular no autoaplicativa o de *supuesto de hecho concreto* debe apreciarse «la incidencia de forma directa, aunque no necesariamente ilegítima, en el derecho a la tutela judicial efectiva»<sup>103</sup>. Por lo tanto, cabe colegir que ante un supuesto de hecho auténticamente excepcional el TC habrá de ponderar en cada caso concreto el impedimento del control jurisdiccional con los intereses generales en juego, a cuya satisfacción habrá de responder el legislador de forma proporcionada<sup>104</sup>.

## 8. EL CASO «SANTOVENIA DE PISUERGA»: LA STC 129/2013 Y LA RECEPCIÓN DE LA DOCTRINA *BOXUS*

Como hemos apuntado, la Ley de las Cortes de Castilla y León 9/2002, de 10 de julio<sup>105</sup> fue declarada inconstitucional por la STC 129/2013. En este sentido, el TC verifica que esta ley contemplaba dos tipos de normas: en primer término, una norma general en su artículo único que establecía la aprobación por ley de los proyectos regionales de infraestructuras de residuos. Y, en segundo lugar, una norma singular autoaplicativa dictada en aplicación de la primera. En consecuencia, dado que las leyes singulares autoaplicativas no superan el nuevo canon de constitucionalidad del artículo 24.1 de la CE, la STC 129/2013 declara la invalidez de la disposición adicional *ad casum* para la planta de Santovenia y, en paralelo, extiende la inconstitucionalidad al artículo único, ya que preveía la aprobación de leyes singulares autoaplicativas.

En este punto, la STC 129/2013 relaciona una serie de aspectos de la legalidad ordinaria que tendría que abordar el TC para garantizar la tutela judicial de los afectados, desnaturalizando su jurisdicción. En este sentido, R. J. SANTAMARÍA ARINAS<sup>106</sup> ha deducido de la STC 129/2013 la recepción por el TC de la doctrina *Boxus*. No obstante, como también apunta este autor, dicha recepción no es completa, en la medida en que el TC no está facultado para desplegar el control exigido por la jurisprudencia del TJUE sobre los elementos reglados establecidos por dicha jurisprudencia. Con base en la jurisprudencia del TJUE –ya comentada–, la STC 129/2013 enfatiza que el ordenamiento vigente le impide enjuiciar el cumplimiento de la normativa europea<sup>107</sup>.

<sup>103</sup> Cfr. STC 170/2016, FJ 4.º.

<sup>104</sup> A este respecto, la STC 50/2015 transcribe la siguiente cita de la STC 312/2006, de 8 de noviembre: «Ya señalamos que podría producirse una lesión del artículo 24.1 de la CE en aquellos supuestos en los que los efectos obstativos de una ley o del régimen jurídico en ella establecido para una concreta materia fuesen precisamente hacer imposible de forma desproporcionada que un determinado fallo judicial se cumpla, pues siendo indudable que la Constitución reconoce al legislador un amplio margen de libertad al configurar sus opciones, no es menos cierto que también le somete a determinados límites, entre ellos el que se deriva del artículo 24.1 de la CE».

<sup>105</sup> Esta ley fue impugnada ante el TC por más de 50 diputados del grupo socialista en el Congreso.

<sup>106</sup> SANTAMARÍA ARINAS, R. J.: «Leyes singulares, tutela judicial efectiva y recepción de la doctrina *Boxus*...», *op. cit.*, pág. 185.

<sup>107</sup> Literalmente, establece la STC 129/2013: «A mayor abundamiento, tal y como hemos manifestado en reiteradas ocasiones, no corresponde a este Tribunal, sino a la jurisdicción ordinaria, el control del cumplimiento del Derecho

Por consiguiente, a nuestro juicio, la referencia de la STC 129/2013 a la doctrina *Boxus* solo cabe interpretarla como un reforzamiento adicional de los límites impuestos a las leyes singulares autoaplicativas por el artículo 24.1 de la CE, pues el control exigido por la jurisprudencia del TJUE solo puede tener lugar en el ordenamiento interno español cuando los proyectos a los que resulten de aplicación las Directivas 92/43/CEE y 2011/92/UE sean aprobados mediante actos jurídico-públicos administrativos. En ese caso, la jurisdicción contencioso-administrativa podrá enjuiciar si se cumplieron los objetivos de estas directivas durante la tramitación del procedimiento administrativo.

## 9. CONSECUENCIAS DE LA RECIENTE DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL SOBRE LAS LEYES SINGULARES

### 9.1. LA CONSTITUCIONALIDAD DE LAS RESERVAS DE LEY SINGULAR TRAS LA STC 129/2013

Junto a la existencia de reservas de ley general previstas en la Constitución, cuyo principal exponente es el artículo 53.1 de la CE, en ocasiones las leyes generales ordinarias sobre un determinado sector del ordenamiento remiten a una ley singular la normación de una materia vinculada a su propio objeto. Estas reservas de ley establecidas en leyes ordinarias articulan el reparto de funciones entre los órganos legislativos y los ejecutivos, en el ejercicio de la iniciativa legislativa que les reconoce la Constitución y, en el caso autonómico, su correspondiente estatuto. No en vano, como han afirmado A. GALLEGO ANABITARTE y A. MENÉNDEZ REXACH, las leyes singulares existen ya que «por razones políticas o prácticas, la Constitución (o la Ley) ha determinado que en lugar de hacer Derecho de forma general o abstracta, se haga de forma singular y concreta»<sup>108</sup>.

En este contexto, la STC 129/2013 ha declarado inconstitucional la reserva de ley singular autoaplicativa establecida en el artículo único de la Ley 9/2002 de Castilla y León. Como expusimos, la inadmisibilidad de la primera ha determinado también la inconstitucionalidad de esta reserva formal de ley, «pues la habilitación para el dictado de leyes singulares que exceden de los límites establecidos por la Constitución incumpliría, a su vez, los límites constitucionales»<sup>109</sup>. Para R. J. SANTAMARÍA ARINAS<sup>110</sup>, esta conclusión constituye la innovación más relevante de la STC 129/2013 a la reciente doctrina constitucional sobre las leyes singulares. Por su parte, F. VELASCO CABALLERO ha apreciado que este aspecto de la STC 129/2013 podría comportar en el futuro

---

comunitario que afecta de forma muy relevante a los proyectos regionales de infraestructuras de residuos, dada la repercusión que este tipo de infraestructuras de residuos tienen sobre el medio ambiente». *Cfr.* STC 129/2013, FJ 7.º

<sup>108</sup> GALLEGO ANABITARTE, A. y MENÉNDEZ REXACH, A.: *Acto y procedimiento...*, *op. cit.*, págs. 29 y ss.

<sup>109</sup> *Cfr.* STC 129/2013, FJ 5.º

<sup>110</sup> SANTAMARÍA ARINAS, R. J.: «Leyes singulares, tutela judicial efectiva y recepción de la doctrina *Boxus*...», *op. cit.*, pág. 182.

la inconstitucionalidad de otras reservas de ley establecidas en la legislación ordinaria, como la prevista para la aprobación del Plan Regional de Estrategia Territorial (PRET) en los artículos 16.2 y 17 de la Ley 9/1995, de 28 de marzo, de medidas de política territorial, suelo y urbanismo de la Comunidad de Madrid<sup>111</sup>.

Sin embargo, la delimitación del alcance de este pronunciamiento no resulta sencillo, planteándose la duda de si la inconstitucionalidad de una reserva formal de ley singular autoaplicativa, prevista en una ley general de ordenación del territorio, puede proyectarse también sobre las leyes singulares no autoaplicativas, así como en otros ámbitos de nuestro ordenamiento. En este sentido, la ausencia de impugnación de la Ley de Castilla y León 14/2006, que modificó el artículo 24.6 de la LOTCyL para posibilitar la aprobación por ley autonómica de los «proyectos regionales de singular interés», nos ha privado de conocer la respuesta del TC.

Por su parte, a nuestro juicio, de la STC 129/2013 no cabe colegir la inconstitucionalidad de todas las reservas de ley singular autoaplicativa establecidas en leyes generales. De lo contrario, devendrían inconstitucionales las leyes singulares de autorización al Gobierno, cuyos preceptos tiene carácter autoaplicativo, consuntivo: una vez autorizado el Gobierno, sus preceptos se agotan<sup>112</sup>. Por ello, un posible criterio diferenciador podría atisbarse en que estas reservas de ley singular autoaplicativa encuentren engarce en algunos preceptos constitucionales, como la relación existente entre el artículo 135 de la CE y las reservas de ley singular autoaplicativa previstas en la legislación presupuestaria.

## 9.2. LEYES SINGULARES, RESERVA DE ADMINISTRACIÓN Y AMPARO FRENTE A LEYES

En relación con la reserva de Administración, L. PAREJO ALFONSO ha afirmado que la Constitución «implica la reserva a favor de la [potestad] ejecutiva de su actividad característica, en la que no puede ser sustituida indebidamente por ninguno de los dos restantes [poderes] so pena de subversión de aquel orden»<sup>113</sup>. En este sentido, a raíz de la STC 48/2005, J. ORTEGA BERNARDO ha sostenido que el reconocimiento de un límite a las leyes singulares en el derecho a la tutela material de los interesados implica la existencia «de un espacio reservado a la actividad de la Administración»<sup>114</sup>.

<sup>111</sup> Habida cuenta de que la finalidad de este instrumento de ordenación del territorio consiste en delimitar los usos del suelo, su elevación a rango de ley implicaría que los propietarios se hallarían impedidos para instar ante la jurisdicción contencioso-administrativa la tutela de sus derechos e intereses legítimos sobre el aprovechamiento de sus predios. VELASCO CABALLERO, F.: *Derecho urbanístico de la Comunidad de Madrid*, Instituto de Derecho Local, UAM, 2016, pág. 16.

<sup>112</sup> Vid. GALLEGO ANABITARTE, A.: *Plan y Presupuesto como problema...*, *op. cit.*, pág. 153.

<sup>113</sup> PAREJO ALFONSO, L.: «¿Existe una reserva constitucional de ejecución? Apuntes para la individualización de la función ejecutiva en el orden de las funciones estatales», *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 1, mayo-agosto 1997, pág. 42.

<sup>114</sup> ORTEGA BERNARDO, J.: «Límites constitucionales en la adopción por Ley de medidas concretas de carácter administrativo...», *op. cit.*, pág. 304.

Sin embargo, al igual que la STC 166/1986, la reciente doctrina constitucional reitera de forma nítida que la Constitución de 1978 no contempla una reserva de Administración. En un sentido contrario, el TC podía haber llevado a cabo una interpretación conjunta de los artículos 24.1 de la CE en relación con el artículo 97 de la CE, concluyendo que la actividad «materialmente administrativa» preserva un ámbito de actuación de la función ejecutiva que escapa al contenido de la ley. Sin embargo, al fundar la inconstitucionalidad de las leyes singulares autoaplicativas en la imposibilidad de controlar la legalidad ordinaria en sede constitucional, compartimos con J. M. DÍAZ LEMA<sup>115</sup> que el TC muestra su preferencia por que el contenido de estas leyes singulares sea aprobado mediante actos jurídico-públicos administrativos, «no tanto porque exista una reserva a la Administración [...], sino porque es necesario garantizar el derecho a la tutela judicial».

En este sentido, la STC 129/2013 no clarifica el debate, al advertir que «no cabe afirmar, en modo alguno, que la satisfacción del derecho a la tutela judicial [...] requiera, necesariamente, de un pronunciamiento de los tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa», sino que puede llevarse a cabo por el propio TC<sup>116</sup>. Esta dicción literal de la STC 129/2013 denota la razón por la que el TC no ha inferido una reserva de Administración de los artículos 24.1 y 97 de la CE: si el ordenamiento, susceptible de reforma, hubiese permitido el acceso directo de los interesados al TC, la respuesta de la STC 129/2013 hubiese sido de un tenor distinto.

Como ha atisbado J. A. MONTILLA MARTOS<sup>117</sup>, bajo la STC 129/2013 transluce la posibilidad de incorporar a la legislación procesal constitucional una nueva modalidad del recurso de amparo frente a leyes que lesionen los derechos fundamentales. En este sentido, J. M. DÍAZ LEMA<sup>118</sup> y J. A. MONTILLA MARTOS<sup>119</sup> han abogado por incorporar un supuesto de amparo directo frente a leyes en el artículo 42 de la LOTC, modificando el artículo 55 de la LOTC para que la sentencia de amparo pueda declarar la inconstitucionalidad de la ley por lesionar cualquier derecho fundamental de los susceptibles de amparo<sup>120</sup>.

Si bien el amparo directo frente a leyes permitiría la exclusión del ordenamiento de las leyes singulares que lesionaren los derechos fundamentales, esta propuesta no permitiría al TC satisfacer una «tutela materialmente equivalente» a la dispensada por la jurisdicción contencioso-administrativa. En este sentido, nuestra postura se advierte más cercana a R. J. SANTAMARÍA ARINAS<sup>121</sup>, quien ha sostenido que «cualquier posibilidad de acceso al TC se acabaría estrellando contra el

<sup>115</sup> DÍAZ LEMA, J. M.: «El fin del privilegio de la Ley Singular...», *op. cit.*, pág. 71.

<sup>116</sup> *Cfr.* STC 129/2013, FJ 5.º.

<sup>117</sup> MONTILLA MARTOS, J. A.: «Las leyes singulares en la doctrina...», *op. cit.*, págs. 289 y ss.

<sup>118</sup> DÍAZ LEMA, J. M.: «El fin del privilegio de la Ley Singular...», *op. cit.*, pág. 73.

<sup>119</sup> MONTILLA MARTOS, J. A.: «Las leyes singulares en la doctrina...», *op. cit.*, págs. 289 y ss.

<sup>120</sup> REVUELTA PÉREZ, I.: «La tutela judicial efectiva como límite superable...», *op. cit.*, pág. 594.

<sup>121</sup> SANTAMARÍA ARINAS, R. J.: «Leyes singulares, tutela judicial efectiva y recepción de la doctrina Boxus...», *op. cit.*, pág. 188.

requisito de equivalencia material de su control con el que, hoy y solo hoy, pueden otorgar los jueces y tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa». Junto a ello, la tesis de este último autor deviene reforzada por las exigencias de la doctrina *Boxus*, que han consolidado la exigencia de garantizar un derecho a la justicia íntegro en materia de medio ambiente, con el fin de evitar que los Estados miembros revistan su actuación con forma de ley para incumplir los objetivos del Derecho de la UE<sup>122</sup>.

### 9.3. LA INFLUENCIA DE LA TESIS ORDINAMENTAL EN LA DOCTRINA RECIENTE DEL TC

Por último, a modo de consideración final, cabría apreciar que la razón por la que el TC establece un canon de constitucionalidad derivado del artículo 24.1 de la CE más estricto para las leyes singulares autoaplicativas se debe a que sus preceptos ocupan todo el espacio existente entre la regla abstracta y la aplicación concreta; de tal forma que los interesados carecen de una actuación jurídica de la Administración susceptible de impugnación en vía jurisdiccional. Por tanto, la infracción del artículo 24.1 de la CE tendría lugar tanto en su vertiente de acceso a la jurisdicción como de tutela material. Por el contrario, en las leyes singulares no autoaplicativas, los interesados podrían impugnar ante la jurisdicción contencioso-administrativa los actos administrativos de ejecución de la ley singular e instar al juez *a quo* el planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad por infracción de la doctrina constitucional comentada.

Empero, a pesar de que el grado de incidencia en el derecho a la tutela judicial efectiva de los interesados es mayor en caso de una ley singular autoaplicativa, esta conclusión no explica el diferente canon de constitucionalidad del artículo 24.1 de la CE que aplica la reciente jurisprudencia del TC a estos subtipos. En efecto, aunque en el caso de una ley singular no autoaplicativa el interesado puede aislar un acto de aplicación para acceder a la jurisdicción, la impetración de la garantía de su derecho a la tutela judicial efectiva pasa inexorablemente por las vías de acceso al TC contempladas en la STC 166/1986. Y, a este respecto, la doctrina inaugurada por la STC 129/2013 ha establecido que la cuestión de inconstitucionalidad no satisface este derecho, pues constituye una «prerrogativa del juez, no un derecho del justiciable».

Por consiguiente, a nuestro juicio, la principal razón por la que el TC aplica a las leyes singulares autoaplicativas un canon de constitucionalidad del artículo 24.1 de la CE más riguroso reside en que, solo en abstracto, no las considera normas jurídicas en sentido estricto, habida cuenta del criterio ordinamental implícito en las SSTC 129/2013, 203/2013, 50/2015, 231/2015 y 170/2016.

<sup>122</sup> Acogiendo la propuesta de J. M. DÍAZ LEMA, I. Revuelta Pérez ha sostenido que el TC debería controlar la legalidad ordinaria, incluida la normativa europea, ya que el artículo 19.2 del TUE exige que los ordenamientos nacionales prevean medios procesales que garanticen el Derecho de la UE. *Vid.*, a este respecto, REVUELTA PÉREZ, I.: «La tutela judicial efectiva como límite superable...», *op. cit.*, pág. 594.

## Bibliografía

- ARIÑO ORTIZ, G. [1989]: «Leyes singulares, leyes de caso único», *RAP*, núm. 118, enero-abril, págs. 57-101.
- BOUAZZA ARIÑO, O. [2014]: «El respeto de los derechos fundamentales como límite constitucional al legislador. (La STC 203/2013, de 5 de diciembre, por la que se declara la inconstitucionalidad de la Ley de la Ciudad del Medio Ambiente de Soria)», *RVAP*, núm. especial 99-100, mayo-diciembre, págs. 703-718.
- [2008]: «Desclasificación por Ley singular de espacios naturales protegidos y derechos procesales», *REDA*, núm. 138, págs. 259-285.
- DÍAZ LEMA, J. M. [2014]: «El fin del privilegio de la Ley Singular: Comentario a la STC 129/2013, de 4 de junio», *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 39, págs. 62-73.
- GALLEGO ANABITARTE, A. [1983]: «Sobre la no inconstitucionalidad del Real Decreto-Ley 2/1983, de 23 de febrero», *Revista Jurídica La Ley*, núm. 1968/1983 (12 de abril).
- [1974]: «Plan y Presupuesto como problema jurídico en España», en J. Kaiser, *Planificación. Estudios Jurídicos y Económicos*, t. I, Madrid: IEA.
- [1971]: *Ley y Reglamento en el Derecho Público Occidental*, Madrid: IEA.
- GALLEGO ANABITARTE, A. y MENÉNDEZ REXACH, A. [2001]: *Acto y procedimiento administrativo*, Madrid: Marcial Pons.
- GALÁN VIOQUE, R. [1997]: «Comentarios de jurisprudencia. Rumasa: Expropiaciones legislativas y leyes singulares (Comentario en torno a las sentencias constitucionales y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos recaídas en este asunto)», *RAAP*, núm. 29, págs. 109-147.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. [1959]: «Recurso contencioso directo contra disposiciones reglamentarias y recurso previo de reposición», *RAP*, núm. 29, mayo-agosto, págs. 161-185.
- GARCÍA URETA, A. [2008]: «Realidad ambiental y expectativas económicas. Comentario a la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, de 8 de enero de 2008 (Parque Natural de Fuentes Carrionas)», *RVAP*, núm. 81, págs. 217-233.
- GONZÁLEZ ALONSO, A. [2012]: *La tutela jurisdiccional de los derechos del artículo 24.1 de la Constitución Española*, tesis doctoral, Madrid: UAM.
- JIMÉNEZ LECHUGA, F. [1996]: «Las leyes singulares en el Derecho español: De nuevo sobre el caso Rumasa y su epílogo, la STEDH de 23 de junio de 1993», *RCG*, núm. 37, págs. 173-229.
- LÓPEZ RAMÓN, F. [2011]: «La problemática de las Leyes singulares y las reservas de ley para la declaración de parques nacionales y otros espacios naturales protegidos», en F. López Menudo (coord.), *Derechos y garantías del ciudadano. Estudios en homenaje al Profesor Alfonso Pérez Moreno*, Iustel, págs. 767-786.
- MENÉNDEZ REXACH, A. [2015]: «Ordenación del territorio supramunicipal y urbanismo municipal: El control de las actuaciones de interés regional», *Encuentros Multidisciplinares*, vol. 17, núm. 50.
- MONTILLA MARTOS, J. A. [2015]: «Las leyes singulares en la doctrina del Tribunal Constitucional», *REDC*, núm. 104, mayo-agosto, págs. 269-295.
- [1994]: *Las leyes singulares en el ordenamiento constitucional español*, Madrid: Civitas.



ORTEGA BERNARDO, J. [2007]: «Límites constitucionales en la adopción por Ley de medidas concretas de carácter administrativo. Comentario a la STC 48/2005, sobre la Ley de expropiación para la ampliación de la sede del Parlamento de Canarias», *RAP*, núm. 172, enero-abril, Madrid, págs. 293-305.

PAREJO ALFONSO, L. [1997]: «¿Existe una reserva constitucional de ejecución? Apuntes para la individualización de la función ejecutiva en el orden de las funciones estatales», *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 1, mayo-agosto, págs. 13-42.

POMED SÁNCHEZ, L. [2014]: «Jurisprudencia constitucional sobre autonomía local», en *Anuario del Gobierno Local 2013*, Fundación Democracia y Gobierno Local, págs. 225-270.

REVUELTA PÉREZ, I. [2016]: «La tutela judicial efectiva como límite superable a la ley singular», en J. M. Baño León (coord.), *Memorial para la reforma del Estado: Estudios en homenaje al profesor Santiago Muñoz Machado*, vol. 1, Madrid: CEPC, págs. 571-595.

RUBIO LLORENTE, F. [2012]: «La jurisdicción constitucional como forma de creación del Derecho», en *La Forma del Poder. Estudios sobre la Constitución*, vol. II, 3.ª ed., Madrid: CEPC.

SÁNCHEZ MUÑOZ, O. [2014]: «Aprovechando que el Pisuerga pasa por Santovenia: El TC pone coto al abuso de las leyes singulares en Castilla y León», *RGDC*, Iustel, núm. 18.

SANTAMARÍA ARINAS, R. J. [2014]: «Leyes singulares, tutela judicial efectiva y recepción de la doctrina Boxus por el Tribunal Constitucional español», *RAP*, núm. 193, enero-abril, págs. 165-195.

VILLAR PALASÍ, J. L. [1968]: *Derecho Administrativo. Introducción y Teoría de las Normas*, Madrid: Sección de Publicaciones, Universidad de Madrid.