

TRABAJO DE FIN DE GRADO

**ESTUDIO JURISPRUDENCIAL Y DOCTRINAL
SOBRE LEYES SINGULARES Y LEYES
AUTOAPLICATIVAS**

Autora

LÍDIA ORTIZ DUQUE

Área

DERECHO CONSTITUCIONAL

Facultad de Derecho

2022-2023

ABREVIATURAS

Art. – Artículo

Arts. – Artículos

CE – Constitución Española

EACL – Estatuto de Autonomía de Castilla y León

FJ – Fundamento jurídico

LGSub – Ley General de Subvenciones

LJCA – Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa

RDL – Real Decreto-ley

SS – Siguietes

TC – Tribunal Constitucional

TS – Tribunal Supremo

STC – Sentencia del Tribunal Constitucional

SSTC – Sentencias del Tribunal Constitucional

ÍNDICE

1. Introducción.....	4
2. Concepto.....	5
3. Los problemas alrededor de las leyes concretas y/o singulares	6
4. Tipología y calificación de las leyes singulares	7
5. Límites constitucionales a las leyes singulares de acuerdo a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia expropiatoria. SSTC 166/1986 y 48/2005.....	9
5.1. STC 166/1986, de 16 de diciembre. “Caso expropiatorio RUMASA”	9
5.2. STC 48/2005, de 3 de marzo. “Caso expropiación Parlamento de Canarias”	15
6. Jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia de leyes singulares no expropiatorias: SSTC 129/2013, 203/2013, 50/2015, 231/2015 y 152/2017	19
6.1. STC 129/2013, de 4 de junio. “Caso planta de Santovenia del Pisuerga”	19
6.2. STC 203/2013, de 5 de diciembre. “Caso proyecto regional Ciudad del Medio Ambiente”	25
6.3. STC 50/2015, de 5 de marzo. “Caso parque natural de Fuentes Carrionas”	28
6.4. STC 152/2017, de 21 de diciembre. “Caso almacenamiento subterráneo de gas Castor”.....	33
6.5. STC 231/2015, de 5 de noviembre. “Caso de recursos hídricos Madrid”	40
7. Jurisprudencia más reciente. STC 159/2021, de 16 de septiembre	46
8. Conclusiones.....	53
9. Bibliografía.....	57

1. Introducción

Las normas con rango de ley son generales y abstractas. Además, tienen la vocación de permanencia por el hecho de que regulan situaciones indeterminadas, por lo tanto, ignoran el caso particular. Como menciona Estanislao Arana García, Catedrático de Derecho Administrativo en la Universidad de Granada, en su artículo *El Derecho Fundamental a la Tutela Judicial Efectiva como Límite Constitucional a las Leyes Singulares*¹, los ciudadanos aceptamos la limitación de nuestros derechos y obligaciones porque lo lleva a cabo el Parlamento, depositario de la soberanía nacional, y porque afecta a todos los ciudadanos por igual pues las leyes no están pensadas para casos concretos y singulares.

Sin embargo, como menciona el Profesor Arana, los poderes públicos cada vez con más frecuencia están utilizando la figura de las leyes singulares. Las leyes singulares son aquellas leyes dictadas para la ordenación y la regulación de situaciones concretas. Esta es la característica que las diferencia de las normas con rango de ley ordinarias en un Estado de Derecho (E.A García, 2013).

Hay multitud de Sentencias del Tribunal Constitucional sobre la cuestión del concepto constitucional de ley. Algunas de las sentencias más destacadas son las SSTC 166/1986, de 19 de noviembre (Caso “Expropiación de RUMASA”); 48/2005, de 3 de marzo (caso “Expropiación para la sede del Parlamento de Canarias”); 129/2013, de 4 de junio (caso “planta de Santovenia del Pisuerga”); 203/2013, de 5 de diciembre (caso “proyecto regional Ciudad del Medio Ambiente”); 50/2015, de 5 de marzo (caso “Parque Natural de Fuentes Carrionas”); 231/2015, de 5 de noviembre (caso “convalidación por ley de obras de ordenación de recursos hídricos en Madrid”); y 152/2017, de 21 de diciembre (caso “almacenamiento subterráneo de gas “Castor”). Cabe mencionar que estas sentencias se trataran a lo largo del presente trabajo.

José María Rodríguez de Santiago, catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Autónoma de Madrid cita en su artículo *“Sobre la ley concreta y singular”*² la obra de Ignacio de Otto *“Derecho Constitucional. Sistema de Fuentes”* para hacer referencia al concepto de ley formal y material. En la obra mencionada, se sostiene que el concepto de ley que se encuentra en la Constitución es estrictamente formal. Es ley la decisión que con esa forma se adopta por un órgano legislativo siguiendo el procedimiento establecido por la Constitución (arts.87-91 CE), por los Estatutos de Autonomía y por los Reglamentos de las cámaras. Se constata que no existe

¹ García, E. A. (2013). El Derecho Fundamental a la Tutela Judicial Efectiva como Límite Constitucional a las Leyes Singulares. *Direito Público*, 10(54), 150-165.

² Rodríguez de Santiago, J.M. (2018). Sobre las leyes concretas y singulares. *Almacén de derecho*.

ningún dato que permita construir un concepto material de ley, es decir, un concepto según el cual la ley sería una norma con un contenido o estructura determinados. Un ejemplo sería el de la ley como norma abstracta y general³.

Manifiesta J.M. Rodríguez de Santiago⁴ que esta versión del concepto material de ley (abstracta y general) no tiene ningún apoyo en la Constitución, aunque la jurisprudencia constitucional haga aflorar dudas al respecto. Se ha dicho por el Tribunal Constitucional en la Sentencia 129/2013 (caso “Planta de Santovenia del Pisuerga”) FJ 4, que “el concepto de ley presente en la Constitución no impide la existencia de leyes singulares”. No obstante, el mismo Tribunal en la Sentencia 50/2015 (caso “Parque Natural de Fuentes Carrionas”), FJ 7 manifiesta la “vocación de generalidad que la ley ha de tener”. Y conviene destacar, como también lo hace J.M. Rodríguez de Santiago, la declaración recurrente que se hace en la sentencia 152/2017 (caso “almacenamiento subterráneo de gas “Castor”) FJ 3 II, de que “las leyes singulares no constituyen un ejercicio normal de la potestad legislativa”.

Así pues, antes de entrar en el contenido del trabajo, cabe decir que éste será el objeto de estudio en el presente trabajo, las leyes singulares y las leyes autoaplicativas. En consecuencia, se procederá a un estudio jurisprudencial y doctrinal sobre esta materia.

2. Concepto

El concepto de ley singular se determina en contraposición de la idea de generalidad espacial y temporal. Nos recuerda el Profesor Francisco-Javier Jiménez Lechuga en su artículo “*Las leyes singulares en el derecho español: de nuevo sobre el caso Rumasa y su epílogo, la STEDH de 23 de junio de 1993*” que “por ley entendemos toda norma dictada por el Parlamento con los caracteres de abstracción, generalidad e indeterminación espacial y temporal, que regula relaciones que se concretan por actos aplicativos singulares”⁵.

Expone el Profesor Francisco-Javier Jiménez Lechuga que entre las leyes singulares se incluyen las que establecen un régimen jurídico aplicable a uno o varios sujetos determinados, singularidad en el espacio y se agota en su primera aplicación, singularidad en el tiempo; las que tienen unos

³ Rodríguez de Santiago, J.M. (2018). Sobre las leyes concretas y singulares. *Almacén de derecho*: Aquí la expresión “abstracta” se refiere a una estructura del supuesto de hecho que permite la subsunción de indeterminados casos reales en el futuro; y el adjetivo “general” alude a los destinatarios de la norma.

⁴ Rodríguez de Santiago, J.M. (2018). Sobre las leyes concretas y singulares. *Almacén de derecho*.

⁵ Jiménez Lechuga, F.-J. (1996). Las leyes singulares en el Derecho español : de nuevo sobre el caso RUMASA y su epílogo, la S.T.E.D.H. de 23 de junio de 1993. *Revista De Las Cortes Generales*, (37), 173-229. <https://doi.org/10.33426/rcg/1996/37/782>

destinatarios o situaciones jurídicas determinadas aunque puedan ser aplicadas indeterminadas veces, estas son singulares en el espacio y generales en el tiempo y las que son aplicables un número determinado de veces aunque afecten a un número indeterminado de sujetos o situaciones jurídicas, estas son singulares en el tiempo y generales en el espacio (F.J. Jiménez Lechuga, 1996).

Expone el Profesor en el artículo⁶ mencionado que existen leyes de caso único y leyes singulares subjetivas. En relación a las leyes de caso único el profesor manifiesta que “la ley de caso único es una ley de estructura singular que ha sido dictada en atención a un supuesto de hecho singular, concreto e irrepitable”. En relación a las leyes personales, el profesor manifiesta que se trata de “leyes cuyo destinatario no sólo es determinable, sino que esta individualizado”.

En relación al concepto de leyes autoaplicativas, el Profesor José Antonio Montilla Martos en su artículo “*Las leyes singulares en la doctrina del Tribunal Constitucional*” las define como “leyes que no necesitan un acto administrativo de aplicación en cuanto lo contienen en sí mismas”⁷.

3. Los problemas alrededor de las leyes concretas y/o singulares

El catedrático J.M. Rodríguez de Santiago, en su artículo “*Sobre la ley concreta y singular*”⁸ habla de dos supuestos de hecho para introducir cuáles son los problemas en torno a estas leyes, que me parece interesante reproducir.

El primer supuesto es que si una ley concreta y singular pretendiera resolver un caso que esta conociendo un órgano judicial, la decisión legislativa sería contraria a la Constitución pues se estaría vulnerando el ámbito de la potestad jurisdiccional atribuido a los jueces por el art.117.3 de la Constitución según el cual “El ejercicio de la potestad jurisdiccional en todo tipo de procesos, juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado, corresponde exclusivamente a los Juzgados y Tribunales determinados por las leyes, según las normas de competencia y procedimiento que las mismas establezcan” (J.M. Rodríguez de Santiago, 2018).

El segundo supuesto al que hace referencia, es que si por ley concreta y singular pretendiera llevarse a cabo una expropiación forzosa que podría realizarse, sin detrimento para el interés público, igualmente por la Administración, esta ley vulneraría el derecho a la tutela judicial

⁶ Jiménez Lechuga, F.-J. (1996). Las leyes singulares en el Derecho español : de nuevo sobre el caso RUMASA y su epílogo, la S.T.E.D.H. de 23 de junio de 1993. *Revista De Las Cortes Generales*, (37), 173-229. <https://doi.org/10.33426/rcg/1996/37/782>

⁷ Martos, J. A. M. (2015). LAS LEYES SINGULARES EN LA DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL/The unique laws in the doctrine of the Constitutional Court. *Revista Española de Derecho Constitucional*, (104), 269-295.

⁸ Rodríguez de Santiago, J.M. (2018). Sobre las leyes concretas y singulares. *Almacén de derecho*:

efectiva del art.24.1 CE según el cual “Todas las personas tienen derecho a obtener la tutela efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, sin que, en ningún caso, pueda producirse indefensión”, en relación con la garantía procedimental de la expropiación establecida en el art.33.3 CE que expone que “Nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto por las leyes”. Por tanto, la ley concreta y singular debe respetar la Constitución de la misma forma que la abstracta y general (J.M. Rodríguez de Santiago, 2018).

Constata el Catedrático J.M. Rodríguez de Santiago que nada se dice sobre la estructura constitucionalmente necesaria para la ley. En consecuencia, el legislador puede escoger la estructura de la norma más conveniente, ya sea abstracta y general o concreta y/o singular para dar solución al problema que se pretende solventar. No está obligado por ninguna norma legal, ni explícita ni implícita, a una estructura determinada (J.M. Rodríguez de Santiago, 2018).

Siendo así, el problema de las leyes singulares y/o concretas no es que no se adapten al concepto constitucional de ley, sino que estas leyes pueden dar lugar a discrepancias desde la perspectiva de la prohibición constitucional de la arbitrariedad del legislador del art.9.3 CE según el cual “La Constitución garantiza el principio de legalidad, la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, la seguridad jurídica, la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos”; del principio de igualdad del art.14 CE que establece que “Los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social”; y del derecho a la tutela judicial efectiva del art.24.1 CE según el cual “Todas las personas tienen derecho a obtener la tutela efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, sin que, en ningún caso, pueda producirse indefensión” (J.M. Rodríguez de Santiago, 2018).

4. Tipología y calificación de las leyes singulares

Parece conveniente comenzar este apartado hablando de la tipología de las leyes singulares. Como manifiesta el Profesor Gaspar Ariño Ortiz en su artículo *Leyes singulares, leyes de caso único*⁹, todas tienen un rasgo común, la falta de generalidad, abstracción y de vocación de permanencia.

⁹ Ortiz, G. A. (1989). *Leyes singulares, leyes de caso único*. *Revista de administración pública*, (118), 57-102.

En este mismo artículo, el Profesor Ariño Ortiz expone las diversas tipologías que vamos a tomar de referencia.

En primer lugar, algunas leyes singulares consisten en actos institucionales que se ponen en manos del Parlamento. El ejemplo que facilita el Profesor, y quizá sea uno de los más paradigmáticos fue la Ley de 23 de julio de 1969, por la que se nombró a Juan Carlos de Borbón heredero a título de Rey (G.A. Ortiz, 1989).

En segundo lugar, también pueden consistir en un acuerdo de un conjunto normativo, por ejemplo, la ratificación de Tratados y convenios internacionales. Sin embargo, constata Ariño Ortiz que éstas no presentan ningún problema para el Estado de Derecho (G.A. Ortiz, 1989).

En tercer lugar, las leyes singulares pueden ser, y así lo son la mayoría, leyes de autorización o aprobación. Aquí pertenecen las autorizaciones de operaciones económico financieras, por ejemplo, la emisión de deuda pública, la concesión de avales, ... Ahora bien, Ariño Ortiz nos dice que tampoco parece que presenten un problema en relación con el Estado de Derecho. Las considera meras instrucciones del órgano al que se le atribuye supremacía (G.A. Ortiz, 1989).

Otro supuesto serían las leyes aprobatorias de planes de obras o de programas de inversión. Incluidas las leyes singulares que declaran la utilidad pública o interés social de bienes concretos (G.A. Ortiz, 1989).

En cuarto lugar, el Profesor nos habla de un tipo de leyes que fueron aprobadas en el pasado, las leyes-contractuales. Eran leyes aprobadas por las Cortes que autorizaban al Gobierno a celebrar un contrato determinado con una persona determinada. Aun siendo dudable su constitucionalidad, no presentan problemas para el Estado de Derecho por su singularidad (G.A. Ortiz, 1989).

Por último, en relación a la tipología, puede haber leyes singulares dictadas para un caso concreto o para resolver problemas que no se pueden repetir, y estas leyes establecen un régimen separado del general, en el caso de que haya régimen general. Como este tipo de leyes son dictadas para favorecer a sus destinatarios, no existen problemas en relación con las garantías del Estado de Derecho. Algunos ejemplos que menciona Ariño Ortiz son las leyes de amnistía o indulto, leyes de pensiones extraordinarias, exenciones por razón de grandes catástrofes, ... (G.A. Ortiz, 1989).

Concluye el Profesor Gaspar Ariño Ortiz, constatando que toda la tipología mencionada arriba no presenta ningún riesgo al Estado de Derecho. Sin embargo, afirma que puede haber otras leyes singulares que supongan una intervención, limitación o invasión de los derechos. Éstas son las que plantean verdaderamente el problema, pues son medidas que, con forma y fuerza de ley, intervienen en situaciones existentes imponiendo cargas especiales a una persona determinada o a un grupo de ellas (G.A. Ortiz, 1989).

En relación a la calificación, las leyes singulares son calificadas por J.M Rodríguez de Santiago¹⁰, en dos categorías: las leyes autoaplicativas y las leyes no autoaplicativas, y dentro de las no autoaplicativas están las de destinatario único y las de supuesto de hecho concreto.

Parece muy interesante la corrección que realiza J.M. Rodríguez de Santiago a la vez que cita a German Valencia Martín, Doctor y Profesor de Derecho Administrativo en la Universidad de Alicante, que manifiesta que la distinción entre leyes autoaplicativas y no autoaplicativas aquí es irrelevante. Por otro lado, en la dogmática clásica, el concepto “*singular*” hace referencia solo al destinatario de la norma. En la doctrina constitucional al supraconcepto “*ley singular*” le nacen dos categorías que nada tienen que ver con la singularidad del destinatario, sino en su caso, con el carácter “*concreto*” de la ley, con la estructura del supuesto de hecho en el que solo se puede subsumir un caso real (J.M. Rodríguez de Santiago, 2018).

5. Límites constitucionales a las leyes singulares de acuerdo a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia expropiatoria. SSTC 166/1986 y 48/2005

Como apunte inicial, la Constitución Española de 1978 parte del principio de primacía de la ley, esto es, que la ley puede regular sobre cualquier materia administrativa, además de la sujeción de la Administración a las leyes. Cabe mencionar, entonces, que no hay materias reservadas, por ejemplo, al reglamento. La potestad legislativa no puede ser discriminatoria ni puede limitar o impedir la defensa de los derechos individuales del ciudadano¹¹.

Parece interesante, comenzar con las dos sentencias del Tribunal Constitucional sobre leyes singulares en materia expropiatoria. Por un lado, la STC 166/1986, de 16 de diciembre (“Caso expropiatorio RUMASA”) y, por otro lado, la STC 48/2005, de 3 de marzo (“Caso expropiación Parlamento de Canarias”).

5.1. STC 166/1986, de 16 de diciembre. “Caso expropiatorio RUMASA”

El Tribunal Constitucional no ha eliminado de forma absoluta la existencia de leyes singulares, aunque ha reducido las circunstancias en que éstas se pueden aprobar. En este sentido, parece interesante destacar el Caso expropiatorio RUMASA, STC 166/1986, de 19 de diciembre.

Este caso se inicia con la cuestión de inconstitucionalidad planteada por el Juez de Primera Instancia núm. 18 de Madrid en un juicio de interdicto, interpuesto contra el Estado Español, para recobrar la posesión de los bienes expropiados al grupo Rumasa, S.A., por el Real Decreto-ley

¹⁰ Rodríguez de Santiago, J.M. (2018). Sobre las leyes concretas y singulares. *Almacén de derecho*.

¹¹ García, E. A. (2013). El Derecho Fundamental a la Tutela Judicial Efectiva como Límite Constitucional a las Leyes Singulares I. *Dereito Público*, 10(54), 150-165.

2/1983, de 23 de febrero, convertido durante la tramitación del juicio en la Ley 7/1983, de 29 de junio.

La duda que fundamenta la cuestión de inconstitucionalidad, hace referencia a los arts. 1 y 2 de la Ley 7/1983 en los que se declara la expropiación forzosa por causa de utilidad pública e interés social, de la totalidad de las acciones o participaciones sociales representativas del capital de las sociedades integrantes del grupo Rumasa y se adquiere por la Administración del Estado el absoluto dominio de las acciones o participaciones expropiadas, tomando posesión inmediata de las sociedades.

Este conflicto de fondo se incorpora a la polémica de la constitucionalidad de las expropiaciones singulares.

Manifiesta el Tribunal que lo que realmente cuestiona el Juez, aunque lo haga con referencia específica al derecho de tutela jurisdiccional, es la constitucionalidad de las Leyes singulares de expropiación. El TC afirma que este tema, presenta una gran complejidad con numerosos matices en el que se interrelacionan tres problemas: en primer lugar, la constitucionalidad de las leyes singulares; en segundo lugar, la constitucionalidad de las leyes singulares expropiatorias; y, en tercer lugar, la constitucionalidad de la expropiación singular acordada por la Ley 7/1983, de 29 de junio.

En relación al primero de los problemas, la constitucionalidad de las leyes singulares, en primer lugar, debe hacerse referencia al término “leyes singulares”. Aquí, se utiliza el concepto de “leyes singulares” en el sentido de “leyes de caso único”, esto es, 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, no siendo extensivo a ningún otro.

El dogma de la generalidad de la ley, no impide al legislador dictar preceptos específicos para supuestos únicos o sujetos concretos, con valor de ley. No obstante, el TC manifiesta que ello no quiere decir, que las leyes singulares sean totalmente equiparables a las leyes generales, en el sentido de que constituyan el ejercicio normal de la potestad legislativa, sino que se configuran como un ejercicio excepcional de esta potestad, y, en consecuencia, sujeta a límites.

Expone el Tribunal Constitucional que no existe ningún precepto en la Constitución, ni expreso ni implícito, que imponga una determinada estructura formal a las leyes, que impida que las leyes tengan carácter singular. Sin embargo, hay que entender las leyes singulares como excepcionales.

Pues bien, como se ha mencionado más arriba, las leyes singulares, como ejercicio excepcional de la potestad legislativa, están sujetas a límites que el TC expone en esta sentencia y que es conveniente destacar.

En primer lugar, la vocación de generalidad que establece la Constitución por el principio de igualdad del art.14 CE. Este principio no prohíbe al legislador contemplar la necesidad de diferenciar situaciones distintas y darles un tratamiento diverso, sino que trata de evitar que estas diferenciaciones carezcan de justificación objetivamente razonable. En este sentido, las leyes singulares, como supuesto más intenso de ley diferenciadora, debe responder a una situación excepcional y singular. La ley singular únicamente será compatible con el principio de igualdad cuando la singularidad de la situación resulte inmediatamente de los hechos, de forma que el supuesto de la norma venga dado por esos hechos y sólo quepa al legislador establecer las consecuencias jurídicas necesarias para alcanzar el fin que se propone.

En segundo lugar, el TC recuerda que la función legislativa tiene por objeto la producción de normas dirigidas a la ordenación justa y racional de la comunidad mientras que la función ejecutiva tiene por objeto actuar en atención a un fin concreto de interés material. En consecuencia, las leyes singulares por su contenido son, en parte actividad ejecutiva o de administración, lo que supone una intervención en el ámbito de poder del gobernante. Sin embargo, menciona el Tribunal, que la evolución histórica del sistema constitucional de separación de poderes, ha llevado hoy a una flexibilización que permite al legislador adoptar decisiones singulares cuando así lo requieran situaciones singulares, de la misma forma que la Administración puede completar la función normativa a través del ejercicio de su poder reglamentario. Sin embargo, se debe tener presente en todo momento que la Constitución atribuye la potestad legislativa a las Cortes Generales (art.66.2 CE) y la potestad ejecutiva al Gobierno (art.97 CE).

En consecuencia, debe utilizarse sólo en aquellos casos que requieren una pronta respuesta que no puede dar el poder legislativo de las Cortes. La adopción de leyes singulares debe estar limitada a aquellos casos excepcionales que, por su extraordinaria trascendencia y complejidad, no son remediables por los instrumentos ordinarios de los que dispone la Administración, siendo necesario que el legislador intervenga singularmente, a fin de establecer una solución adecuada a una situación singular.

En tercer lugar, el Tribunal Constitucional manifiesta que los derechos fundamentales no permiten leyes singulares que tengan como objeto condicionar o impedir su ejercicio. Estos derechos son materia reservada a Leyes generales y, por tanto, las leyes singulares no pueden tener un efecto en los derechos fundamentales.

Sin embargo, a pesar de este límite material de las leyes singulares es posible que éstas incidan en la tutela judicial del derecho afectado por la ley singular por su naturaleza de leyes formales contra las cuales no caben acciones judiciales.

Las expropiaciones legislativas suponen una doble singularidad, en el sentido de que, son singulares como leyes y son singulares como medidas expropiatorias adoptadas por el legislador.

En este punto, el TC expone una breve descripción histórica acerca del instituto de la expropiación forzosa y manifiesta que la expropiación forzosa se considera función administrativa encomendada a los órganos de la Administración, aunque se admite que el legislador ejercite singularmente esa potestad cuando lo justifique en una situación excepcional. Esto tiene cabida en la Constitución Española, pues ésta no establece una reserva de la materia expropiatoria a favor de la Administración. En consecuencia, las expropiaciones mediante leyes singulares son constitucionalmente legítimas, siempre y cuando se respeten las garantías del art.33.3 CE¹².

El Tribunal Constitucional analiza las tres garantías de la propiedad privada frente al poder expropiatorio de los poderes públicos. Asimismo, analiza la relación de las leyes singulares con estas garantías.

En primer lugar y en relación con la causa expropiandi es el fin de utilidad pública o interés social que en cada caso declara el legislador. Las leyes singulares de expropiación requieren una específica finalidad de utilidad pública o interés social como toda clase de expropiaciones. Sin embargo, en el caso de las leyes singulares expropiatorias, es necesario que la finalidad venga apoyada en un supuesto de hecho singular y excepcional. Su causa expropiandi funciona como criterio de razonabilidad y proporcionalidad de la medida legislativa expropiatoria.

En segundo lugar, en relación al derecho a la correspondiente indemnización, esta puede pagarse antes de la ocupación de los bienes expropiados o después de la ocupación de los bienes, siendo las dos situaciones igualmente constitucionales. Las leyes singulares de expropiación no vulneran la garantía indemnizatoria del art.33.3 CE cuando acuerdan la inmediata ocupación de los bienes y derechos expropiados y la transmisión de su propiedad y no contienen reglas excluyentes de la indemnización o modalidades valorativas determinantes de consecuencias confiscatorias.

Por último, la tercera garantía consiste en que la expropiación se realice de conformidad con lo dispuesto por las leyes, esto es conocido como la garantía del procedimiento expropiatorio. Esta garantía tiene por objeto proteger los derechos de igualdad y seguridad jurídica de los ciudadanos,

¹² Art. 33.3 Constitución Española: 3. Nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto por las leyes.

impidiendo expropiaciones discriminatorias o arbitrarias. Esta garantía es aplicación específica del principio de legalidad en materia de expropiación, por lo tanto, puede sostenerse que las leyes formales, incluidas las singulares, cubren en sí mismas esta garantía sea cual sea el procedimiento expropiatorio que establezcan. Sin embargo, manifiesta el TC que las leyes singulares de expropiación, por su naturaleza excepcional y singular, no autoriza al legislador a pasar por alto la garantía del procedimiento expropiatorio establecido en las leyes generales de expropiación al cual deben someterse. No obstante, esto no impide que, por la propia singularidad del supuesto de hecho que legitima la expropiación legislativa, el legislador introduzca en el procedimiento general aquellas modificaciones que exija esa singularidad excepcional, siempre que se inserten como especialidades razonables con observancia de las demás normas del procedimiento contenido en la legislación general.

Como menciona el Tribunal, el cumplimiento de las garantías por la ley singular expropiatoria no agota el tema de la constitucionalidad, pues el derecho de propiedad privada sacrificado por la expropiación goza de cobertura de la tutela judicial (art.24.1) establecida en la Constitución, en consecuencia, es pertinente determinar en que medida inciden en este derecho fundamental las leyes singulares expropiatorias. El Tribunal manifiesta que esta cuestión no puede ser analizada de forma abstracta, sino que debe ser estudiada en relación a la ley cuestionada y en los términos en que viene planteada la cuestión.

En este sentido, la cuestión se plantea frente a los arts. 1 y 2 de la Ley 7/1983, de 29 de junio, con fundamento en que, al acordarse en estos la expropiación de la totalidad de las acciones y participaciones sociales representativas del capital de las sociedades integradas en el grupo RUMASA, la adquisición del pleno dominio y la inmediata posesión de las sociedades puede vulnerar el derecho a la tutela judicial consagrado en el art.24.1 en conexión con el art.33.3 CE, pues dada la naturaleza de ley formal que abriga la expropiación impide que los expropiados defiendan su derecho de propiedad ante los Tribunales.

La expropiación del grupo RUMASA fue acordada de forma urgente por el Real Decreto Ley 2/1983 y asumida por la ley arriba mencionada. Esta expropiación, como se dice en la STC 111/1983, de 2 de diciembre que denegaba el recurso de inconstitucionalidad contra el Real Decreto ley, fue un caso singular y que atiende a una situación de grave incidencia en el interés de la Comunidad, comprometido por el riesgo de estabilidad del sistema financiero entre otros intereses. El TC establece que, desde el punto de vista del derecho a la tutela judicial efectiva, la declaración de utilidad hecha por la Ley en cuestión no produce ni una alteración ni una limitación de esa tutela, pues la situación de los expropiados en el caso concreto es la misma que la de todo expropiado que carece de acción judicial para combatir las declaraciones legales de utilidad pública o interés social. Recuerda el Tribunal Constitucional que la inexistencia de recursos

directos frente a la Ley no quiere decir que los expropiados queden indefensos frente a la causa expropiandi manifestada por la ley singular, pues estando sometida al principio de igualdad, los expropiados que consideren que la privación singular de sus bienes o derechos carece de base razonable o proporcional podrán alegar ante los jueces y tribunales su derecho a la igualdad y podrán solicitar al órgano judicial el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad por vulneración de dicho derecho fundamental, en consecuencia se elevará la cuestión al TC o se dictara resolución denegatoria motivada, en cualquier caso se cumple el contenido del derecho a la tutela judicial efectiva. Por otro lado, podrán interponer el correspondiente el recurso de amparo ante el TC para determinar la inconstitucionalidad de la expropiación.

En relación a la necesidad de la ocupación, el Tribunal constata que se produce una clara limitación de la tutela judicial, pues los expropiados por ley singular se ven privados de la acción judicial que tendrían en caso de que la necesidad de ocupación fuese declarada por acto administrativo. Esto no impide que el expropiado que estima que no es indispensable la ocupación a la vista de la causa expropiandi puede reaccionar a esto a través del camino mencionado en el párrafo anterior.

Se concluye esta sentencia estableciendo que la ley cuestionada se limita a introducir especialidades de procedimiento que vienen justificadas en la naturaleza y complejidad del objeto expropiado, y que respetan las líneas del procedimiento general expropiatorio. En consecuencia, el Tribunal Constitucional en respuesta de la cuestión de inconstitucionalidad concluye que la Ley 7/1983, de 29 de junio, no vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva reconocida en el art.24.1 CE en conexión con el art.33.3 CE.

A) Voto particular F. Rubio Llorente

Conviene hacer un breve comentario al Voto Particular del Magistrado Francisco Rubio Llorente, pues Ariño Ortiz, autor citado en numerosas ocasiones en el presente texto, se muestra de acuerdo con la perspectiva de Rubio Llorente¹³, a pesar de que la exposición de los motivos de su desacuerdo no es muy extensa.

El Magistrado discrepó de que la medida expuesta en la Sentencia del Caso Rumasa, fuera una medida razonable y proporcionada en relación con los fines perseguidos, sin embargo, no expuso extensamente los motivos, pues aquí se discutía sobre la tutela judicial efectiva.

¹³ Ortiz, G. A. (1989). Leyes singulares, leyes de caso único. *Revista de administración pública*, (118), 57-102.

Respecto a la tutela judicial efectiva, Rubio Llorente considera que se vulnera, estableciendo que “...en nuestro Derecho, ni la jurisdicción constitucional forma parte del Poder judicial, ni cabe el recurso de amparo frente a leyes, 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 Tribunal Constitucional una cuestión de inconstitucionalidad...” (STC 166/1986, de 19 de diciembre).

A su vez, el Magistrado manifiesta que no toda ley singular debe ser ley de caso único como la Ley 7/1983 ni toda ley expropiatoria debe definir la causa expropiandi como se hace en este caso, en términos concretos por referencia a la titularidad de los bienes que se trata de expropiar y sin asegurar un fin trascendente. Manifiesta que éstas son las notas que no se analizan en la sentencia y que dan lugar a la inconstitucionalidad de la ley.

5.2. STC 48/2005, de 3 de marzo. “Caso expropiación Parlamento de Canarias”

Otra sentencia destacada del Tribunal Constitucional sobre leyes singulares expropiatorias fue la STC 48/2005 que resolvió el caso de expropiación por ley de edificios para la ampliación del Parlamento de las Islas Canarias. En este caso el Tribunal Constitucional rectifica parte de la doctrina sobre el Caso RUMASA relatada en el apartado anterior¹⁴, y en consecuencia parece muy relevante dejar constancia de esta decisión del Tribunal a fin de plasmar los cambios doctrinales en ambas sentencias.

Este caso se inicia con la cuestión de inconstitucionalidad núm.48/98 promovida por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, en relación con la Ley del Parlamento de Canarias 2/1992, de 26 de junio, sobre declaración de utilidad pública de la expropiación forzosa de tres edificios de Santa Cruz de Tenerife para proceder a la ampliación del Parlamento de Canarias por posible contradicción con el art.33.3 CE.

La cuestión trae causa por los autos acumulados núm.645/93 y 730/93, correspondientes a los recursos contencioso-administrativos interpuestos por Nahie Said Moujir, como arrendataria de local de negocio afectada por la expropiación y por Julia López-Ruiz de Arteaga y la empresa Lobatén S.A, propietarios de bienes inmuebles objeto de expropiación, contra el Decreto del Gobierno Canario 142/1993, de 30 de abril, por el que se declara la urgente ocupación de los bienes y derechos.

La ley cuestionada contiene dos artículos. El primero declara la utilidad pública de la expropiación forzosa de los edificios para la ampliación de la sede del Parlamento de Canarias. El segundo establece que se habilita al Gobierno de Canarias para que, a instancia de la Mesa del Parlamento

¹⁴ García, E. A. (2013). El Derecho Fundamental a la Tutela Judicial Efectiva como Límite Constitucional a las Leyes Singulares I. *Dereito Público*, 10(54), 150-165.

de Canarias y previa audiencia de la Junta de Portavoces, declare la utilidad pública de otros inmuebles colindantes a efectos de su ampliación.

En desarrollo de la Ley en cuestión el Gobierno Canario dictó el Decreto 142/1993, de 30 de abril, por el que se declaraba la urgente ocupación de los bienes y derechos afectados por la expropiación.

Las dudas sobre la constitucionalidad de la ley cuestionada hacen referencia a su compatibilidad con el art.33.3 CE. La cuestión sobre si las leyes expropiatoria contradicen el art.24.1 CE, ha sido ya resuelta por el Tribunal Constitucional, en consecuencia, los vicios de inconstitucionalidad planteados por el órgano judicial serían: en primer lugar, la Ley del Parlamento de Canarias 2/1992 constituye una ley expropiatoria singular dictada para hacer frente no a una situación singular sino a una situación general y ordinaria que consiste en la ampliación del Parlamento en consecuencia, justificaría la utilización de la potestad expropiatoria ordinaria de la Administración. El uso de una expropiación legislativa en el caso concreto pasa por alto la garantía del procedimiento expropiatorio del art.33.3 CE. En segundo lugar, el uso de leyes expropiatorias solo resulta constitucionalmente admisible en supuestos excepcionales que, como ya dijo el Tribunal Constitucional en la sentencia anterior, por su extraordinaria trascendencia y complejidad no son remediabiles por las técnicas expropiatorias ordinarias de las que dispone la Administración. Y, en tercer lugar, la Ley 2/1992 al dictarse ante una situación no excepcional carece de base razonable o, en su caso, es desproporcionada en relación a la causa expropiandi, utilidad pública o interés social y a la necesidad de ocupación, vulnerándose así el art.33.3 CE.

El Tribunal Constitucional procede a hacer referencia a la configuración constitucional del instituto expropiatorio, manifestando que la expropiación forzosa como límite al derecho a la propiedad privada ha sufrido una gran evolución, como se constataba en la STC 166/1986, explicada en el apartado anterior. En esa Sentencia también el Tribunal destacaba la doble naturaleza de la expropiación, por un lado, como técnica destinada a la consecución de los intereses públicos y, por otro lado, a garantizar los intereses económicos privados. La expropiación es una institución de la que los poderes públicos deben lograr sus fines, pero a su vez es una medida con la que se asegura la justa compensación económica a quienes se ven privados de sus bienes o derechos, cuando concurra causa justificada de utilidad pública o interés social.

Continua en el mismo sentido que en la sentencia expropiatoria analizada en el apartado anterior (STC 166/1986), estableciendo que la garantía de la propiedad privada frente al poder expropiatorio de los poderes públicos establece tres garantías: la expropiación debe tener un fin

de utilidad pública o interés social; debe mediar indemnización y debe realizarse conforme a lo expuesto en las leyes.

Pues bien, la presente cuestión de inconstitucionalidad se centra en la posible vulneración de la tercera de las garantías. Entiende el órgano judicial que estamos ante una ley expropiatoria singular que al no ser dictada para hacer frente a una situación excepcional supone una vulneración de la garantía del procedimiento expropiatorio establecida en el art.33.3 al establecer que la expropiación debe realizarse “de conformidad con lo dispuesto en las leyes”.

El Tribunal recuerda que se estableció ya en la STC 166/1986, de 19 de diciembre, que el régimen jurídico establecido por las leyes singulares expropiatorias debe respetar las garantías establecidas en el art.33.3 CE. Respecto a la garantía del procedimiento expropiatorio, el Tribunal ya dijo que se establece en beneficio de los ciudadanos y que tiene por objeto proteger sus derechos de igualdad y seguridad jurídica, estableciendo el respeto a normas generales de procedimiento legalmente preestablecidas, impidiendo expropiaciones discriminatorias o arbitrarias. Y recuerda también que, en la sentencia mencionada, se dijo que la naturaleza excepcional y singular inherente a las leyes singulares de expropiación no autoriza al legislador a prescindir de la garantía del procedimiento expropiatorio establecido en las leyes singulares de expropiación, pero esto no es obstáculo para que la singularidad del supuesto de hecho autorice al legislador a introducir en el procedimiento general las modificaciones que exija la singularidad excepcional, siempre que sean especialidades razonables.

El TC manifiesta que, como se dijo en la STC 166/1986, las leyes singulares de expropiación inciden sobre el derecho a la tutela judicial de la propiedad que garantiza el art.24.1 CE a los propietarios. Por ello, debe cuestionarse si entre las garantías expropiatorias se incluye el derecho a que los intereses afectados sean tutelables por los Tribunales ordinarios y sólo por ellos, excluyendo otras jurisdicciones no judiciales. Por esta vía, dice el Tribunal, se excluiría una posibilidad que el art.33.3 CE no excluye: que alguna de las fases del procedimiento se lleve a cabo por normas con rango de ley, dado que este tipo de normas son accesibles a un control judicial limitado. Un juicio de constitucionalidad negativo sólo puede llevar al Juez ordinario a plantear una cuestión de inconstitucionalidad, en la cual no hay una intervención inmediata del afectado.

Así, el afectado vería disminuida su posibilidad de discutir la decisión, pues no puede reaccionar contra ella de la misma forma que si podría frente a una actuación administrativa. En particular, el Tribunal manifiesta que, en el caso concreto, no se podría invocar ante la jurisdicción la existencia de otros bienes capaces de satisfacer la necesidad del expropiante en la misma medida o mejor que los señalados por el legislador en la expropiación.

Un acto legislativo expropiatorio será constitucionalmente admisible si el control jurisdiccional que admiten las normas con rango de ley (recurso directo, cuestión y autocuestión de inconstitucionalidad) es suficiente para dar una tutela equivalente a la que puede dar un Juez de lo contencioso ante un acto administrativo. Únicamente será admisible si todas las lesiones que puedan producirse se pueden corregir con el normal ejercicio de la jurisdicción constitucional.

En el caso concreto el Tribunal Constitucional constata que se trata de un supuesto perfectamente normal en el que, al no llegar un acuerdo para la adquisición de los bienes por compraventa, el poder público recurre al expediente de su expropiación forzosa por medio de una ley singular. Este medio debe ser únicamente utilizado cuando los bienes, por su naturaleza o circunstancia, no admiten otra forma de adquisición por el poder público, pero no puede utilizarse cuando el poder público no puede adquirirlos de forma negociada.

La ley recurrida no está justificada en circunstancias excepcionales y además, tiene una estructura y contenido que no permiten que los derechos e intereses de los expropiados pueda conseguirse en sede constitucional sin menoscabar la naturaleza de la jurisdicción.

La declaración de utilidad pública de las obras de ampliación del Parlamento de Canarias es plenamente constitucional, pues la causa expropriandi ha sido definida por el legislador autonómico en una materia de su esfera competencial, como es la determinación de la necesidad de ampliación de la sede y su alcance; y por otro lado el legislador ha justificado en la Ley 2/1992 la necesidad de proceder a la ampliación.

En relación a la arbitrariedad o desproporción de la declaración de la necesidad de ocupación de los edificios, es doctrina del Tribunal Constitucional que para comprobar que una actuación de los poderes públicos supera el principio de proporcionalidad, es necesario constatar que cumple tres condiciones: en primer lugar, si la medida es idónea para alcanzar el fin constitucionalmente legítimo perseguido (juicio de idoneidad); en segundo lugar, si la medida idónea o adecuada es necesaria, es decir, que no exista otra medida menos lesiva para conseguir tal fin con la misma eficacia (juicio de necesidad); y en tercer lugar, si la medida idónea y menos lesiva resulta equilibrada o ponderada, es decir que de aplicarse aporta más beneficios para el interés general que perjuicios a otros bienes en conflicto (juicio de proporcionalidad en sentido estricto).

En atención a los criterios mencionados, los bienes son idóneos o adecuados para alcanzar el fin de utilidad pública, es decir, la ampliación del Parlamento de Canarias. Aunque los bienes en cuestión no son los únicos que permiten la ampliación de la sede, pues en la ley cuestionada se permite la expropiación de otros bienes, en consecuencia, para confirmar la necesidad es necesaria una justificación específica que la ley no ofrece y que el Tribunal lógicamente no puede determinar.

En consecuencia, el Tribunal Constitucional, concluye que la declaración de necesidad de ocupación de los bienes no puede satisfacer el juicio de necesidad en relación al principio de proporcionalidad, por lo que se declara la inconstitucionalidad del artículo primero de la Ley cuestionada.

Como se ha mencionado al inicio, en esta sentencia el Tribunal Constitucional rectifica en parte la doctrina sobre el Caso RUMASA. Des de esta sentencia, se manifiesta la limitación que provocan las leyes singulares a la tutela judicial efectiva. Es muy relevante las importantes limitaciones que puede provocar un instrumento como la ley, en lugar de utilizar reglamentos o actos normativos, como menciona el profesor Arana García, instrumentos administrativos que no dificulten el control jurisdiccional.¹⁵

6. Jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia de leyes singulares no expropiatorias: SSTC 129/2013, 203/2013, 50/2015, 231/2015 y 152/2017

6.1. STC 129/2013, de 4 de junio. “Caso planta de Santovenia del Pisuerga”

La sentencia 129/2013, de 4 de junio, resuelve el recurso de inconstitucionalidad contra la Ley de las Cortes de Castilla y León 9/2002, de 10 de julio, sobre declaración de proyectos regionales de infraestructuras de residuos de singular interés para la Comunidad, y en concreto, contra los apartados 1,2, 3, 4 y 5 de su artículo único, disposición adicional y disposición transitoria. En este caso, se analiza una ley singular sin carácter expropiatorio.

En relación a los antecedentes de hecho, la Sentencia del Tribunal Supremo de 3 de diciembre de 2001, anuló las licencias de obra y actividad de la planta de transferencia y tratamiento de subproductos industriales del polígono industrial de Santovenia de Pisuerga que dio lugar al cierre de la planta en mayo de 2002. Ese mismo mes de mayo, el Consejo de Gobierno de la Junta de Castilla y León (órgano ejecutivo) aprobó el proyecto de ley para la declaración de proyectos regionales de infraestructuras de residuos. La ley fue aprobada el 10 de julio y publicada en el Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma el 12 de julio. Entrando en vigor al día siguiente. En consecuencia, la planta mencionada fue reabierta.

Los recurrentes entendían que la ley aprobada por las Cortes de Castilla y León (9/2002), era una ley especial, y que, por tanto, dispensaba de la aplicación del régimen general (Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de ordenación del territorio de Castilla y León). Lo que permitía que la aprobación

¹⁵ García, E. A. (2013). El Derecho Fundamental a la Tutela Judicial Efectiva como Límite Constitucional a las Leyes Singulares I. *Dereito Público*, 10(54), 150-165.

de proyectos regionales se llevase a cabo a partir de leyes, en lugar de decretos. Además, se trataba de una ley autoaplicativa y singular. Aunque la forma en que estaba redactado el supuesto de hecho de aplicación permitía la aplicación a otros casos, la disposición adicional y la disposición transitoria exponían que había sido dictada en atención a un supuesto de hecho concreto, y que, por tanto, se agotaba su contenido en la ejecución de la medida en ese supuesto de hecho concreto.

El profesor Arana García expone en su artículo “*El derecho Fundamental a la Tutela Judicial Efectiva como Límite Constitucional a las Leyes Singulares*”¹⁶, los problemas constitucionales que plantea esta ley y que parece interesante reproducir:

En primer lugar, la aprobación por ley de los proyectos regionales de infraestructuras de residuos vulnera el principio de jerarquía normativa. El art.21.1 de la Ley de ordenación del Territorio de Castilla y León al que se remite la Ley recurrida 9/2002, establece que los proyectos regionales de infraestructuras de residuos han de ajustarse a las determinaciones de los instrumentos de ordenación del territorio que se aprueban por Decreto de la Junta de Castilla y León, el órgano ejecutivo (E. Arana García, 2013).

En segundo lugar, la Ley 9/2002, vulnera la reserva de la función ejecutiva de la Administración regional, la distribución de funciones entre el poder legislativo y el poder ejecutivo, y el principio de separación de poderes, invadiendo la esfera del ejecutivo y evitando el control judicial de los poderes públicos. (E. Arana García, 2013).

En tercer lugar, la ley vulnera diversos derechos fundamentales (E. Arana García, 2013):

El derecho a la tutela judicial efectiva y la prohibición de indefensión (art.24.1 CE). Dado que desaparecen las posibilidades de control judicial propio de los actos administrativos que alcanza cualquier infracción del ordenamiento jurídico y se deja abierta la vía del control judicial (E. Arana García, 2013).

El derecho a un procedimiento administrativo previo y a los principios de contradicción y defensa (E. Arana García, 2013).

El derecho a la igualdad. Dado que, a los vecinos del municipio, a su Ayuntamiento y a los afectados o interesados en el caso concreto, se les aplica un régimen jurídico totalmente diferente en materia de ordenación territorial y sustancialmente peor que a otros afectados o interesados en

¹⁶ García, E. A. (2013). El Derecho Fundamental a la Tutela Judicial Efectiva como Límite Constitucional a las Leyes Singulares I. *Direito Público*, 10(54), 150-165.

proyectos regionales tramitados por la vía ordinaria. Se reducen sus posibilidades de participación y defensa (E. Arana García, 2013).

En cuarto lugar, la disposición adicional de la Ley aprobada por las Cortes de Castilla y León 9/2002, vulnera el derecho a la ejecución de sentencias firmes (art.24.1 CE) y resulta contraria a la reserva de jurisdicción (117.3 CE). El Profesor Arana García nos recuerda la posición del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en relación al concepto de proceso justo del art.6 Convenio de Roma de 1950. Este considera contrario a un proceso justo cualquier injerencia del poder legislativo en la administración de justicia, en el desarrollo judicial de un proceso (E. Arana García, 2013).

En quinto lugar, la Ley 9/2002, vulnera el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art.9.3 CE). La razón de esta vulneración radica en que la Junta de Castilla y León para declarar la planta de Santovenia proyecto regional, podría haber hecho uso del procedimiento de la Ley de Ordenación del Territorio de 1998. En lugar de utilizar una vía legislativa especial que reduce considerablemente las posibilidades de participación de los representantes de la ciudadanía, con el único objeto de dejar sin ejecución una Sentencia del Tribunal Supremo a través de una vía que elude los controles ordinarios (E. Arana García, 2013).

Como expone el Profesor Arana, los puntos anteriores ponen de manifiesto los problemas más importantes que se han planteado hasta ahora y que seguirán planteándose cuando el legislador haga uso de este instrumento legislativo (E. Arana García, 2013).

La representación legal de la Comunidad Autónoma de Castilla y León basaba su defensa en la carencia de carácter de ley singular de la norma impugnada. Basándose también en la doctrina del Tribunal Constitucional que afirma que la ley puede tener cualquier contenido y que no hay reserva reglamentaria alguna. En relación con la vulneración por la Ley 9/2002 del derecho a la tutela judicial efectiva, este no se vulnera porque una materia se regule por ley porque esto no determina su inmunidad jurisdiccional al existir la cuestión de inconstitucionalidad (E. Arana García, 2013).

Para el Tribunal Constitucional, los proyectos regionales de infraestructuras de residuos se aprueban por ley. El artículo único de la ley impugnada contiene una reserva formal de ley que supone eliminar la función de la Administración de aplicación de la norma al caso concreto, que le correspondería. Son leyes autoaplicativas que no requieren de una posterior actividad administrativa de aplicación dado que la contienen en sí misma (E. Arana García, 2013).

El carácter autoaplicativo se encuentra en gran parte en la disposición adicional de la Ley 9/2002. Esta declara proyectos regionales de infraestructuras de residuos la planta de transferencia, de tratamiento físico-químico y depósito de seguridad de Santovenia del Pisuerga, Valladolid. La

disposición establece que los efectos de la declaración son los previstos en el artículo único de la ley, lo que supone su inmediato funcionamiento y la ejecución de las actividades y actos de uso del suelo previstos en el proyecto. Así lo constata el Profesor Arana García (E. Arana García, 2013).

En resumen, la disposición adicional de la ley es la que contiene una ley autoaplicativa que, en su artículo único, sustituye la actividad administrativa de aplicación de la ley general. La ley se puede ejecutar directamente por la Administración sin necesidad de regulaciones reglamentarias de complemento (E. Arana García, 2013).

El profesor Arana García que a su vez cita a Muñoz Machado, manifiestan que en casos como el que nos ocupa, imponen la indeterminación del reglamento, aunque su aprobación pueda parecer prescindible. Es necesario que la Administración Pública, en uso de sus potestades, programe su actuación, adelantando los criterios que va a utilizar para actuar a fin de que los ciudadanos conozcan en que sentido es posible que vayan a ser orientadas las decisiones de los poderes públicos. Esta anticipación habitualmente se hará mediante norma (E. Arana García, 2013).

El Tribunal Constitucional, para la resolución del caso que nos ocupa, recuerda su doctrina sobre leyes singulares, estableciendo cuáles son sus límites y los criterios de su constitucionalidad. Menciona que las leyes singulares no son inconstitucionales por el simple hecho de ser singulares. El concepto de ley presente en la Constitución Española no impide la existencia de leyes singulares, el contenido de las cuales es actividad ejecutiva.

Aunque el Tribunal Constitucional, reconoce la posibilidad de existencia de leyes singulares, también confirma que no son el ejercicio normal de la potestad legislativa. Por esta razón, tienen una serie de límites que se encuentran en la Constitución, y que el Profesor Arana García explica en su artículo¹⁷ de la siguiente forma: en primer lugar, el principio de igualdad exige que la ley singular responda a una situación excepcional igualmente singular. En segundo lugar, la adopción de leyes singulares debe estar limitada a aquellos casos excepcionales que, por su extraordinaria trascendencia y complejidad, no son remediados por los instrumentos normales de que dispone la Administración, ni por los instrumentos normativos ordinarios, siendo necesario que el legislador intervenga singularmente para conseguir una solución adecuada a una situación singular. En tercer lugar, por ley singular no se puede impedir el ejercicio de derechos fundamentales, que son una materia reservada a ley general, así lo establece el Tribunal Constitucional en el FJ 11 de la STC 166/1986. Por lo tanto, el canon de constitucionalidad que

¹⁷ García, E. A. (2013). El Derecho Fundamental a la Tutela Judicial Efectiva como Límite Constitucional a las Leyes Singulares I. *Direito Público*, 10(54), 150-165.

debe utilizar el Tribunal Constitucional para ejercer el control de las leyes singulares es el de razonabilidad, proporcionalidad y adecuación. El respeto de estos principios fue establecido en jurisprudencia anterior. A estos se debe sumar, el respeto al derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (art.24.1) CE, que estableció la sentencia de junio de 2013. La diferencia con las anteriores es que ésta no tiene carácter expropiatorio. En esta sentencia se establece que las leyes autoaplicativas no expropiatorias también pueden vulnerar derechos e intereses legítimos.

En esta Sentencia el Tribunal Constitucional afirma que estamos ante dos tipos de leyes dentro de un mismo acto legislativo, una general y la otra singular autoaplicativa. En este sentido René Javier Santamaría Arinas, Profesor de derecho administrativo, en su artículo "*Leyes singulares, tutela judicial efectiva y recepción de la doctrina*" *Boxus*" por el Tribunal Constitucional español"¹⁸ explica que la singular autoaplicativa es la disposición adicional referida a la concreta planta de Santovenia de Pisuerga. La general, se entiende, el resto de la norma. Aunque el artículo único de la ley contiene una regulación general de los proyectos regionales en cuestión, se advierte que dentro de esa regulación se atribuye al legislador la competencia para su aprobación.

Añade el profesor en su artículo que la aportación novedosa de la sentencia es agregar que, si el tipo de ley singular y autoaplicativa fuera incompatible con la Constitución o el Estatuto de Autonomía, y, por tanto, inconstitucional, necesariamente lo sería también la reserva formal de ley que contiene, pues la habilitación para dictar leyes singulares que exceden los límites de la Constitución incumpliría los límites constitucionales (R.J.S. Arinas, 2014).

El Tribunal Constitucional manifiesta que las leyes singulares, aun cuando sean autonómicas, deben respetar los límites en relación a los derechos fundamentales. Por lo tanto, las leyes de aprobación de proyectos regionales de infraestructuras de residuos deben respetar el derecho a la tutela judicial efectiva titulares de derechos e intereses legítimos que se ven afectados por la aprobación de un proyecto de infraestructura de residuos.

Como menciona el Profesor Arana García¹⁹, seguidamente el Tribunal Constitucional realiza manifestaciones muy interesantes sobre la vinculación entre leyes singulares y tutela judicial efectiva y establece los criterios que deben tenerse en cuenta para determinar la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva por una ley singular. El Tribunal Constitucional establece que para la satisfacción del derecho a la tutela judicial efectiva de los titulares de derechos e intereses legítimos afectados por la aprobación de un proyecto regional de infraestructuras de residuos no

¹⁸ Arinas, R. J. S. (2014). *Leyes singulares, tutela judicial efectiva y recepción de la doctrina*" *Boxus*" por el Tribunal Constitucional español. *Revista de Administración Pública*, (193), 165-195.

¹⁹ García, E. A. (2013). El Derecho Fundamental a la Tutela Judicial Efectiva como Límite Constitucional a las Leyes Singulares I. *Direito Público*, 10(54), 150-165.

se requiere del pronunciamiento de los Tribunales contencioso-administrativos. La satisfacción del derecho a la tutela judicial efectiva puede llevarse a cabo por el Tribunal Constitucional, pero para ello se exige que los titulares puedan acceder al Tribunal Constitucional reclamando un control de constitucional de la norma autoaplicativa, y en segundo término, se exige que el control que realice el Tribunal Constitucional sea suficiente ofrecer una tutela equivalente a la que ofrece la jurisdicción contencioso-administrativa ante un acto administrativo.

En consecuencia, la ley singular autoaplicativa del artículo único solo será constitucional si cumple con los dos requisitos mencionados y de esta forma se determinará la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la reserva formal de ley que contiene el mismo artículo único. En consecuencia, los dos requisitos que deben cumplir las leyes autoaplicativas para ser constitucionales son:

En primer lugar, es que los titulares de derechos e intereses legítimos no disfrutaran de un recurso directo contra leyes autoaplicativas, aun así, el art.24.1 de la Constitución Española exige que sus titulares puedan instar la tutela. Este requisito no se cumple en los supuestos de impugnación de normas con rango de ley.

En segundo lugar, tiene que ver con la intensidad del control que puede realizar el Tribunal constitucional sobre la Ley de aprobación del proyecto regional de infraestructuras de residuos sin desnaturalizar los límites de su jurisdicción. El Tribunal Constitucional establece que las leyes autoaplicativas del artículo único de la ley impugnada no satisfacen este requisito. La exclusión de la actividad que le correspondería de forma ordinaria a la Administración, impide un control en la misma intensidad que le correspondería a los Tribunales contencioso-administrativos, si la ejecución hubiera sido llevada a cabo por la Administración. Al Tribunal Constitucional no le corresponde el control fáctico y de legalidad ordinaria que exige la aplicación de la norma al caso concreto. Para que el Tribunal Constitucional otorgase una tutela equivalente a los tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa, el Tribunal Constitucional tendría que controlar, siguiendo la enumeración del Profesor Arana García²⁰, en primer lugar, si existe un interés supranacional más allá del que requiere la ley de ordenación del territorio de Castilla y León para la aprobación por el Consejo de Gobierno de los proyectos regionales; en segundo lugar, tendría que controlar que se ha seguido el procedimiento administrativo establecido, incluido el examen de legalidad de los actos de trámite; en tercer lugar, debería controlar que el proyecto cumple la ordenación territorial y requisitos establecidos en otros instrumentos de ordenación territorial y

²⁰ García, E. A. (2013). El Derecho Fundamental a la Tutela Judicial Efectiva como Límite Constitucional a las Leyes Singulares I. *Dereito Público*, 10(54), 150-165.

por último debería controlar que el proyecto reúne las condiciones exigidas para la edificación y las medioambientales. Lógicamente el examen de estos aspectos no le corresponde de ningún modo al Tribunal Constitucional, son aspectos de legalidad ordinaria.

Con todo esto, el Tribunal Constitucional declara la vulneración del art.24.1 CE, poniendo de manifiesto la inconstitucionalidad de la reserva de ley formal para la aprobación del proyecto regional de infraestructuras de residuos que contiene el apartado primero del artículo único de la Ley 9/2002, de 10 de julio. Se declara igualmente inconstitucional la disposición transitoria que se refiere a los efectos que produce sobre los proyectos regionales que hubieran iniciado su tramitación al amparo de la Ley de ordenación del territorio de Castilla y León, y la disposición adicional que contiene una ley autoaplicativa que vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva de los titulares de derechos e intereses legítimos afectados por la declaración de proyectos regionales de infraestructuras de residuos de la planta.

6.2. STC 203/2013, de 5 de diciembre. “Caso proyecto regional Ciudad del Medio Ambiente”

Este caso se inicia con la interposición del recurso de inconstitucionalidad núm.6601-2007, interpuesto por más de cincuenta Diputados del Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso contra la Ley de Castilla y León 6/2007, de 28 de marzo, de aprobación de proyecto regional “Ciudad del Medio Ambiente”. Los recurrentes entienden que la ley impugnada, singular y autoaplicativa, vulnera el principio de igualdad en la ley (art.14 CE) y el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art.9.3 CE), la reserva al Gobierno de la Comunidad Autónoma de Castilla y León de la función ejecutiva (arts.10.19.1 y 20.1 EACL) y el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (art.24.1 CE).

La Ley autonómica 6/2007, de 28 de marzo, consta de un artículo único por el que se aprueba el proyecto regional “Ciudad del Medio Ambiente”, una disposición adicional que determina que el proyecto no altera la planificación sectorial vigente y establece que la aprobación del proyecto comporta una directa modificación de las normas subsidiarias de planeamiento municipal de Garray; de una disposición final primera, que habilita para la modificación por decreto de las determinaciones urbanísticas contenidas en el proyecto regional y una disposición final segunda de entrada en vigor.

El proyecto regional no autoriza una obra mas o menos compleja como en el caso analizado anteriormente en la STC 129/2013, de 4 de junio, sino que planifica la ejecución de una actuación urbanística. El proyecto regional “Ciudad del Medio Ambiente” contiene la ordenación urbanística del ámbito territorial delimitado por el proyecto.

La jurisprudencia de la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Supremo considera que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística son disposiciones de carácter general pues se incorporan al ordenamiento jurídico, su vigencia y fuerza vinculante permanece en el tiempo y se consolidan en cada acto de aplicación.

El Tribunal Constitucional manifiesta que dado que la ley impugnada 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 cabo la ejecución tanto jurídica como física de la urbanización y edificación. Esto impide calificarla de ley autoaplicativa, a diferencia de lo que sucede en las sentencias analizadas SSTC 48/2005, de 3 de marzo y 129/2013, de 4 de junio.

Por otro lado, el TC constata que la ley impugnada no tiene una estructura singular en atención a los destinatarios a los que va dirigida, como sucedía, por ejemplo, en la STC 166/1986, de 19 de diciembre, analizada con anterioridad en el presente estudio. Como todas las ordenaciones urbanísticas, el proyecto regional en cuestión tiene por objeto la regulación de los usos determinados terrenos y por destinatarios a todos aquellos afectados. En consecuencia, no se trata de una ley de destinatario único, siendo las que tienen esta naturaleza consideradas leyes singulares.

Por otro lado, como se menciona en la STC 129/2013, de 4 de junio, son también leyes singulares aquellas dictadas en atención a un supuesto de hecho concreto y singular, que agotan su contenido y eficacia en la adopción y ejecución de medidas ante este supuesto de hecho y no comunicable a ningún otro. En consecuencia, constata el Tribunal, que una ley que no fuera de destinatario único ni autoaplicativa, tiene esa naturaleza singular si ha sido dictada en atención a un supuesto de hecho concreto singular o excepcional.

En relación al principio de igualdad, el TC ha expuesto en reiteradas ocasiones, que, aunque la Constitución no impide la existencia de leyes singulares éstas no son el ejercicio normal de la potestad legislativa y están sujetas a determinados límites. En la STC 129/2013, de 4 de junio, estudiada con anterioridad, se estableció que el principio de igualdad exige que la ley singular responda a una situación excepcional. La adopción de leyes singulares debe estar limitada a aquellos casos excepcionales que no son remediados por instrumentos normales de los que dispone la Administración, de esta forma se expuso en la STC 166/1986, de 19 de diciembre, también analizada con anterioridad.

El canon de constitucionalidad de este tipo de leyes es el de la razonabilidad, proporcionalidad y adecuación. En primer lugar, la ley singular debe tener una justificación objetiva y razonable y debe ser proporcionada a la situación excepcional que justifica la regulación singular. Se dijo en

la STC 166/1986, de 19 de diciembre, que la ley singular solo será compatible con el principio de igualdad cuando la singularidad de la situación resulte inmediatamente de los hechos, de manera que el supuesto de la norma venga dado por esos hechos y solo corresponda al legislador establecer las consecuencias jurídicas para alcanzar el fin.

En relación a la arbitrariedad del legislador (art.9.3 CE). El Tribunal Constitucional debe verificar si el precepto establece una discriminación, pues la discriminación siempre supone una arbitrariedad, o si bien carece de toda explicación racional que también supondría una arbitrariedad.

El legislador justifica la situación excepcional en la exposición de motivos de la ley impugnada cuando dice que “el proyecto regional Ciudad del Medio Ambiente, debe considerarse de excepcional relevancia para el desarrollo tanto social como económico de Castilla y León, ya que constituye un modelo pionero tanto a nivel nacional como internacional. Sus efectos socioeconómicos serán relevantes a corto, medio y largo plazo, por varias razones: por permitir el asentamiento de empresas de tecnologías innovadoras en materia de medio ambiente, creando empleo directo e indirecto de alta cualificación y constituyendo un núcleo tecnológico industrial de referencia en España...”. El TC constata que no es posible afirmar que la calificación como excepcional carezca de total y absoluta justificación pues el legislador explicita la importancia del planeamiento para el desarrollo social y económico de Castilla y León y responde a razones objetivas derivadas de las necesidades de la Comunidad Autónoma.

No obstante, el legislador no ha explicitado las razones por las que entiende que la utilización de la ley es una medida razonable y proporcionada, teniendo conocimiento que la utilización de la ley suponía la eliminación del control de la jurisdicción contencioso-administrativa.

No consta en el proyecto la inaplicación de norma legal o reglamentaria por lo que la misma ordenación podría haberse realizado mediante norma aprobada por el Consejo de Gobierno. Además, en la disposición adicional primera de la norma en cuestión, se dispone que determinaciones urbanísticas pueden ser modificadas mediante decreto por la Junta de Castilla. En consecuencia, de esta forma se constata la falta de necesidad de la intervención del legislador para la obtención de los objetivos que se persiguen. La utilización de la ley ha sacrificado el control de legalidad ordinaria.

En consecuencia, el TC concluye que la utilización de la ley no es una medida razonable ni proporcionada a la situación excepcional que ha justificado su aprobación y por lo tanto, no satisface el segundo de los límites que menciona la STC 166/1986, de 19 de diciembre, al establecer que la adopción de leyes singulares debe estar limitada a aquellos casos excepcionales

que por su extraordinaria trascendencia y complejidad, no son remediables por los instrumentos normales de los que dispone la Administración.

Y como consecuencia de la desproporción llevada a cabo por el legislador, la ley impugnada ha vulnerado el art.24.1 CE, al impedir el acceso al control judicial de derechos e intereses legítimos afectados y eliminar la posibilidad de un control judicial de la misma intensidad que hubieran podido realizar los Tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa si el proyecto se hubiera aprobado por reglamento.

El Tribunal falla a favor de los recurrentes estimando el recurso de inconstitucionalidad y declarando su inconstitucionalidad y nulidad.

En este caso, el Tribunal considera que no estamos ante una ley autoaplicativa al ser susceptible de ser aplicada durante su vigencia y tampoco la considera una ley de estructura singular en atención a los destinatarios a los que se dirige, sin embargo, si la considera singular por su objeto, ya que ha sido dictada en atención a un supuesto de hecho concreto, a una situación singular o excepcional ²¹.

6.3. STC 50/2015, de 5 de marzo. “Caso parque natural de Fuentes Carrionas”

Este caso se trata de la cuestión de inconstitucionalidad núm.1549-2014 promovida por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León sobre la Ley de Castilla y León 5/2010, de 18 de mayo, de modificación de la Ley 4/2000, de 27 de junio, de declaración del parque natural de Fuentes Carrionas y Fuente Cobre-Montaña Palentina por posible vulneración de los arts.9.3 y 24.1 en relación con el art.117.3 CE.

Los antecedentes son en primer lugar, que la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Castilla y León dictó el 8 de enero de 2008 una Sentencia estimando el recurso interpuesto por la Asociación para la Defensa de Recursos Naturales de Cantabria contra el Decreto 13/2006, de 9 de marzo, por el que se modificaba el anexo I del Decreto 140/1998, de 16 de julio, por el que se aprobaba el plan de ordenación de los recursos naturales de Fuentes Carrionas y Fuente Cobre-Montaña Palentina y se declaraba nulo el Decreto. Esta nulidad fue confirmada por Sentencia del Tribunal Supremo el 25 de enero de 2012, basándose en que no había quedado acreditada la variación de circunstancias socioeconómicas o medioambientales que se tuvieron en cuenta en el momento de aprobación del Plan, sin que se hubiera valorado

²¹ Martos, J. A. M. (2015). LAS LEYES SINGULARES EN LA DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL/The unique laws in the doctrine of the Constitutional Court. *Revista Española de Derecho Constitucional*, (104), 269-295.

correctamente la repercusión que podía tener la instalación de estaciones de esquí en la protección, conservación, mejora y utilización racional del espacio.

El 8 de mayo de 2012 la representación procesal para la Defensa de los Recursos Naturales de Cantabria instó la ejecución de la Sentencia.

En consecuencia, la representación de la Sociedad Española de Ornitología (*birdlife*), de la Asociación para la defensa de la Naturaleza (WWW-ADENA) y de la fundación Oso Pardo promovió un incidente de ejecución de la Sentencia a fin de que se declara la imposibilidad de la ejecución por la promulgación de la Ley 5/2010, de 28 de mayo, solicitando a su vez, que en el momento de resolución del incidente se planteara por la Sala cuestión de inconstitucionalidad sobre esta norma.

En este punto de la Sentencia, se introducen todas las alegaciones de todas las partes personadas en el proceso, que, si bien pueden ser realmente interesantes, no parece conveniente añadir ese extenso volumen de texto en el presente estudio. En consecuencia, nos centraremos exclusivamente en los argumentos que finalmente pronuncia el Tribunal Constitucional.

Como hemos mencionado, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León promovió la cuestión de inconstitucionalidad en relación con la Ley 5/2010, de 28 de mayo, de modificación de la Ley 4/2000, de 27 de junio, de declaración del parque natural de Fuentes Carrionas y Fuente Cobre-Montaña Palentina. El órgano alega que la Ley 5/2010, hace imposible la ejecución de su Sentencia de 8 de enero de 2008 por la que se anulaba el Decreto 13/20006, de 9 de marzo en cuanto tiene el mismo contenido que el Decreto. El órgano considera que la norma es una ley singular contraria al art.9.3 CE en su vertiente de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, ya que se ha anulado la prohibición de establecer estaciones de esquí que contenía el plan de ordenación de los recursos naturales de Fuentes Carrionas y Fuente Cobre-Montaña Palentina, sin elementos que permitan valorar la racionalidad de la decisión, así como una vulneración del art.24.1 CE, en su vertiente de derecho a la ejecución de las Sentencias en sus propios términos, infracción que se encuentra vinculada con la reserva a los Jueces y Tribunales de la potestad de juzgar y ejecutar lo juzgado del art.117.3 CE.

El Abogado del Estado y el Fiscal General del Estado consideran que concurren las vulneraciones apreciadas, sin embargo, las representaciones de Junta de Castilla y León y de las Cortes de Castilla y León entienden que la cuestión debe ser inadmitida o subsidiariamente desestimada.

El Tribunal Constitucional procede al examen de la Ley 5/2010 para determinar si se encuadra dentro de algunos de los supuestos que han sido calificado como ley singular por el mismo

Tribunal, dado que el órgano judicial considera que se esta ante una norma singular que carecería de justificación pues habría sido dictada para evitar el cumplimiento de una decisión judicial.

El Tribunal recuerda la doctrina sistematizada en la STC 203/2013, en que se constataba la existencia de diferentes tipos de leyes singulares, en atención a las SSTC 48/2005, de 3 de marzo y 129/2013, de 4 de junio, se incluyen dentro de éstas las leyes autoaplicativas definidas como “leyes que contienen una actividad, típicamente ejecutiva, de aplicación de la norma al caso concreto”. En la STC 166/1986, de 19 de diciembre, se calificaba también de ley singular aquella que lo es en atención a los destinatarios a los que va dirigida, indicando que las leyes de destinatario único serían otro supuesto que la doctrina del TC ha calificado como leyes singulares. Y, por último, recuerda que en la STC 129/2013, de 4 de junio, señaló que son leyes singulares “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 a ningún otro”. En consecuencia, una ley que no fuera de destinatario único, ni autoaplicativa, tendría la naturaleza de ley singular si ha sido dictada en atención a un supuesto de hecho concreto, a una situación singular o excepcional.

Por lo que hace referencia al contenido de la Ley 5/2010. Consiste en un artículo único modificativo de la Ley 4/2000, de 27 de junio, de Declaración del parque natural de Fuentes Carrionas y Fuente Cobre-Montaña Palentina, para incorporar siete nuevas disposiciones adicionales que persiguen garantizar la compatibilidad de la conservación de los valores que motivaron la declaración de la zona como parque natural con la posibilidad de autorizar proyectos de estaciones de esquí alpino, previo análisis y evaluación de las repercusiones ambientales y de su adecuación a los objetivos de conservación del parque natural. Las disposiciones adicionales modifican aspectos del anexo I del Decreto 140/1998, de 16 de julio, por el que se aprueba el plan de ordenación de los recursos naturales de Fuentes Carrionas y Fuente Cobre-Montaña Palentina en relación con instalaciones de ocio, especialmente, la práctica de esquí alpino. La Ley 5/2010 reconoce que la normativa anteriormente vigente prohibía específicamente este tipo de instalaciones.

La Ley 8/1991, de 10 de mayo, de espacios naturales de la Comunidad de Castilla y León, establece que los planes de ordenación de recursos naturales son instrumentos de planificación de los espacios naturales protegidos que han de responder a los objetivos medioambientales y socioeconómicos de su art.26. Los instrumentos de planificación deben seguir para su aprobación la tramitación prevista en el art.32.1 de l Ley 8/1991. Las modificaciones del plan de ordenación de los recursos naturales introducidas por la Ley 5/2010 consisten en: excluir de las limitaciones en el uso del agua a las estaciones de esquí; permitir la introducción condicionada de elementos artificiales para la prestación de los servicios como televisión, radio, electricidad, ...; eliminar la

prohibición de construcción de estaciones de esquí; permitir en una zona calificada como de especial fragilidad del espacio, la realización de movimientos de tierra y actividades de instalación de infraestructura que pueden alterar el paisaje, ...

La Ley en cuestión contiene mandatos en relación al uso y actividades susceptibles de ser realizadas en el espacio natural protegido, permitiendo actuaciones anteriormente prohibidas o sometiendo la realización de determinadas actuaciones a previos requisitos, por lo tanto, tiene naturaleza normativa, es susceptible de ser aplicada mientras este vigente y precisa de actos administrativos de aplicación que permitan llevar a cabo la ejecución jurídica y física de las previsiones en relación con la construcción. En consecuencia, no se puede considerar ley autoaplicativa. Tampoco puede considerarse como Ley de destinatario único, de estructura singular en atención a los destinatarios a los que va dirigida, pues tiene por objeto la regulación de determinados usos y sus destinatarios son todos aquellos afectados por las modificaciones que la norma contiene en relación a la ordenación de los recursos naturales.

Por lo tanto, solo queda averiguar si se trata de una ley singular, por ser dictada en atención a un supuesto de hecho concreto que justificaría la utilización de la ley. Nos dice el TC, que en atención al supuesto de hecho que regula, la regulación no necesita de norma de rango legal, por lo que la utilización de la ley no respondería al ejercicio normal de la potestad legislativa sino a una situación excepcional que ha de justificar el recurso a una norma legal.

La Ley 8/1991, de 10 de mayo, de espacios naturales de la Comunidad de Castilla y León, establece los rasgos generales a los que debe responder los instrumentos de planificación que son planes de ordenación de los recursos naturales y atribuye el Consejo de Gobierno la competencia para aprobarlos. Por tanto, la reserva de ley se extiende solamente a la declaración de un espacio como parque regional. El Tribunal dice que formalmente la Ley 5/2010 podría encontrar cobertura en la reserva pues es una modificación de la Ley 4/2000. Sin embargo, menciona que la ley cuestionada no afecta en realidad a la Ley 4/2000, el objeto de la cual es delimitar el ámbito territorial del espacio protegido, uso y gestión, remitiendo el régimen de protección, uso y gestión a lo que en el marco de la ley 8/1991, determine el correspondiente plan de ordenación. Es el plan de ordenación de los recursos naturales el que es modificado por las disposiciones adicionales de la Ley 5/2010. El plan de ordenación debería haber sido aprobado por norma reglamentaria, y, en consecuencia, sometida a la jurisdicción contencioso-administrativa. No existe en nuestro ordenamiento una reserva reglamentaria, la previsión de aprobación del plan por decreto no es determinante, pero en este caso tampoco existe una reserva de ley para la modificación, en este sentido se utiliza la ley para introducir modificaciones en una norma de rango reglamentario.

Esta forma de actuar responde en la existencia de varias iniciativas de desarrollo económico y social por la creciente demanda social de actividades de ocio. A falta de una reserva material o formal ley, la modificación del plan de ordenación de los recursos naturales de Fuetes Carrionas y Fuente Cobre-Montaña Palentina a través de la inclusión de siete disposiciones adicionales, responde a la singularidad del supuesto de hecho al que se quiere atender que es posibilitar el establecimiento de instalaciones de practica de esquí en zonas del espacio natural para contribuir al desarrollo económico de la zona.

Por lo tanto, el Tribunal concluye que igual que en el caso de la STC 203/2013, se trata de una ley singular, pues ha sido dictada en atención a un supuesto de hecho excepcional que la justifica. El canon de constitucionalidad que se debe aplicar en el caso pues, es el de razonabilidad, proporcionalidad y adecuación.

En este sentido el legislador autonómico ha justificado la situación excepcional para la aprobación de la Ley 5/2010 en la necesidad de mejorar la economía de los municipios del entorno del espacio natural protegido a través del incremento del turismo que puede producir establecer estaciones de esquí prohibidas hasta el momento. Se promueve la modificación a fin de responder a uno de los objetivos perseguidos por la declaración del parque natural. El TC establece que no puede excluirse que la modificación carezca de justificación objetiva en la medida en que responde a la necesidad de desarrollo socio-económico de la zona.

Ahora bien, nos dice el Tribunal que de la misma forma que pasaba en la STC 203/2013, aunque la modificación propuesta pudiera tener una justificación razonable, lo que en ningún caso se ha explicado es la necesidad que de la modificación se llevara a cabo por ley. Menciona el Tribunal que le es significativo que la regulación material de la ley no presenta grandes diferencias con el Decreto 13/2006, de 9 de marzo, anulado por el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, confirmada por el TS. Expone en este sentido el Tribunal que si bien en principio no resulta contrario a la Constitución que el legislador asuma una tarea antes encomendada al poder reglamentario, en este caso, el Tribunal considera que el legislador la asume de una forma que no se ajusta con las exigencias constitucionales. Frente a la vocación de generalidad que la ley ha de tener, esta ley no contiene justificación de la excepcional relevancia de la modificación del plan de ordenación de los recursos naturales en relación solo con un específico uso de las instalaciones destinadas al esquí, determinante de su aprobación por ley, mientras que cualquier otra modificación deba llevarse a cabo por vía reglamentaria, con la circunstancia de que en ese caso la modificación esta condicionada al cambio de circunstancias o criterios que justificaron a aprobación del plan.

Por tanto, el Tribunal concluye como lo hizo en la STC 203/2013 la que la utilización de la ley no es una medida razonable ni proporcionada a la situación excepcional que ha justificado su aprobación y por las mismas razones tampoco satisface el segundo límite que establece la STC 166/1986, de 19 de diciembre, sobre que la adopción de leyes singulares debe estar limitada a aquellos casos excepcionales que, por su extraordinaria trascendencia y complejidad no son remediabiles por los instrumentos normales de los que dispone la Administración, obligada a actuar de acuerdo al principio de legalidad ni por los ordinarios siendo necesario que el legislador intervenga singularmente para dar una solución adecuada a una situación singular.

Además, atendiendo a que la norma impugnada reproduce casi idénticamente la regulación reglamentaria declarada nula, vulnera el art.24.1 CE. El Tribunal ha reconocido múltiples veces que el derecho del art.24.1 CE es el derecho a que las resoluciones alcancen la efectividad. En una sentencia anterior (STC 312/2006, de 8 de noviembre) el TC ya estableció que no tiene cabida en la Constitución una ley o régimen jurídico el efecto de los cuales sea sacrificar de forma desproporcionada, el pronunciamiento contenido en el fallo de una resolución judicial firme, y esto es lo que se produce en el caso objeto de estudio, según el Tribunal Constitucional.

En consecuencia, se declara la inconstitucionalidad y nulidad de la Ley 5/2010, de 28 de mayo.

6.4. STC 152/2017, de 21 de diciembre. “Caso almacenamiento subterráneo de gas Castor”

Este caso se trata de un recurso de inconstitucionalidad acumulados presentados separadamente por el Parlamento de Cataluña, el Gobierno de la Generalitat de Cataluña y más de 50 diputados del Grupo Parlamentario Socialista del Congreso frente a los artículos 2 y 4.1. del Real Decreto-ley 13/2014, de 3 de octubre, por el que se adoptan medidas urgentes en relación con el sistema gasista y la titularidad de las centrales nucleares.

El TC procede a resolver en unidad de acto los recursos de inconstitucionalidad interpuestos. El preámbulo del RDL 13/2014, de 3 de octubre impugnado, comienza con la confirmación de que el almacenamiento subterráneo de gas natural “Castor” situado en el subsuelo del mar a 21 km aproximadamente de la costa, es una infraestructura singular en la que concurren unas circunstancias que requieren de una solución que, con carácter inmediato y urgente, habilite un marco normativo que consolida la primacía del interés general en relación con la seguridad de las personas, los bienes y el medio ambiente en el entorno del almacenamiento. También se menciona aquí, que el RDL se justifica por la extraordinaria y urgente necesidad de atender a la compleja situación técnica existente en la instalación, especialmente tras la renuncia a la concesión presentada por su titular.

Según el preámbulo, para hacer frente a esa situación se acuerda la hibernación de las instalaciones y la asignación de su administración a la sociedad Enagás Transporte S.A.U. A esta entidad se encomienda el mantenimiento y operatividad de la instalación, y la elaboración de los informes técnicos necesarios para determinar su “correcta operatividad” y la realización de los trabajos necesarios para su desmantelamiento en su caso, todo esto mientras dure la hibernación. Enagás S.A.U deberá pagar una compensación a Escal GS, SL por las instalaciones para las que se le asigna la administración. La asignación se justifica por la experiencia adquirida por Enagás Transporte S.A.U, en la gestión y operación de almacenamiento subterráneos, como titular de las principales instalaciones de esa naturaleza que garantiza el mantenimiento efectivo del almacenamiento subterráneo “Castor” en condiciones seguras. Se reconoce una retribución por el desarrollo de los trabajos que la norma le asigna y una compensación por el desembolso al actual titular de las instalaciones.

La explotación se inicio con el Real Decreto 855/2008, de 16 de mayo, que otorgó la concesión a Escal UGS, SL. El preámbulo del RDL 13/2014 el 5 de julio de 2012 se levantó acta de puesta en servicio provisional para el conjunto del almacenamiento que, además de habilitar para la inyección del gas colchón, establecía el inicio del devengo de la retribución regulada de la instalación. En ese momento sucedieron los siguientes acontecimientos que manifiesta la norma de urgencia.

La inyección del gas colchón estaba programada en varias fases, que, de forma gradual, debía permitir la validación y puesta en marcha de la instalación. Las dos primeras fases no tuvieron incidencias significativas. Durante la tercera fase de inyección, en el mes de septiembre de 2013, la red sismográfica de monitorización del almacenamiento detectó una serie de eventos sísmicos. Esto motivó la suspensión temporal de la operación de almacenamiento, decretada por la Dirección General de Política Energética y Minas el 26 de septiembre de 2013 y prorrogada por Resolución de 18 de junio de 2014.

Como era imposible emitir una conclusión definitiva sobre las eventuales consecuencias de volver a la operación, el RDL 13/2014 procedió a la hibernación de la instalación como se ha mencionado con anterioridad. El 18 de julio de 2014 Escal UGS, SL había formalizado el ejercicio de su derecho a la renuncia de la concesión, pudiendo recibir la correspondiente compensación por las inversiones realizadas.

Los actores de los diferentes recursos de inconstitucionalidad que se resuelven conjuntamente manifiestan que el RDL 13/2014: contraviene los límites impuestos por el art.86.1 CE a los decretos-leyes al no concurrir el presupuesto habilitante exigido por la Constitución consistente en una situación de extraordinaria y urgente necesidad que legitimaría el recurso a la legislación

de urgencia, y sostienen que estamos ante una norma con rango de ley singular y autoaplicativa que no satisface los requisitos identificados por la doctrina del TC para que este tipo de leyes no disminuya la efectividad del derecho a la tutela judicial efectiva del art.24.1 CE.

En este punto de la Sentencia el Tribunal Constitucional sintetiza la doctrina constitucional relevante para el caso. En relación con el presupuesto que habilita al Gobierno la aprobación de normas con rango de ley provisionales, la STC 29/1982, de 31 de mayo, establece que la posibilidad de que el Gobierno dicte decretos-leyes cuando concurren situaciones de extraordinaria y urgente necesidad se configura como una excepción al procedimiento ordinario de elaboración de leyes, y su ejercicio está supeditado a la concurrencia necesaria de determinados requisitos que lo legitiman.

El primer requisito hace referencia a la exigencia de que el Decreto-ley se dicte exclusivamente para afrontar una situación de extraordinaria y urgente necesidad. Según el TC en relación al concepto “extraordinaria y urgente necesidad” constituye un límite jurídico a la actuación mediante decretos-ley. Por esta razón, el TC puede, en supuestos de uso abusivo o arbitrario rechazar la definición que los órganos políticos hagan de una situación determinada como de “extraordinaria y urgente necesidad” y declarar la inconstitucionalidad por faltar este requisito.

En la Sentencia citada, el Tribunal afirma que es jurisprudencia consolidada, que la apreciación de la concurrencia de extraordinaria y urgente necesidad es un juicio político que corresponde efectuar al Gobierno (titular constitucional de la potestad legislativa de urgencia) y al Congreso (titular de la potestad de convalidar, derogar o tramitar el texto como proyecto de ley). El Tribunal es el que controla que ese juicio político no se exceda de los límites de lo manifiestamente razonable, pero el control jurisdiccional no debe suplantar los órganos constitucionales que intervienen en la aprobación y convalidación de los Reales Decretos-Leyes. Afirma el Tribunal Constitucional que le corresponde a él un control externo, un control que consiste en comprobar que el Gobierno ha definido de manera explícita y razonada una situación de extraordinaria y urgente necesidad que necesite de una respuesta normativa con rango de ley, y que exista una conexión entre la situación y las medidas adoptadas.

En relación con la definición de la situación de extraordinaria y urgente necesidad, no es necesario que haya una definición expresa en el propio Real Decreto-ley, sino que el examen de concurrencia de el presupuesto de la “extraordinaria y urgente necesidad se ha de llevar a cabo a través de la valoración conjunta de todos los factores que determinaron al Gobierno a dictar la disposición legal excepcional y que son los que quedan relatados en la exposición de motivos de la norma, a lo largo del debate parlamentario de convalidación y en el expediente de elaboración de la misma.

En relación con la conexión de sentido o relación de adecuación entre la situación de urgente necesidad definida y las medidas adoptadas para hacerle frente, el TC hace uso de un doble criterio para valorar su existencia, por un lado, el contenido y, por otro lado, la estructura, de las disposiciones incluidas en el RDL. En la STC 29/1982, de 31 de mayo, se excluyen las disposiciones que, por su contenido y de manera evidente, no guarden relación alguna, directa ni indirecta, con la situación que se trata de afrontar ni aquellas que, por su estructura, independientemente de su contenido, no modifican de manera instantánea la situación jurídica existente. La Constitución se ha decantado por una regulación de los decretos-leyes flexibles y que se debe entender como la necesidad relativa respecto a determinadas situaciones, que, por razones difíciles de prever, requieren de una acción normativa inmediata en el plazo más breve que el requerido por la vía normal o por el procedimiento de urgencia para la tramitación parlamentaria de leyes.

En este momento se relata la doctrina del TC en materia de leyes singulares. Como mencionaban la SSTC 203/2013, de 5 de diciembre, y 50/2015, de 5 de marzo, se diferencian dos modalidades de leyes singulares, en primer lugar, las leyes autoaplicativas entendidas como leyes que contienen una actividad típicamente ejecutiva, de aplicación de la norma al caso concreto; o también como aquellas que no requieren del dictado de un acto administrativo de aplicación, por lo que los interesados, solo pueden solicitar el planteamiento por el Juez de la cuestión de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional.

El canon de constitucionalidad de este tipo de leyes es el establecido en la STC 129/2013 y sistematizado en la STC 231/2015. Las leyes singulares no constituyen un ejercicio normal de la potestad legislativa, y en consecuencia, están sujetas a una serie de límites contenidos en la Constitución, entre los cuales se encuentra, el principio de igualdad; su restricción a aquellos casos excepcionales que, por su extraordinaria trascendencia y complejidad, no son remediabiles por los instrumentos normales de los que dispone la Administración, constreñida a actuar con sujeción al principio de legalidad, ni por los instrumentos normativos ordinarios; así como la prohibición de condicionamiento o impedimento del ejercicio de los derechos fundamentales, materia reservada a leyes generales. Las leyes autoaplicativas, expropiatorias o no, deben confrontarse con la garantía de tutela judicial efectiva del art.24.1 CE, pues, aunque las leyes autoaplicativas expropiatorias tienen la peculiaridad de ir dirigidas directamente a la privación de un derecho constitucional, las leyes autoaplicativas no expropiatorias también son susceptibles de lesionar derechos e intereses legítimos. Como el art.24.1 protege todos los derechos e intereses legítimos no solo los consagrados en la Constitución, el canon de constitucionalidad del art.24.1 CE debe necesariamente operar cuando la ley singular que encierra una actividad materialmente

administrativa de aplicación de la norma al caso concreto, afecte a los derechos o intereses legítimos a los que el precepto da cobertura.

Junto con estas existen las leyes singulares no autoaplicativas, que comprenden dos categorías, las de destinatario único o las dictadas en atención a un supuesto de hecho concreto, una situación singular o excepcional, 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 a cualquier otro, de modo que una ley que no fuera de destinatario único ni autoaplicativa tendría la naturaleza de ley singular si ha sido dictada en atención a un supuesto de hecho concreto, una situación singular o excepcional. En el caso de estas leyes no autoaplicativas, el canon de constitucionalidad debe ser el de razonabilidad, proporcionalidad y adecuación. El tribunal deberá comprobar si la excepcionalidad del supuesto de hecho tiene una justificación objetiva, en caso contrario sería arbitraria, y, si es así, si la utilización de la ley es una medida proporcionada a la excepcionalidad que ha justificado su aprobación.

Para comprobar si una determinada actuación de los poderes públicos supera el principio de proporcionalidad se debe constatar si cumple las tres condiciones, mencionadas con anterioridad: si la medida es idónea o adecuada para alcanzar el fin constitucionalmente legítimo perseguido por ella (juicio de idoneidad); si la medida idónea o adecuada es necesaria, en el sentido de que no exista otra medida menos lesiva para la consecución de tal fin con igual eficacia (juicio de necesidad); y si la medida idónea y menos lesiva resulta equilibrada, por derivarse de su aplicación más beneficios para el interés general que perjuicios sobre los otros bienes o intereses en conflicto (juicio de proporcionalidad en sentido estricto). Además, en el caso de leyes singulares de supuesto de hecho concreto debe valorarse su incidencia en el derecho a la tutela judicial efectiva, pues puede impedir el acceso al control judicial de los derechos e intereses legítimamente afectados y eliminar la posibilidad de un control judicial con la misma intensidad que la que hubieran podido realizar los Tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa.

Como ya se ha mencionado, el preámbulo del RDL impugnado justifica su aprobación por la extraordinaria y urgente necesidad de atender a la compleja situación técnica existente en la instalación, especialmente tras la renuncia a la concesión presentada por el titular. Como se ha mencionado, el preámbulo de la ley recuerda que tras la obtención de las perspectivas autorizaciones administrativas, la empresa concesionaria Escal UGS comenzó el almacenamiento mediante inyección de gas colchón, en la tercera fase de inyección se detectaron eventos sísmicos que generaron una alarma social que motivó la suspensión temporal de la operación del almacenamiento.

Con el RDL 13/2014 procede extinguir la concesión de explotación de la instalación “Castor”, consolida la suspensión de la operación de almacenamiento mediante su hibernación y se impone a Enagás Transporte S.A.U, adjudicataria de la instalación, la obligación de pago en favor de Escal UGS, S.L., de 1.350.729 miles de euros en concepto de valor neto de la inversión.

El preámbulo de la ley expresa que la nueva situación determinada por la renuncia sobrevenida a la concesión con la concurrencia de los hechos y aspectos técnicos, económicos y jurídicos hace imprescindible articular un marco normativo adecuado e inmediato que permita garantizar el interés general primario de la seguridad de las personas, bienes y el medio ambiente, y ello con el carácter de extraordinaria y urgente necesidad exigido para la aprobación del Real Decreto-ley en cuestión.

El art.1 del RDL 13/2014, dispone la hibernación de las instalaciones de almacenamiento “Castor”. Durante la hibernación no se producirán inyecciones y extracciones de gas natural excepto aquellas cantidades necesarias de hidrocarburo que sean imprescindibles para garantizar la operatividad de las instalaciones y equipos o la seguridad de las personas, los bienes y el medio ambiente.

Los recurrentes coinciden en discutir la necesidad de aprobar un precepto como el que se cuestiona, pues la hibernación de la instalación no aporta nada nuevo a la suspensión de actividades acordada en resolución de la Dirección General de Política Energética y Minas de 16 setiembre de 2013. Niegan que fuera necesaria una norma con rango de ley.

A la vista de que no existe una regulación general de la hibernación de las instalaciones de producción o almacenamiento de energía y en atención a las diferencias entre la hibernación y la suspensión provisional de las actividades, lleva al Tribunal a desestimar las impugnaciones contra el art.1.1 del RDL 13/2014, porque no se trata de una suspensión provisional de las actividades sino de una medida diferente, no estamos ante una confirmación de la resolución de la Dirección General de Política Energética y Minas mencionada. Se trata de una resolución innovadora sobre la que no debe pronunciarse el TC. La adopción de esta medida no podía llevarla a cabo la Administración de forma independiente pues la ausencia de regulación de una institución no puede considerarse habilitación para la libre actuación de las Administraciones Públicas, sino que es una laguna jurídica que solo puede colmarse atendiendo al sistema de fuentes de nuestro ordenamiento, sistema en el que la definición de los derechos y obligaciones de los ciudadanos es tarea que corresponde únicamente al legislador.

El Tribunal concluye que la adopción de la decisión de hibernación de la instalación de almacenamiento subterráneo “Castor” ha sido adoptada respetando la definición constitucional de la figura del Decreto-ley. Pues la norma de urgencia controvertida ha sido aprobada para hacer

frente a una situación que por razones difíciles de prever requieren una adopción normativa inmediata en el plazo más breve posible que el requerido por la vía normal o por el procedimiento de urgencia para la tramitación parlamentaria de leyes.

De igual manera se rechaza la alegación que sostiene que el precepto ha vulnerado los límites que deben respetar las leyes singulares. Al no existir una regulación general de la figura de la hibernación de instalaciones de producción o almacenamiento de energía, la adopción de esta decisión requiere la atribución de derechos y obligaciones que solo una norma con rango de ley puede establecer.

El capítulo segundo, contiene los arts.2 a 6. Los recurrentes reprochan a estos preceptos haber acordado la extinción de la concesión de la instalación de almacenamiento prescindiendo del régimen jurídico general en la materia integrado básicamente por el art.34 de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, de hidrocarburos y normativa concordante. Según ellos, el establecimiento de este régimen jurídico singular habría sido llevado a cabo sin que mediaran razones de extraordinaria y urgente necesidad habilitantes de la aprobación de un Real Decreto-ley y afirman que la norma es una ley singular autoaplicativa que no satisface las exigencias de la doctrina del Tribunal.

Estamos ante la declaración de extinción de la concesión, no por una simple renuncia del concesionario de la instalación, sino que estamos ante una alteración sustancial de las obligaciones que estaría llamado a cumplir. Por tanto, como esta medida no puede ser adoptada por la Administración en virtud de sus potestades, el establecimiento de la medida a través de una norma con rango de ley no puede ser considerada inconstitucional. Por otro lado, nos dice el Tribunal que en este supuesto se justifica que la norma adopte la forma de Decreto-ley, pues la extinción de la concesión era un requisito necesario para que la Administración pudiera acordar la hibernación, por lo que las razones de urgente y extraordinaria necesidad que justifican la medida, justifican también que en virtud de esa norma se acuerde la extinción de la concesión. Por lo que se desestima la impugnación del art.2 excepto su apartado segundo.

Ahora bien, en relación a las previsiones sobre la compensación a la concesionaria renunciante, por la empresa a la que se le asigna la administración. El art.14 del Real Decreto 855/2008, título concesional de la instalación prevé que: “En caso de caducidad o extinción de la concesión, las instalaciones revertirán al Estado. En tal caso, y para asegurar la recuperación de la inversión realizada por los titulares [...] se compensará a la empresa concesionaria por el valor neto contable de las instalaciones afectas al almacenamiento subterráneo siempre que estas continúen operativas. Lo anterior no será de aplicación en caso de dolo o negligencia imputable a la empresa concesionaria, en cuyo caso la compensación se limitará al valor residual de las instalaciones, sin perjuicio de otras responsabilidades de la empresa concesionaria.”.

Aunque el TC nos dice que la literalidad del precepto recuerda al tenor de las resoluciones administrativas e ilustra la función que viene a desempeñar el Real Decreto-ley que actúa como norma singular de carácter autoaplicativo. Sin embargo, el art.4 del RDL en cuestión, nada dice sobre la concurrencia de causa habilitante del art.86.1 CE, tampoco se justifica la necesidad de que la compensación haya de ser abonada en un solo pago en el plazo de 35 días hábiles desde la entrada en vigor del RDL.

Admitida por el TC la existencia de una situación de urgente necesidad que, por los movimientos sísmicos habidos en el entorno de la instalación de almacenamiento de gas “Castor”, pondría en riesgo de personas, bienes y el medio ambiente concluye tras el examen de las circunstancias concurrentes en el presente caso, en que las medidas adoptadas en los artículos 4 a 6 del Real Decreto-ley 13/2014 no guardan la debida conexión de sentido con dicha situación y su adopción representa una inadecuada alteración del sistema de fuentes del Derecho que no encuentra cobertura en la regulación que del artículo 86.1 contiene nuestra Constitución. Por lo que se declara su inconstitucionalidad y nulidad.

En conclusión, considera el TC que hubiera sido suficiente que la decisión sobre el pago hubiera sido aprobada mediante procedimiento legislativo ordinario de urgencia en lugar de Real Decreto-ley, pues en relación con los preceptos anulados considera que no se cumplía el requisito de extraordinaria y urgente necesidad que se exige para aprobar un Real Decreto-ley.

6.5. STC 231/2015, de 5 de noviembre. “Caso de recursos hídricos Madrid”

Esta sentencia trata de la cuestión de inconstitucionalidad núm. 1066-2012 planteada por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en relación con la disposición adicional decimoquinta de la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados por posible infracción de los arts.24.1 en relación con el art.117.3 en su vertiente de derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales, art.9.3 que enuncia el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos y art.33.3 CE.

El 24 de noviembre de 2009, la Sala y Sección que promueve la cuestión de inconstitucionalidad, dictó Sentencia estimando el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Ayuntamiento de Almenar y cuatro entidades mercantiles contra el Real Decreto 1419/2005, de 25 de noviembre, por el que se adoptaron medidas administrativas excepcionales para la gestión de los recursos hidráulicos y corregir los efectos de la sequía en las cuencas hidrográficas de los ríos Guadiana, Guadalquivir y Ebro. En la Sentencia se declaró la nulidad de pleno derecho del Real Decreto, pues no se había dado audiencia previa a los organismos; haberse prescindido del preceptivo informe del Ministerio para las Administraciones Públicas y del dictamen del Consejo de Estado en el procedimiento de elaboración, así como con la falta de una adecuada memoria económica.

El 9 de marzo de 2010, la asociación plataforma para la Defensa del Río Castril Siglo XXI solicitó ante el Tribunal que dictó la Sentencia que se la tuviera por afectada por el fallo y que se entendieran con ella las posteriores actuaciones de ejecución. El 19 de mayo de 2010, la asociación presentó nuevo escrito ante la Sala manifestando que se había dirigido a la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir para que procediera a ejecutarla, pidiendo que se paralizaran de inmediato tanto determinadas obras de abastecimiento de agua a Baza como las expropiaciones de fincas afectadas por dichas obras, así como la demolición de las ya ejecutadas y reposición de los terrenos a su estado inicial, petición que fue desestimada por la mencionada Confederación. Requirió al Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural, pero no obtuvo respuesta. Se dirigió también a diversos Ayuntamientos, pero no obtuvo tampoco respuesta, salvo uno de los Ayuntamientos que sí ordenó la paralización de las obras, decisión que fue posteriormente impugnada por la Administración del Estado. En consecuencia, interpuso incidente de ejecución en solicitud de que se requiriera al Ministerio de Medio Ambiente para que ordenase a la Confederación Hidrográfica lo interesado. La Sala dictó Auto parcialmente estimatorio, paralizando inmediatamente determinadas obras de emergencia para la conducción de abastecimiento a Baza y la paralización inmediata de los expedientes de expropiación de las fincas afectadas por esas obras.

El 7 de junio de 2011, la Administración del Estado comunicó al órgano judicial que las obras estaban ejecutadas en un 94%, faltando solo dos meses para su completa finalización.

El 26 de julio de 2011, la Abogacía del Estado remitió a la Sala que las Cortes Generales habían aprobado la Ley 22/2011, de 29 de junio y que afectaba al incidente que se estaba tramitando. El 29 de julio, aprobada ya la ley, la Abogacía del estado interesó que se acordara la conservación de las obras y actuaciones en atención a la disposición decimoquinta de la ley publicada. Es en este momento procesal donde se escucha a las partes y se dicta Auto de planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad.

El artículo de la Ley 22/2011, de 28 de julio, que ha sido objeto de la cuestión es el siguiente:

“1. Se convalidan todas las obras y actuaciones relativas a la ordenación de los recursos hídricos en las cuencas del Guadiana, Guadalquivir y Ebro, derivadas de la ejecución del Real Decreto 1419/2005, de 25 de noviembre, declarado nulo por sentencia del Tribunal Supremo de 24 de noviembre de 2009.

Dichas actuaciones tendrán la consideración de emergencia a los efectos prevenidos en el artículo 97 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público.

2. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 58 del texto refundido de la Ley de Aguas, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, las actuaciones aprobadas al

amparo del Real Decreto 1419/2005, de 25 de noviembre, cuyo régimen jurídico se convalida por la presente disposición, llevan implícita la declaración de utilidad pública, a los efectos de la ocupación temporal y expropiación forzosa de bienes y derechos, así como la de urgente necesidad de la ocupación.”

Pues bien, el Tribunal que plantea la cuestión cree que el anterior precepto puede infringir el derecho a la ejecución de resoluciones judiciales firmes (art.24.1 CE), en relación con la exclusiva potestad jurisdiccional para ejecutar lo juzgado (art.117.3 CE), como por vulnerar la interdicción de la arbitrariedad en el actuar de los poderes públicos (art.9.3). Además, cree que la disposición decimoquinta infringe los bienes y derechos del art.33.3, pues esta convalidación por ley de las actuaciones expropiatorias llevadas a cabo por el reglamento anulado, impediría a los afectados defender sus derechos e intereses en plenitud ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

La primera alegación del TS es que la disposición legal infringe la interdicción de la arbitrariedad (art.9.3 CE) por haber sido aprobada “*ad casum*” y sin justificación suficiente. El TC recuerda en este sentido que las leyes singulares no son inconstitucionales por el mero hecho de ser singulares, sin embargo, al no ser el ejercicio normal de la potestad legislativa, están sujetas a límites que establece la CE.

Recuerda también el Tribunal los tipos de leyes singulares, en primer lugar, es la ley singular autoaplicativa que hace referencia a las leyes que contienen una actividad típicamente ejecutiva, de aplicación de la norma al caso concreto. En segundo lugar, también son leyes singulares las leyes de destinatario único. Y por último, son leyes singulares 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 a ningún otro, en consecuencia la ley que no fuera de destinatario único ni autoaplicativa tendría naturaleza de singular si ha sido dictada en atención a un supuesto de hecho concreto, a una situación singular o excepcional.

Según el TC la disposición adicional decimoquinta, se diferencia de la categoría de ley de destinatario único, aunque el círculo de afectados este cerrado y su identidad sea determinable. La disposición presenta al mismo tiempo características de ley autoaplicativa y ley de supuesto de hecho concreto. En primer lugar, porque la ley establece sus efectos sobre actuaciones administrativas realizadas en el pasado, en consecuencia, la disposición no puede ser aplicada a nuevos supuestos de hecho. Tampoco necesita de actos administrativos de aplicación, pues la convalidación legislativa realizada es autosuficiente. Constata, sin embargo, el Tribunal que es más dudoso que toda ley de convalidación conlleve siempre una actividad típicamente ejecutiva de aplicación de la norma al caso concreto.

En consecuencia, concluye que las disposiciones legales que convalidan actuaciones administrativas realizadas por una disposición administrativa general anulada mediante Sentencia firme tienen características de ley autoaplicativa y ley de supuesto de hecho concreto. Por lo que, el TC procede a aplicar sucesivamente el canon que rige para cada uno de estos tipos. Seguidamente, explica en que consiste el doble canon:

En primer lugar, a la caracterización de la norma como ley de supuesto de hecho se le debe aplicar el canon elaborado en la STC 129/2013, este es, el de razonabilidad, proporcionalidad y adecuación.

En segundo lugar, a la caracterización de la norma cuestionada como ley autoaplicativa se desprende también la aplicabilidad del canon fijado en la STC 129/2013. En la Sentencia se afirma que las leyes singulares no constituyen el ejercicio normal de la potestad legislativa y en consecuencia, están sujetas a límites contenidos en la Constitución entre los que destaca el principio de igualdad; la prohibición de condicionamiento del ejercicio de los derechos fundamentales, materia reservada a leyes generales; y la restricción a aquellos casos excepcionales que, por su extraordinaria trascendencia y complejidad no son remediables por los instrumentos normales de los que dispone la administración, constreñida a actuar de acuerdo con el principio de legalidad, ni por los instrumentos normativos ordinarios. Añade el Tribunal que, todas las leyes autoaplicativas, expropiatorias o no deben confrontarse con la garantía de la tutela judicial establecida en el art.24.1 CE, pues, aunque las leyes autoaplicativas expropiatorias ostentan la peculiaridad de ir dirigidas directamente a la privación de un derecho constitucional, las autoaplicativas no expropiatorias son también susceptibles de lesionar derechos e intereses legítimos. En consecuencia, como «el art. 24.1 CE protege todos los derechos e intereses legítimos que reconoce el ordenamiento jurídico y no sólo aquellos expresamente consagrados por la Constitución, el canon de constitucionalidad del art. 24.1 CE debe necesariamente operar cuando la ley singular que encierra una actividad materialmente administrativa de aplicación de la norma al caso concreto, afecte a los derechos o intereses legítimos a los que el precepto constitucional antes citado presta cobertura.

Como la primera alegación de inconstitucionalidad es la arbitrariedad, el TC examina si la disposición adicional decimoquinta tiene una justificación objetiva y si es así, si la utilización de la ley es proporcionada a la excepcionalidad que se trata de atender y que ha justificado su aprobación. Este es el primer caso que el TC enjuicia un caso explícito de convalidación legislativa. Aunque bajo el concepto de “convalidaciones legislativas” pueden haber fenómenos muy diversos, aquí únicamente se hablará de aquellas intervenciones del legislador o del Gobierno que mediante la aprobación de una norma con rango de ley, pretende eliminar los efectos prácticos de una declaración judicial de ilegalidad.

Mediante la cuestionada convalidación legislativa, el legislador pretende dar solución a un supuesto de hecho excepcional. Con la nulidad de Real Decreto 1419/2005 por vicios procedimentales, una serie de obras públicas, expropiaciones y actuaciones de ordenación de recursos hídricos realizadas durante los casi 4 años de aplicación de la norma, pudieron quedar en incertidumbre. Además, el Real Decreto anulado es consecuencia de una situación excepcional, la situación de extrema escasez de agua en que se encontraba en el otoño de 2005 el ámbito de los planes hidrológicos de las confederaciones hidrográficas del Guadiana, Guadalquivir y Ebro.

La adopción por el Gobierno de medidas para superar la extrema escasez de agua no fue resultado de una autoatribución, sino que esta potestad y régimen jurídico están previstos en el Texto Refundido de la Ley de Aguas, norma con rango legal que era conocida por los ciudadanos. Destaca el tribunal que la dicha norma prevé el régimen jurídico de las actuaciones a desarrollar y establece que la aprobación de las medidas necesarias llevará implícita la declaración de utilidad pública de las obras, sondeos y estudios necesarios para desarrollarlos, a efectos de la ocupación temporal y expropiación forzosa de bienes y derechos, así como la de urgente necesidad de la ocupación.

En consecuencia, la norma legal no introduce cambios respecto a la ordenación jurídica previa a las obras y actuaciones de ordenación de recursos hídricos en situaciones de escasez de agua.

Además, nos dice el Tribunal que mediante la convalidación legislativa explícita que contiene la norma en cuestión, no se dicta un acto nuevo que sustituye el anulado por Sentencia firme, no pretende reproducir el Real Decreto declarado nulo, dotándole de fuerza de ley. La norma cuestionada no reproduce casi miméticamente una regulación reglamentaria previamente declarada nula como sucedía en el asunto STC 50/2015.

Por lo que hace referencia a la justificación objetiva y proporcionada a la excepcionalidad del supuesto de hecho al que se quiere atender.

En la STC 273/2000 el Tribunal consideró que la mejora de la calidad ambiental de las aguas constituía un interés de relevancia constitucional amparado por el art. 45 CE que justificaba la intervención del legislador autonómico para elevar retroactivamente de rango unas disposiciones reglamentarias que contenían unas normas relativas al canon de saneamiento. En consecuencia, está claro que en el presente caso la concurrencia de claras exigencias de interés público que fundamenten la medida convalidatoria adoptada, pues el legislador estatal ha tratado de garantizar la plena eficacia de unas obras y actuaciones que se dirigen a la efectiva consecución de intereses de relevancia constitucional y que pueden conectarse con bienes constitucionalmente protegidos en los arts. 15, 31.2, 40, 43 y 45 CE, como son la cobertura de las necesidades de agua de la población, para satisfacer tanto sus necesidades más básicas como las derivadas de la actividad

económica, ante la constatación de las extremadamente bajas reservas hídricas existentes en el ámbito territorial de las citadas Confederaciones Hidrográficas y el mantenimiento de las inversiones efectuadas en las diversas obras e infraestructuras puestas en marcha e incluso finalizadas. Por todo esto, el TC considera que no puede reprocharse una falta de justificación objetiva a la voluntad del legislador de que las diversas obras y actuaciones de ordenación de los recursos hídricos realizadas durante un periodo de cuatro años en el ámbito territorial de tres confederaciones hidrográficas adquirieran plena validez y eficacia.

En relación a la proporcionalidad de la medida adoptada, las leyes singulares deben estar limitadas a aquellos casos excepcionales que, por su extraordinaria trascendencia y complejidad, no son remediables por los instrumentos normales de que dispone la Administración, obligada a actuar de acuerdo con el principio de legalidad, ni por los instrumentos normativos ordinarios, siendo necesario que el legislador intervenga singularmente. En este caso, el TC no aprecia medidas administrativas igualmente idóneas para remediar la pérdida sobrevenida de cobertura jurídica que podría afectar a las obras y actuaciones realizadas en base al Real Decreto anulado.

Concluye el Tribunal que el uso de la ley para la convalidación del Real Decreto era una medida razonable y proporcionada a la situación excepcional que se trataba de remediar con su aprobación. Por otro lado, descarta que haya incurrido en arbitrariedad (art.9.3 CE), no puede entenderse que las Cortes Generales hayan incurrido en arbitrariedad al convertir en disposición de ley, la enmienda del Senado, que queda dicha porque esta se presentara sin unas informaciones o documentaciones de orden técnico que el ordenamiento no exige para su presentación y tramitación.

El núcleo de la cuestión es la posible infracción del art.24.1 CE, en su vertiente de ejecución de las resoluciones judiciales firmes por la disposición adicional decimoquinta. El Tribunal Constitucional considera que el precepto cuestionado no vulnera el derecho fundamental a la ejecución de la Sentencia de 24 de noviembre de 2009. La disposición adicional decimoquinta confirma determinadas consecuencias jurídicas previstas en el reglamento anulado, pero también en diversos preceptos legales y convalidada las actuaciones administrativas realizadas al amparo del Real Decreto, pero ello no quiere decir que la previsión desvirtúe de forma inmediata e inequívoca el contenido del fallo.

Lo que se debe considerar cuando se discute la compatibilidad de una disposición de la ley con el derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales firmes es si el fallo ha resultado inejecutable o ha sido contradicho directamente por el precepto legal. Considera el TC que no estamos ante un caso de imposibilidad sobrevenida de ejecución del fallo judicial en sí mismo, de manera que el art.24.1 CE no ha sido infringido, y dice, ni siquiera afectado por el precepto legal en cuestión. Y

lo justifica en atención a que el pronunciamiento de la Sentencia de 24 de noviembre de 2009 fue estrictamente anulatorio de la disposición de carácter general, sin que nada se dijera sobre las actuaciones realizadas en base a ese reglamento, convalidadas ahora por ley. El Real Decreto fue anulado por vicios del procedimiento sin que el Tribunal Supremo tuviera ocasión de enjuiciar el contenido.

Por último, se dice que la disposición en cuestión es contraria a la garantía constitucional expropiatoria del art.33.3 CE, porque el precepto produce una convalidación del Real Decreto 1419/2004 en perjuicio de los derechos e intereses legítimos de los expropiados como consecuencia de las obras públicas previstas en el reglamento anulado. El TC constata una falta de relevancia sobre la conformidad o no al art.33.3 CE de la disposición adicional decimoquinta. Si esta regla legal respeta o contraviene el precepto constitucional, es algo que no debe tener repercusión en el incidente de ejecución.

Finalmente, el Tribunal Constitucional desestima la cuestión de inconstitucionalidad.

7. Jurisprudencia más reciente. STC 159/2021, de 16 de septiembre

Parece muy interesante hablar, antes de concluir el estudio, sobre una de las sentencias más recientes del Tribunal Constitucional en relación con las leyes autoaplicativas y singulares. En concreto sobre la STC 159/2021, de 16 de septiembre de 2021.

Se trata de la cuestión de inconstitucionalidad núm. 1939-2021, promovida por la Sección Quinta de la Sala Contencioso-Administrativa del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, en relación a los apartados 2, 3, 4 y 5 de la Ley del Parlamento de Catalunya 12/2009, de educación, redactados por el art.172.3 de la Ley del Parlamento de Catalunya 5/2020.

Los hechos relevantes tomados en consideración por el Tribunal Constitucional son los siguientes:

El ayuntamiento de Sant Vicenç dels Horts, interpuso, ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Catalunya, recurso contencioso-administrativo contra la desestimación por silencio administrativo del requerimiento que había formulado previamente reclamando el pago de las cantidades correspondientes a la financiación de las guarderías municipales en el periodo comprendido entre los cursos 2012-2013 a 2016-2017. La cantidad era 1300 euros por plaza y curso escolar.

La representación legal de la Generalitat de Catalunya solicitó la finalización del proceso por pérdida sobrevenida del objeto procesal²². El día 1 de mayo de 2020, entró en vigor la Ley del

²² Art. 22 LEC. Terminación del proceso por satisfacción extraprocésal o carencia sobrevenida del objeto. Caso especial de enervación del desahucio.

Parlamento de Cataluña 5/2020, de 29 de abril. El art.172 de esta ley modificaba la disposición adicional trigésima de la de la Ley 12/2009 y fijaba un importe de 425 euros por plaza y curso de alumno de las guarderías en el periodo comprendido entre el curso 2012-2013 a 2018-2019. A su parecer la controversia había desaparecido.

El ayuntamiento de Sant Vicenç dels Horts, se opuso a la pérdida sobrevenida del objeto considerando que la aplicación retroactiva de la disposición adicional trigésima vulneraba el derecho el derecho a la tutela judicial efectiva en relación con el principio de confianza legítima y la garantía de irretroactividad de la norma. Considera que la Generalitat de Cataluña pretende que se aplique retroactivamente la norma del periodo 2012-2018, en contra del derecho a la tutela judicial efectiva, una vez sometida la controversia a la jurisdicción contencioso-administrativa.

A fecha de 2 de diciembre de 2020, el órgano judicial acordó por providencia, dar audiencia a las partes sobre la procedencia del planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad de los apartados 2, 3, 4, y 5 de la disposición adicional trigésima (“financiación de las guarderías municipales”) de la Ley del Parlamento de Cataluña 12/2009, redactados por el art.172.3 de la Ley del Parlamento de Cataluña 5/2020, de 29 de abril, de medidas fiscales, financieras, administrativas y del sector público y de creación del impuesto sobre las instalaciones que inciden en el medio ambiente. Se presentaban como preceptos constitucionales en conflicto el art. 9.3 CE (interdicción de la arbitrariedad, garantía de irretroactividad, confianza legítima y principio de seguridad jurídica), art. 14 CE (principio de igualdad), art. 24.1 CE (derecho a la tutela judicial efectiva), art. 117.3 CE (principio de separación de poderes y exclusividad de la función jurisdiccional); art. 149.1.6 CE (competencia exclusiva del Estado en materia procesal); y el art. 142 CE (suficiencia financiera de las haciendas locales).

Por auto de 9 de febrero de 2021, la sección acordó el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad aquí analizada.

El órgano judicial distingue dos bloques al plantear la duda de inconstitucionalidad, el primero integrado por los arts. 117, 24.1 y 149.1.6 CE y el segundo integrado por los arts. 9.3, 14 y 142 CE.

En primer lugar, le plantea dudas la interferencia entre la disposición cuestionada en el ejercicio de la potestad jurisdiccional de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado (art.117 CE), en el derecho a la tutela judicial efectiva de la parte recurrente (art.24.1 CE) y en la eficacia de la sentencia que se dicte (art.149.1.6 CE). Considera que la disposición cuestionada de forma retroactiva e imperativa establece una cantidad desproporcionadamente inferior para los cursos 2012-2019, incluso para los ayuntamientos que habían reclamado judicialmente. Añade que la vertiente autoaplicativa de las disposiciones cuestionadas es muy intensa, porque ésta viene a dar respuesta a un supuesto de

hecho concreto y singular, regula de manera autosuficiente el conflicto pendiente de resolución judicial e impide a los tribunales el ejercicio de su potestad jurisdiccional y con ello se puede vulnerar también el derecho a la tutela judicial efectiva. Y, por último, sobre este bloque, expone que incide en la competencia exclusiva del Estado sobre la legislación procesal (art.149.1.6 CE) pues el apartado 3 fija un calendario de pago que se extiende por diez años, de manera que sustituye las reglas procesales de los arts. 102 y ss. LJCA.

En segundo lugar, considera que la disposición cuestionada también puede infringir el art.9.3 CE respecto de los mandatos constitucionales de interdicción de la arbitrariedad, irretroactividad y seguridad jurídica y el art.14 CE y el art.142 CE en cuanto a la suficiencia financiera de las administraciones locales. Considera que puede haber una posible vulneración del art.9.3 y 14 CE, dejar de financiar las guarderías municipales por la administración de la Generalitat en el año 2012, dio lugar a numerosos procesos por diferentes ayuntamientos que finalizaron con sentencias firmes en 2017, que motivó una segunda serie de recursos en 2018 y 2019. Frente a los 1300 euros por plaza establecidos judicialmente en precedentes sustancialmente idénticos, los apartados introducidos por la Ley 5/2020 fijan la cantidad de 425 euros por plaza y año, a abonar en el plazo de diez años, sin que se encuentre motivación expresa ni en el preámbulo de la Ley, ni en su tramitación parlamentaria, pues el precepto no estaba presente en el proyecto de ley y fue introducido por enmienda, sin que se expresaran motivos sobre su motivación e incorporación.

En el FJ 2 el TC establece el contenido y el contexto normativo y jurisprudencial de las disposiciones cuestionadas.

En relación a la disposición adicional trigésima de la Ley de educación de Catalunya. El 30 de abril de 2020, se publicó en el “Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya”, la Ley 5/2020, de 29 de abril, de medidas fiscales, financieras, administrativas y del sector público y de creación del impuesto sobre las instalaciones que inciden en el medio ambiente. En la disposición adicional tercera se establece que entra en vigor al día siguiente de su publicación.

Esta disposición determina por primera vez la cantidad concreta de la subvención destinada a financiar las plazas de las guarderías municipales a cargo del departamento de educación, estableciendo un módulo fijo para todas las guarderías municipales de Cataluña.

En el apartado 1, que no se cuestiona en la sentencia, se establece un módulo fijo por año distribuido de la siguiente forma: a) 1300€ por plaza del curso 2019-2020; b) 1425€ por plaza el curso 2020-2021; c) 1600€ por plaza desde el curso 2021-2022 hasta el curso 2028-2029.

En el apartado 2, se fija desde el curso 2012-2013 hasta el curso 2018-2018, una cantidad bastante inferior, 425€ por plaza, lo que supone un total de 2975€ por plaza para el total de los siete años del período indicado.

En el apartado 5, se establecía que se entendía por plazas de guardería las que resulten de los datos que anualmente hayan sido comunicados al departamento competente.

En el apartado 3, se establece un calendario de pagos durante los 10 años siguientes (cursos 2019 a 2029), este apartado se cuestiona, pero el TC lo excluye del enjuiciamiento.

El apartado 4, se establece que la financiación, a que se refiere el apartado 3, se reconoce a todos los ayuntamientos de Cataluña, con independencia de que hayan reclamado administrativa o judicialmente el pago, sin derecho a recibir cuantías adicionales.

Por último, el apartado 6, que no se cuestiona, establece que los municipios que en el momento de la entrada en vigor de la disposición adicional tengan reconocida, por sentencia judicial firme una cuantía superior a los 425€ por plaza, tienen derecho a percibir esa diferenciación a cargo del fondo para cubrir la financiación del curso 2012-2013 hasta el 2018-2019, prorrateada en el plazo de 10 años.

Seguidamente, el TC hace referencia al contexto normativo y jurisprudencial en el que dicha disposición se inserta. La Ley 5/2020 se enmarca en el contexto de la prórroga de los presupuestos de 2017. El Tribunal Constitucional destaca que, en relación con las guarderías municipales, son los gobiernos locales de Cataluña quienes tienen competencias propias sobre “la planificación, la ordenación y la gestión de la educación infantil”.²³ Recuerda el Tribunal Constitucional que la educación en su primer ciclo, esto es, desde el nacimiento hasta los tres años, es voluntaria y no tiene el carácter de gratuidad del que si disfruta el segundo ciclo de educación infantil, que va de los tres a los seis años.

La financiación del primer ciclo de educación infantil se regula en el art.198.2 de la Ley de Educación de Cataluña que establece un deber de subvencionar la creación, consolidación y sostenimiento de plazas para niños de cero a tres años en guarderías municipales.

En tercer lugar, como consideraciones previas a la resolución de la cuestión de inconstitucionalidad, el TC hace una exposición de la doctrina constitucional sobre las leyes singulares autoaplicativas dado que el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad tiene como punto central el carácter autoaplicativo de la disposición adicional cuestionada, de donde derivan el resto de infracciones denunciadas.

La modalidad de la ley singular supone un alejamiento a la generalidad característica de la ley como fuente de derecho. El TC en la sentencia anterior núm. 166/1986, de 19 de diciembre, FJ

²³ Competencia asumida por la Cataluña, en el art.84.2 g) de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC).

10, establece que “el dogma de la generalidad de la Ley no es obstáculo insalvable que impida al legislador dictar, con valor de Ley, preceptos específicos para supuestos únicos o sujetos concretos”.

En la STC 42/2018, de 26 de abril, FJ 2, el Tribunal Constitucional recogiendo pronunciamientos anteriores (SSTC 48/2005, de 3 de marzo; 129/2013, de 4 de junio; 203/2013, de 5 de diciembre; 50/2015, de 5 de marzo; 170/2016, de 6 de octubre, y 152/2017, de 21 de diciembre) sintetiza la doctrina constitucional sobre la ley singular distinguiendo dentro de esta, por un lado, las leyes no autoaplicativas que a su vez se distinguen en las de destinatario único y las dictadas en atención a un supuesto de hecho concreto y por otro lado, las leyes autoaplicativas.

En relación a las leyes singulares autoaplicativas, que son en las que se sustenta el argumento de inconstitucionalidad, el TC en las sentencias citadas arriba, indica que las leyes autoaplicativas entendidas como “las leyes que contienen una actividad, típicamente ejecutiva, de aplicación de la norma al caso concreto” o también como “aquellas que no requieren del dictado de un acto administrativo de aplicación”, por lo que los interesados “solo pueden solicitar del Juez el planteamiento de cuestión de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional”.

En relación al canon de constitucionalidad aplicable a leyes singulares autoaplicativas es el elaborado en la STC 129/2013 FJ 4 y sistematizado en la STC 231/2015 FJ. En las citadas sentencias, el TC afirma que “las leyes singulares no constituyen un ejercicio normal de la potestad legislativa” y, en consecuencia, “están sujetas a una serie de límites contenidos en la propia Constitución”, entre los que se encuentran el principio de igualdad; su restricción a aquellos casos excepcionales que, por su extraordinaria trascendencia y complejidad, no son remediables por los instrumentos normales de que dispone la administración forzada a actuar con sujeción al principio de legalidad; prohibición de condicionamiento del ejercicio de los derechos fundamentales, siendo materia reservada a leyes generales. Añade el Tribunal que las leyes autoaplicativas, sean expropiatorias o no, deben confrontarse con la garantía de tutela judicial (at.24.1 CE), pues, aunque las leyes autoaplicativas expropiatorias tienen la particularidad de ir dirigidas directamente a la privación de un derecho constitucional, las autoaplicativas no expropiatorias también tiene la capacidad de lesionar derechos e intereses legítimos. En consecuencia, como el art.24.2 CE protege todos los derechos e intereses legítimos que reconoce el ordenamiento jurídico y no únicamente los establecidos en la Constitución, el Tribunal manifiesta que el canon de constitucionalidad del art.24.1 CE debe operar necesariamente cuando la ley singular que conlleva una actividad administrativa de aplicación de la norma al caso concreto, afecta los derechos o intereses a los que el artículo 24.1 CE da cobertura.

En el Fundamento Jurídico cuarto, el Tribunal Constitucional aplica la doctrina expuesta al caso concreto. Tras un exhaustivo examen de la disposición adicional trigésima, su contexto normativo y jurisprudencial y la doctrina constitucional sobre leyes autoaplicativas y vistas las alegaciones de las partes el Tribunal manifiesta que en lo que hace referencia a las guarderías infantiles, la disposición adicional trigésima, no determina exclusivamente las subvenciones que percibirán los ayuntamientos que tienen procedimientos contencioso-administrativos pendientes contra la Generalitat de Cataluña, sino que fija la cuantía de las subvenciones de todos los ayuntamientos de Cataluña. Por otro lado, tampoco limita la determinación de las ayudas al periodo de tiempo objeto de las reclamaciones, sino que establece la cuantía a financiar desde el curso 2012-2013 hasta el curso 2028-2029.

Según el TC, la programación del importe de las subvenciones que percibirán las guarderías municipales a través de la utilización de una norma con rango de ley no puede considerarse impeditiva de la actuación administrativa. Tampoco puede calificarse de actividad típicamente ejecutiva, pues no impide que la administración realice su función de aplicación de la norma al caso concreto, a través del dictado de un acto administrativo de aplicación que será susceptible de control por la jurisdicción contencioso-administrativa, salvaguardando así los mecanismos constitucionales de garantía (art.24.1 CE). Por otro lado, la disposición cuestionada encuentra acomodo en el art.22.2 LGSUB.

El TC en la Sentencia 50/2015, FJ 4, afirmó que “el legislador no tiene vedada la regulación de materias que no le están materialmente reservadas” en este caso concreto no es necesario recurrir a esta doctrina, pues el art.22.2 b) LGSUB²⁴ habilita a la ley a imponer a la administración el otorgamiento de subvenciones y la determinación de su cuantía, debiendo seguir siempre el procedimiento administrativo de concesión que resulte de aplicación

En consecuencia, el TC expone que no se puede calificar la disposición adicional trigésima, como un ejercicio anormal de la potestad legislativa o como ley autoaplicativa, al ser la LGSUB la que reconoce que una norma con rango de ley pueda obligar a la administración a la concesión de subvenciones determinando la cuantía de las mismas. La utilización de una norma con rango de ley para determinar la cuantía de las subvenciones no es excepcional. Tampoco supone una reducción de las garantías del ayuntamiento recurrente en la obtención del derecho a la tutela

²⁴ Artículo 22.2 b) LGSUB: 2. Podrán concederse de forma directa las siguientes subvenciones: [...] b) Aquellas cuyo otorgamiento o cuantía venga impuesto a la Administración por una norma de rango legal, que seguirán el procedimiento de concesión que les resulte de aplicación de acuerdo con su propia normativa. [...]

judicial efectiva, además se asegura un control jurisdiccional de legalidad de la actuación administrativa.

En relación a la vulneración de los principios constitucionales de interdicción de la arbitrariedad, irretroactividad, seguridad jurídica e igualdad (arts.9.3 y 14 CE). El TC expone que han advertido reiteradamente que cuando se reprocha la arbitrariedad del legislador, se exigen dos condiciones para que prospere la objeción de inconstitucionalidad. En primer lugar, que quien formule esa censura la razone y justifique de forma convincente para destruir la presunción de constitucionalidad de la ley impugnada; y, en segundo lugar, que la arbitrariedad denunciada sea el resultado de una discriminación normativa o de carencia absoluta de explicación racional de la medida adoptada.

El Tribunal Constitucional, comparte con el órgano judicial que el preámbulo de la Ley del Parlamento de Catalunya 5/2020 nada dice sobre la justificación de las cuantías en concepto de subvención. Sin embargo, manifiesta el TC, que ello no equivale a que el contenido de la disposición carezca de toda explicación racional. Como ya se ha mencionado, la norma cuestionada se inserta como prórroga a los presupuestos del 2017. En consecuencia, su razón es la ordenación del gasto público en el ámbito de la educación, entre otros.

Debe resaltarse que la disposición cuestionada, se aprueba, siete años después de que por el acuerdo del Gobierno de Cataluña (GOV/63/2013), de 7 de mayo, se hubiera aplazado la aprobación del calendario de ayudas para la creación, consolidación y sostenimiento de los puestos escolares de primer ciclo de educación infantil en guarderías. Por ello, cuando el legislador decide ordenar el pago de determinadas cantidades en concepto de subvenciones de guarderías municipales, que hasta entonces no habían sido autorizadas por dificultades presupuestarias, más que vulnerar el principio de seguridad jurídica (art.9.3 CE), lo garantiza. Pues se obliga a la Generalitat de Cataluña a ajustar su conducta económica a la disposición cuestionada y se protege la confianza de los ayuntamientos, que, a partir de la entrada en vigor, conocen la programación de las ayudas en los próximos diez años.

Tampoco puede apreciarse inconstitucionalidad desde el punto de vista de la prohibición de irretroactividad pues el TC ha expuesto reiteradamente que la eficacia y la protección del derecho individual dependerá de su naturaleza y de su asunción más o menos plena por el sujeto, de manera que la irretroactividad solo es aplicable a los derechos consolidados, asumidos e integrados en el patrimonio del sujeto y no a los pendientes, futuros, condicionados y expectativas.

Debe descartarse también una vulneración del principio de igualdad (art.14 CE), por determinar que los ayuntamientos que tienen recursos contenciosos-administrativos pendientes tienen derecho a recibir una cantidad significativamente inferior a la que han visto reconocida quienes

han visto resuelta su reclamación antes de la entrada en vigor del art.173.2 de la Ley 5/2020. El art.14 CE garantiza la protección frente a la disparidad de trato injustificada a los españoles, pero no a los entes locales, que como poderes públicos, tienen competencias y potestades fiduciarias pero no derechos fundamentales, con carácter general.

El TC ha venido rechazando para efectuar un juicio de igualdad las comparaciones que intentan establecerse entre la configuración jurídica que se encontraba vigente en distintos momentos temporales. El principio de igualdad establece la interdicción de la igualdad injustificada o arbitraria, no la causada por la sucesión temporal de normas de contenido distinto (STC 19/2012, de 15 de febrero, FJ 9).

Finalmente, el Tribunal Constitucional desestima la cuestión de inconstitucionalidad.

8. Conclusiones

Para concluir este estudio doctrinal y jurisprudencial en materia de leyes singulares, lo más apropiado es realizar una síntesis de la doctrina del Tribunal Constitucional en materia de leyes singulares que se desprende de todas las Sentencias analizadas.

En primer lugar, se debe tener presente que el dogma de la generalidad de la ley, no impide al legislador dictar disposiciones específicas para supuestos únicos o sujetos concretos, con valor de ley. No obstante, las leyes singulares no constituyen el ejercicio normal de la potestad legislativa, sino que se trata de un ejercicio excepcional y, en consecuencia, están sujetas a límites.

En segundo lugar, las leyes singulares no son inconstitucionales por el mero hecho de ser singulares.

En tercer lugar, en la Constitución no existe ningún precepto, ni expreso ni implícito, que imponga una determinada estructura formal de las leyes que impida la existencia de las leyes singulares. Sin embargo, éstas son excepcionales.

En relación con el principio de igualdad, las leyes singulares deben responder a una situación excepcional y singular. Únicamente serán compatible con este principio cuando la singularidad de la situación resulte inmediatamente de los hechos, de forma que el supuesto de la norma venga dado por estos hechos y sólo quepa al legislador establecer las consecuencias jurídicas necesarias para alcanzar el fin que se propone.

La adopción de leyes singulares debe estar limitada a aquellos casos excepcionales que, por su extraordinaria trascendencia y complejidad, no son remediables por los instrumentos ordinarios de los que dispone la Administración, siendo necesario que intervenga el legislador singularmente, para establecer una solución adecuada a una situación singular.

Las leyes singulares no pueden tener como objeto condicionar o impedir el ejercicio de derechos fundamentales. Estos derechos son materia reservada a leyes generales y, por tanto, las leyes singulares no pueden tener efecto en los derechos fundamentales.

Las expropiaciones mediante leyes singulares son constitucionalmente legítimas siempre y cuando respeten las garantías del art.33.3 CE, pues no se establece una reserva de la materia expropiatoria a favor de la Administración.

Las leyes singulares de expropiación requieren una específica finalidad de utilidad pública o interés social como todas las expropiaciones. No obstante, en las leyes singulares expropiatorias es necesario que la finalidad venga apoyada en un supuesto de hecho singular y excepcional.

Las leyes singulares de expropiación, por su naturaleza excepcional y singular, no autoriza al legislador a pasar por alto la garantía del procedimiento expropiatorio establecido en las leyes generales de expropiación a las que debe someterse. No obstante, esto no impide que, por la propia singularidad del supuesto de hecho que legitima la expropiación legislativa, el legislador introduzca en el procedimiento general aquellas modificaciones que esa singularidad excepcional exija, siempre que se inserten como especialidades razonables con observancia de las demás normas del procedimiento contenido en la legislación general.

Un acto legislativo expropiatorio será constitucionalmente admisible si el control jurisdiccional que admiten las normas con rango de ley (recurso directo, cuestión y autocuestión de inconstitucionalidad) es suficiente para dar una tutela judicial equivalente a la que puede dar la jurisdicción contenciosa-administrativa ante un acto administrativo. Sólo será admisible si todas las lesiones que puedan producirse se pueden corregir con el normal ejercicio de la jurisdicción constitucional. El canon de constitucionalidad que debe utilizar el Tribunal Constitucional para ejercer el control de las leyes singulares es el de razonabilidad, proporcionalidad y adecuación.

Las leyes singulares pueden ser: leyes autoaplicativas entendidas como leyes que contienen una actividad típicamente ejecutiva de aplicación de la norma al caso concreto o aquellas que no requieren del dictado de un acto administrativo de aplicación, por lo que los interesados sólo pueden solicitar el planteamiento por el Juez de una cuestión de inconstitucionalidad.

El canon de constitucionalidad de este tipo de leyes es el establecido en la STC 129/2013 y sistematizado en la STC 231/2015. Las leyes singulares no constituyen un ejercicio normal de la potestad legislativa, y en consecuencia, están sujetas a una serie de límites contenidos en la Constitución, entre los cuales se encuentra, el principio de igualdad; su restricción a aquellos casos excepcionales que, por su extraordinaria trascendencia y complejidad, no son remediables por los instrumentos normales de los que dispone la Administración, constreñida a actuar con sujeción al principio de legalidad, ni por los instrumentos normativos ordinarios; así como la

prohibición de condicionamiento o impedimento del ejercicio de los derechos fundamentales, materia reservada a leyes generales. Las leyes autoaplicativas, expropiatorias o no, deben confrontarse con la garantía de tutela judicial efectiva del art.24.1 CE, pues, aunque las leyes autoaplicativas expropiatorias tienen la peculiaridad de ir dirigidas directamente a la privación de un derecho constitucional, las leyes autoaplicativas no expropiatorias también son susceptibles de lesionar derechos e intereses legítimos. Como el art.24.1 protege todos los derechos e intereses legítimos no solo los consagrados en la Constitución, el canon de constitucionalidad del art.24.1 CE debe necesariamente operar cuando la ley singular que encierra una actividad materialmente administrativa de aplicación de la norma al caso concreto, afecte a los derechos o intereses legítimos a los que el precepto da cobertura.

Junto con estas existen las leyes singulares no autoaplicativas, que comprenden dos categorías, las de destinatario único o las dictadas en atención a un supuesto de hecho concreto, una situación singular o excepcional, 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 a cualquier otro, de modo que una ley que no fuera de destinatario único ni autoaplicativa tendría la naturaleza de ley singular si ha sido dictada en atención a un supuesto de hecho concreto, una situación singular o excepcional. En el caso de estas leyes no autoaplicativas, el canon de constitucionalidad debe ser el de razonabilidad, proporcionalidad y adecuación. El tribunal deberá comprobar si la excepcionalidad del supuesto de hecho tiene una justificación objetiva, en caso contrario sería arbitraria, y, si es así, si la utilización de la ley es una medida proporcionada a la excepcionalidad que ha justificado su aprobación.

En contraposición a la doctrina de Tribunal Constitucional parece interesante destacar el punto de vista del Profesor Gaspar Ariño Ortiz en su artículo *Leyes singulares, leyes de caso único*²⁵. Empieza haciendo referencia a la seguridad jurídica como valor supremo del Estado de Derecho. El derecho de los ciudadanos a conocer sus derechos y deberes y las consecuencias jurídicas que sus acciones u omisiones le van a acarrear. Manifiesta en este sentido que, si se admite que una ley singular pueda alterar ese marco jurídico en un caso concreto, esta seguridad jurídica queda sin eficacia.

Sigue haciendo referencia a la confianza en el Derecho. Menciona que cuando las leyes no son preceptos generales, cuando se usan para otorgar al gobierno poderes incondicionados, cuando se

²⁵ Ortiz, G. A. (1989). *Leyes singulares, leyes de caso único*. *Revista de administración pública*, (118), 57-102.

aprueban casi sin publicidad, cuando el ciudadano ve alteradas las situaciones y derechos en los que confía, cuando las decisiones de las leyes son cada vez más discrecionales, entre otras circunstancias, se pierde la confianza social en el Derecho (G.A. Ortiz, 1989).

Por su parte, René Javier Santamaría Arias, expone en su artículo²⁶, citado con anterioridad, que si bien, se mantiene la afirmación de que las leyes singulares autoaplicativas no están prohibidas en el sistema constitucional español, parece difícil su utilización pues cada vez los límites son más estrechos. Además, solo es necesario uno de los límites para que la ley se acabe considerando inconstitucional y parece muy difícil respetar el límite de las exigencias del derecho a la tutela judicial efectiva ya que se ha descartado como tal la vía de la cuestión de inconstitucionalidad y el Tribunal Constitucional hoy en día, no parece poder cumplir el requisito de equivalencia material de su control con el que pueden ejercer los Jueces y Tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa.

En conclusión, aunque la doctrina del Tribunal Constitucional, sintetizada al inicio de estas conclusiones, parece clara en esta materia, no todos los estudiosos y catedráticos están de acuerdo con la doctrina establecida por el Tribunal Constitucional.

²⁶ Arinas, R. J. S. (2014). Leyes singulares, tutela judicial efectiva y recepción de la doctrina "Boxus" por el Tribunal Constitucional español. *Revista de Administración Pública*, (193), 165-195.

9. Bibliografía

Artículos

1. García, E. A. (2013). El Derecho Fundamental a la Tutela Judicial Efectiva como Límite Constitucional a las Leyes Singulares1. *Direito Público*, 10(54), 150-165.
2. Rodríguez de Santiago, J.M. (2018). Sobre las leyes concretas y singulares. *Almacén de derecho*.
3. Jiménez Lechuga, F.-J. (1996). Las leyes singulares en el Derecho español : de nuevo sobre el caso RUMASA y su epílogo, la S.T.E.D.H. de 23 de junio de 1993. *Revista De Las Cortes Generales*, (37), 173-229. <https://doi.org/10.33426/rcg/1996/37/782>
4. Martos, J. A. M. (2015). LAS LEYES SINGULARES EN LA DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL/The unique laws in the doctrine of the Constitutional Court. *Revista Española de Derecho Constitucional*, (104), 269-295.
5. Ortiz, G. A. (1989). Leyes singulares, leyes de caso único. *Revista de administración pública*, (118), 57-102.
6. Arinas, R. J. S. (2014). Leyes singulares, tutela judicial efectiva y recepción de la doctrina" Boxus" por el Tribunal Constitucional español. *Revista de Administración Pública*, (193), 165-195.

Jurisprudencia

7. Tribunal Constitucional (Pleno). Sentencia núm. 159/2021, de 16 de septiembre de 2021.
8. Tribunal Constitucional (Pleno). Sentencia núm. 129/2013, de 4 de junio de 2013.
9. Tribunal Constitucional (Pleno). Sentencia núm. 166/1986, de 19 de noviembre de 1986.
10. Tribunal Constitucional (Pleno). Sentencia núm. 48/2005, de 3 de marzo de 2005.
11. Tribunal Constitucional (Pleno). Sentencia núm. 203/2013, de 5 de diciembre de 2013.

12. Tribunal Constitucional (Pleno). Sentencia núm. 50/2015, de 5 de marzo de 2015.
13. Tribunal Constitucional (Pleno). Sentencia núm. 231/2015, de 5 de noviembre de 2015.
14. Tribunal Constitucional (Pleno). Sentencia núm. 152/2017, de 21 de diciembre de 2017.