

## COMENTARIOS MONOGRÁFICOS

# LEYES SINGULARES, TUTELA JUDICIAL EFECTIVA Y RECEPCIÓN DE LA DOCTRINA BOXUS POR EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL ESPAÑOL

RENÉ JAVIER SANTAMARÍA ARINAS<sup>1</sup>  
Profesor Titular de Derecho Administrativo  
Universidad de La Rioja

*A la memoria imperecedera del Maestro*

I. INTRODUCCIÓN.—II. EL CASO DE LOS PROYECTOS REGIONALES APROBADOS POR LEY DE LAS CORTES DE CASTILLA Y LEÓN.—III. LOS MOTIVOS DE IMPUGNACIÓN: 1. *Supuesta vulneración del derecho a la participación política*. 2. *Supuesta vulneración de la autonomía local*. 3. *Posible convalidación legislativa ilegítima*. 4. *Supuesta vulneración del principio de jerarquía normativa*. 5. *El núcleo del debate: separación de poderes, control judicial y arbitrariedad del legislador*.—IV. LA NUEVA DOCTRINA CONSTITUCIONAL SOBRE LA ADMISIBILIDAD DE LEYES SINGULARES AUTOAPLICATIVAS: 1. *La naturaleza de ley singular y autoaplicativa de parte de la norma impugnada*. 2. *La extensión de la doctrina sobre las leyes expropiatorias al conjunto de las leyes autoaplicativas*. 3. *Inconstitucionalidad de leyes generales por contener reservas de leyes singulares*. 4. *El canon de constitucionalidad del artículo 24.1 CE*: A) El requisito de acceso a la tutela judicial. B) El requisito del control materialmente equivalente.—V. LA RECEPCIÓN DE LA DOCTRINA BOXUS.—VI. REFLEXIÓN FINAL.—BIBLIOGRAFÍA.

### RESUMEN

Según el dogma liberal, en el sistema de fuentes del Derecho las normas se caracterizan por su generalidad y abstracción. Son los actos dictados en su aplicación los que revisten la singularidad que requiere cada caso concreto. De ahí la polémica que arrastra la posibilidad misma de las denominadas leyes singulares que pueden llegar a socavar pilares básicos del Estado de Derecho, como las exigencias del principio de separación de poderes o las garantías de derechos fundamentales, entre los que se encuentra, muy en particular, el de tutela judicial efectiva. Este trabajo revisa y pone al día el estado de esta cuestión a la luz

---

<sup>1</sup> Este trabajo se ha realizado en la Universidad de La Rioja al amparo del Proyecto de Investigación DER2012-38346-C02-02, financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad.

de reciente jurisprudencia tanto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (caso *Boxus*) como de los tribunales internos (ATS de 18 de enero de 2012 y SSTC 129/2013, de 4 de junio; 142/2013, de 11 de julio, y 203/2013, de 5 de diciembre). Y muestra que estos pronunciamientos abren nuevas perspectivas de futuro para el tratamiento de este viejo problema.

*Palabras clave:* fuentes del Derecho; separación de poderes; leyes singulares; tutela judicial efectiva; asunto *Boxus*.

#### ABSTRACT

According to the liberal point of view, in the system of law sources rules are typically general and abstract. It is in each judgment that the law adopts the singularity that each specific case requires. Thus, the controversy derived from the possibility of resorting to *ius singulare* as it can undermine foundations of the Rule of Law such as the requirement of the separation of powers or essential safeguards as due process. This paper reviews and updates the status of this question in the light of the recent cases of both the Court of Justice of the European Union (*Boxus* case) and the Spanish Courts (ATS of 2012 January 18 and SSTC 129/2013, 4<sup>th</sup> of June, 142/2013, 11<sup>th</sup> of July and 203/2013, 5<sup>th</sup> of december). It also underlines that these rulings open new approaches to this old problem.

*Key words:* sources of law; separation of powers; singular law; right to a fair trial; *Boxus* case.

## I. INTRODUCCIÓN

Las fuentes del Derecho constituyen un sistema que está en permanente transformación y que en el Estado social postmoderno ha adquirido enorme complejidad<sup>2</sup>. Aún sometida al guión que dicta la Constitución, la ley, como expresión de la voluntad del pueblo soberano, sigue siendo el actor principal, pero actúa en un escenario muy distinto; «un mundo de leyes desbocadas»<sup>3</sup> en el que incluso se llega a implorar «medida» en su utilización<sup>4</sup>. Sin haber conseguido superar por completo añejas polémicas conceptuales<sup>5</sup>, el abuso de la ley suscita problemas dogmáticos de indiscutible envergadura en la arquitectura del Estado de Derecho que se vienen enfocando desde la perspectiva de los límites constitucionales del legislador tanto en relación con los demás

<sup>2</sup> Sobre los factores determinantes de la evolución posterior a la Constitución, por todos, GARRORENA MORALES (1979), GARCÍA DE ENTERRÍA (1981), PÉREZ ROYO (1984), DE OTTO Y PARDO (1987), SANTAMARÍA PASTOR (1988) y DIEZ-PICAZO JIMÉNEZ (1990).

<sup>3</sup> La expresión es de GARCÍA DE ENTERRÍA (1999).

<sup>4</sup> SCHMIDT-ASSMANN (2003: 65-66).

<sup>5</sup> Desde la Teoría del Estado, con inevitable referencia a los orígenes de la noción germánica de «ley-medida», GARCÍA PELAYO (1983).

poderes públicos como con los derechos de los ciudadanos<sup>6</sup>. De hecho, la preocupación de los administrativistas por el control en Derecho de la actuación del Poder Legislativo es creciente y, paradójicamente, suele responder al interés por superar la banalización de la ley y por revitalizar el papel de los parlamentos<sup>7</sup>. Una de las consecuencias que se derivan de todo lo anterior consiste en que el otrora omnipotente legislador interno ha visto aumentar los límites que juridifican su función y que posibilitan su control no ya sólo por el Tribunal Constitucional, sino también por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea y por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos<sup>8</sup>. Y, así, viejos debates, como el relativo a las «leyes medida», adquieren una nueva dimensión<sup>9</sup>.

En efecto, la cuestión se dispersa en frentes muy diversos, pero entre los más espinosos se encuentra, sin duda, la polémica acerca de la admisibilidad de las denominadas leyes singulares<sup>10</sup>. El Tribunal Constitucional abordó por primera vez este debate en los años ochenta del pasado siglo. Su toma de posición, que no fue unánime, ni mucho menos, se vio marcada por la relevancia social del caso sometido a su consideración: la expropiación por ley de empresas del Grupo Rumasa<sup>11</sup>. Aun así, la STC 166/1986, de 19 de diciembre, otorgó carta de naturaleza a las leyes singulares, que definió como «aquellas dictadas en atención a un supuesto de hecho concreto y singular que agotan su contenido y eficacia en la adopción y ejecución de la medida tomada por

---

<sup>6</sup> URÍAS MARTÍNEZ (2001). Con posterioridad, desarrolla extensamente estas ideas MUÑOZ MACHADO (2004: 329-393), donde repasa cuestiones como las del acotamiento de un ámbito material a la ley, leyes de caso concreto y convalidaciones legislativas, reserva de administración o reserva de jurisdicción.

<sup>7</sup> LASAGABASTER HERRARTE (2007). Con anterioridad, sobre estas mismas cuestiones, FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ (1998) y GÓMEZ PUENTE (1997).

<sup>8</sup> Describe muy bien la situación resultante y aporta ideas para superar los principales problemas LORENZO MARTÍN-RETORTILLO BAQUER (2004).

<sup>9</sup> Puede considerarse caso emblemático al respecto la STEDH de 27 de abril de 2004, asunto *Gorraiz Lizarraga y otros contra España*, en relación con la «convalidación legislativa» del proyecto de presa de Itoiz (Navarra). Resume todos los pronunciamientos judiciales recaídos y las opiniones doctrinales por ellos suscitadas FERNÁNDEZ VALVERDE (2012), quien también muestra su preocupación ante la avalancha de nuevos ejemplos autonómicos que pretenderían apoyarse en aquella jurisprudencia.

<sup>10</sup> Sobre el concepto y sus antecedentes en las doctrinas alemana, francesa e italiana, MONTILLA MARTOS (1994a: 93-120), quien también trata de ofrecer una posible clasificación (125-152), que se ve dificultada por la interferencia de numerosas nociones afines. Sobre algunas de estas últimas, MARTÍNEZ-CARRASCO PIGNATELLI (1995: 61-64). Más recientemente, BOIX PALOP (2004: 146-182) encuadra sin vacilar dentro de las leyes singulares las leyes de convalidación.

<sup>11</sup> STC 111/1983, de 2 de diciembre, con voto particular de seis magistrados discrepantes, y STC 166/1986, de 19 de diciembre, que tampoco contó con unanimidad. Ambos pronunciamientos suscitaron comentarios muy críticos, como los de PARADA VÁZQUEZ (1983) y ARIÑO ORTIZ (1989). Sobre los avatares posteriores de aquel célebre asunto, MONTILLA MARTOS (1994b) y GALÁN VIOQUE (1997).

el legislador ante ese supuesto de hecho, aislado en la ley singular y no comunicable con ningún otro». Y la doctrina allí establecida resultaría sustancialmente ratificada veinte años después, aunque no sin variantes que esta vez sí depararon la declaración de nulidad de otra ley expropiatoria, la de ampliación de la sede del Parlamento de Canarias<sup>12</sup>. Con posterioridad, no es que el Tribunal no haya tenido oportunidad de conocer sobre otras leyes singulares, pero se diría que parece mostrar su preferencia por enfoques alternativos al ejercer el control de constitucionalidad que le corresponde<sup>13</sup>.

Es en este contexto en el que surge la Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional 129/2013, de 4 de junio, de la que fue ponente la magistrada Encarnación Roca Trías y que aparece publicada en el *Boletín Oficial del Estado* correspondiente al 2 de julio de 2013. En dicha Sentencia se estima parcialmente el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso 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. La estimación, por unanimidad, del recurso conlleva la declaración de nulidad de varios preceptos de la Ley autonómica, pero, más allá de su interés sectorial, este pronunciamiento es verdaderamente importante porque contiene doctrina de alcance general sobre el viejo problema de la admisibilidad en el Estado de Derecho de las leyes singulares y su vinculación con el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva<sup>14</sup>. Viejo problema que se analiza con ojos nuevos ya que, además de precisar ciertos aspectos de la jurisprudencia constitucional precedente<sup>15</sup>, acoge por primera vez las exigencias de la doctrina establecida por el

<sup>12</sup> STC 48/2005, de 3 de marzo. Entre los comentarios que suscitó pueden verse los de ESCUÍN PALOP (2005) y ORTEGA BERNARDO (2007).

<sup>13</sup> Para una reflexión al respecto puede verse la STC 234/2012, de 13 de diciembre. En ella se declara inconstitucional y nula la disposición adicional octava del Texto Refundido de la Ley del Suelo de la Región de Murcia, aprobado mediante Decreto Legislativo 1/2005, de 10 de junio. Sin entrar en su muy probable caracterización como ley singular, el fundamento esencial del fallo radica en que tal disposición procedía a una nueva delimitación territorial de espacios naturales protegidos en términos que generan incertidumbre acerca de qué concretas partes del territorio autonómico son acreedoras de protección ambiental. Por consiguiente, se reputa «generadora de inseguridad jurídica» y contraria al artículo 9.3 CE en relación con el artículo 45 CE.

<sup>14</sup> Que es el aspecto en el que centró su atención el célebre voto particular formulado por el magistrado RUBIO LLORENTE a la STC 166/1986, de 19 de diciembre. En el extremo opuesto, la STC 248/2000, de 19 de octubre (Leyes baleares de protección de áreas naturales), expresó una posición que hoy ya parece superada al decir que, a falta de otros motivos de inconstitucionalidad, «pertenece a su propia naturaleza de ley el no poder ser enjuiciada por los jueces y tribunales ordinarios».

<sup>15</sup> Ésta es la principal aportación que resalta DÍAZ LEMA (2013b: 63), para quien «la adopción de medidas singulares enfundadas en el ropaje de la ley, para evitar el control judicial, debe tener los días contados desde la Sentencia que se comenta en este artículo».

Tribunal de Justicia de la Unión Europea en el caso *Boxus*<sup>16</sup>, luego confirmada en el caso *Solvay*<sup>17</sup>.

## II. EL CASO DE LOS PROYECTOS REGIONALES APROBADOS POR LEY DE LAS CORTES DE CASTILLA Y LEÓN

En el origen de este pleito se encuentra la conflictividad social que suele acompañar a la implantación de infraestructuras de gestión de residuos; un fenómeno muy extendido que viene registrando episodios particularmente enconados en Castilla y León<sup>18</sup>. Para poder superar las resistencias locales, y dado que el interés supramunicipal de este tipo de actuaciones es difícil de rebatir, la Administración autonómica contaba con las posibilidades ordinarias que brinda la ordenación del territorio<sup>19</sup>. En el caso castellano-leonés existía la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio (LOT), que contemplaba instrumentos como los denominados «proyectos regionales», que, tras la tramitación oportuna, se aprueban mediante Decreto del Consejo de Gobierno y, entre otros efectos, prevalecen sobre las determinaciones del planeamiento urbanístico. Aun así, y ante las dificultades encontradas por ese camino<sup>20</sup>, las autoridades fueron a buscar un atajo que se plasmó en la aprobación por las Cortes de Valladolid de la Ley 9/2002, de 10 de julio, sobre declaración de proyectos regionales de infraestructuras de residuos de singular interés para la comunidad. Una «solución», por cierto, que luego se acabaría generalizando en la región<sup>21</sup>.

<sup>16</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Gran Sala) de 18 de octubre de 2011 (C-128/09, *Boxus y otros*).

<sup>17</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 16 de febrero de 2012 (C-182/10, *Solvay y otros*).

<sup>18</sup> Al respecto, RIVERO ORTEGA (2003) y SANTAMARÍA ARINAS (2010: 509).

<sup>19</sup> No son estas infraestructuras las que vienen suscitando problemas, como los que acertadamente denuncia DÍAZ LEMA (2010 y 2013a), sino actuaciones de otro tipo que suelen perseguir fines residenciales.

<sup>20</sup> Por ejemplo, y no es el único, la STS de 26 de octubre de 2011 confirma, sin entrar en el fondo, la Sentencia que anuló el Decreto 36/2001 de la Junta de Castilla y León, que había aprobado como Proyecto Regional el de construcción de Planta de Reciclaje y Compostaje a ubicar en San Justo de la Vega (León).

<sup>21</sup> El artículo 24.6 de la LOT fue modificado por la Ley 14/2006, de 4 de diciembre, para permitir que «cuando se trate de un Proyecto Regional de excepcional relevancia para el desarrollo social o económico de Castilla y León, la Junta de Castilla y León podrá aprobarlo como Proyecto de Ley». Sobre la profusa aplicación de esta previsión pueden verse las crónicas anuales de CARO PATÓN y SÁENZ RUBIALES para el *Observatorio de Políticas Ambientales*, que coordina LÓPEZ RAMÓN. En la correspondiente al año 2012 se alude a los dos últimos proyectos de este tipo impugnados ante el Tribunal Constitucional, y que son los de la «Ciudad del Medio Ambiente», en Soria, y «Meseta Sky», en Tordesillas. El primero de ellos había sido aprobado por la Ley de las Cortes de Castilla y León 6/2007, de 28 de marzo, y, aprovechando la deslegalización en ella contenida, «modificado» por Decreto 70/2013, de 14 de noviembre. Pero la reciente STC 203/2013, de 5 de diciembre, ha estimado el recurso de in-

En el preámbulo de esta Ley 9/2002, el legislador explica que «se entiende que la concurrencia de condicionantes supralocales o supra-provinciales puede constituir un motivo de interés singular para la comunidad más allá del interés al que se refiere la Ley de Ordenación del Territorio, lo que requiere en estos casos que la Declaración de Proyecto Regional se lleve a cabo directamente por el Poder Legislativo». Y pasa luego a describir «un primer supuesto de aplicación», que es el de «las instalaciones del centro de transferencia, planta de tratamiento físico-químico y depósito de seguridad que existen en la localidad de Santovenia de Pisuerga, en la provincia de Valladolid».

La Ley autonómica 9/2002 consta de un artículo único, una disposición adicional, otra transitoria y otra final. El artículo único regula los «proyectos regionales de infraestructuras de residuos de singular interés para la Comunidad Autónoma» en seis apartados. El primero de ellos establece: «[L]as plantas o centros de tratamiento, depósito, eliminación y valorización de residuos podrán ser declarados *por ley* Proyectos Regionales, cuando concurren motivos de singular interés para la Comunidad» (énfasis añadido). El segundo remite «la tramitación administrativa, previa a la declaración *por ley* de Proyecto Regional» (énfasis añadido) al «procedimiento previsto para los Proyectos Regionales en la Ley 10/1998» y, «con independencia de su naturaleza», les otorga sus mismos efectos. El apartado tercero estipula: «[L]os actos de uso de suelo previstos en los Proyectos Regionales a los que se refiere esta Ley, no requerirán la autorización de uso excepcional en suelo rústico establecida en el artículo 25 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León». El apartado cuarto agrega: «[A]simismo el control ambiental de estos proyectos en todas sus fases corresponderá en exclusiva a los órganos competentes en esta materia de la Administración de Castilla y León». Por su parte, el apartado quinto precisa: «[L]a declaración de las citadas plantas o centros como Proyectos Regionales a los que se refiere esta Ley implicará la aptitud para la inmediata ejecución de las actividades y de los actos de uso del suelo previstos en los mismos». Finalmente, el apartado sexto y último dice: «[L]os proyectos así declarados tendrán la consideración de prioritarios en los planes de inversión de la Junta de Castilla y León en esta materia» y no serán impugnados.

---

constitucionalidad interpuesto por diputados del Grupo Socialista en el Congreso contra esa Ley 6/2007 y ha declarado la «inconstitucionalidad y nulidad» de toda ella. Esta Sentencia, de la que también ha sido ponente la magistrada Encarnación Roca Trías, aparece publicada en el *BOE* de 8 de enero de 2014. Como este trabajo había sido entregado meses antes de esa fecha, agradezco la oportunidad que me brinda el Consejo de Redacción de esta *REVISTA* para poder incorporar en la versión definitiva alguna referencia de urgencia a dicha Sentencia.

La disposición adicional de la Ley 9/2002 se refiere a la concreta planta ubicada en el término municipal de Santovenia del Pisuega y contiene, a su vez, tres apartados. En el primero se procede a su declaración como proyecto regional «con el contenido que se describe en el anexo» (anexo que en realidad se limita a ofrecer una relación de documentos elaborados para su aprobación). A renglón seguido se precisa: «[L]os efectos de la presente declaración serán los previstos en esta Ley, lo que implica la aptitud para su inmediato funcionamiento, así como para la ejecución de las actividades y de los actos de uso del suelo previstos en el proyecto». En el segundo apartado se afirma: «[E]l control ambiental» de dichas instalaciones «se realizará de acuerdo con la Declaración de Impacto Ambiental aprobada, que determina los requerimientos ambientales para su funcionamiento». Y en el tercero y último se añade: «[L]os terrenos afectados por el depósito de seguridad, conforme a la documentación referida en el anexo, se clasifican como suelo rústico de protección de infraestructuras».

La disposición transitoria indica: «[L]os procedimientos, relativos a los proyectos incluidos en el ámbito de aplicación de la presente Ley, que se estén tramitando como Proyectos Regionales al amparo de la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de la Comunidad de Castilla y León, se entenderán concluidos, cualquiera que sea la fase de tramitación en que se encuentren, con la declaración *por ley* de Proyecto Regional» (énfasis añadido). Por último, la disposición final señala que la presente Ley entraría en vigor al día siguiente de su publicación en el *Boletín Oficial de Castilla y León*, que se produjo el día 12 de julio de 2002. Cabe añadir que en aplicación de estas previsiones se dictaron con posterioridad la Ley 6/2005, de 16 de mayo, de declaración del proyecto regional para la instalación de un centro de tratamiento de residuos urbanos para la provincia de Salamanca en el término municipal de Gomecello, y la Ley 2/2008, de 17 de junio, de declaración de proyecto regional para la instalación de un centro de tratamiento de residuos industriales no peligrosos en el término municipal de Fresno de la Ribera (Zamora). Ambas Leyes fueron también impugnadas ante el Tribunal Constitucional mediante conflicto en defensa de la autonomía local y mediante cuestión de inconstitucionalidad, respectivamente, que se encuentran todavía pendientes de resolución.

### III. LOS MOTIVOS DE IMPUGNACIÓN

#### 1. *Supuesta vulneración del derecho a la participación política*

El recurso de inconstitucionalidad interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Socialista contra la Ley 9/2002 alegaba un cúmulo de presuntas causas de inconstitucionalidad que, en su mayoría, no iban a prosperar. Así, se quejaban de que la aprobación de dicha Ley a través del procedimiento de lectura única, sin «el necesario consenso político previo», habría vulnerado «el principio democrático» y «el derecho a la participación política a través de representantes» (arts. 1.1 y 23.1 CE). A este respecto, la STC 129/2013 recordará que «el derecho fundamental del artículo 23.2 CE es un derecho de configuración legal y que esa configuración corresponde a los reglamentos parlamentarios». Visto que el Reglamento de las Cortes de Castilla y León permitía acudir a este procedimiento excepcional «cuando su naturaleza lo aconseje o la simplicidad de su formulación lo permita», acabará rechazando la vulneración alegada por apreciar que tal «simplicidad» concurría en el caso y porque «este concepto jurídico indeterminado es, por otra parte, totalmente ajeno, en contra de lo que afirman los recurrentes, al consenso político que pudiera suscitar el proyecto de ley, a la repercusión pública que éste pueda tener o a la complejidad material intrínseca que supone la función administrativa de aplicación del ordenamiento jurídico, que no se ha trasladado en modo alguno a la formulación de la ley»<sup>22</sup>. Conviene retener esta única alusión al proceso de elaboración de la Ley dado que el análisis de la tramitación parlamentaria puede tener su importancia desde la perspectiva que se verá *infra*, V.

#### 2. *Supuesta vulneración de la autonomía local*

En cuanto al contenido de la norma, había en el recurso reproches de carácter competencial que, en sustancia, confluyen en la supuesta vulneración de la autonomía local por los apartados 2, 3, 4 y 5 del artículo único de la Ley autonómica impugnada. Sobre este particular, el Tribunal Constitucional invoca fugazmente pronunciamientos tan recientes como la STC 103/2013, de 25 de abril, y el ATC 9/2013, de 15 de

---

<sup>22</sup> FJ 10, que acoge así, en sustancia, las razones esgrimidas de contrario por el letrado de la Junta de Castilla y León, quien también sugería que tal vulneración «debería haberse denunciado mediante la interposición del correspondiente recurso de amparo».



enero, para afirmar con absoluta rotundidad que «la exención de licencias y autorizaciones urbanísticas y ambientales para este tipo de proyectos de infraestructuras de residuos no vulnera la autonomía local». Esto es así porque, aun cuando las obras puedan ser promovidas por particulares, «la Administración debe garantizar la prestación de la actividad de gestión de los residuos»; porque —y este argumento ya era conocido— «la participación previa de los municipios afectados se garantiza con la exigencia de informe dentro del procedimiento administrativo que precede a la aprobación del proyecto de singular interés», y porque, en fin, acepta que estos proyectos «revisten un carácter excepcional, pues exigen la concurrencia de un interés singular que va más allá del mero interés supramunicipal que concurre en el resto de proyectos regionales regulados en la Ley 10/1998, para los que el art. 22.5 de esta Ley no excluye la obtención de licencia» (FJ 8).

Por lo demás, la sustitución de las licencias por el informe previo no podría vulnerar el genérico artículo 84.1.b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local, «sino, en su caso, la correspondiente norma sectorial, estatal o autonómica, que regulara las licencias u otras formas de intervención en este ámbito». Y dado que, en concreto, el artículo 29.1 de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrado de la contaminación, había sido modificado por el artículo 30.3 del Real Decreto-Ley 8/2011, de 1 de julio, de modo que «el procedimiento para el otorgamiento de la autorización ambiental integrada sustituirá a los medios de intervención administrativa en la actividad de los ciudadanos que puedan establecer las Administraciones competentes para el ejercicio de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas», tampoco prospera «la infracción alegada de la legislación estatal básica» (FJ 9).

De todos modos, esta argumentación no repara en que la planta de Santovenia carecía de autorización ambiental integrada. La obtendría años más tarde, mediante Orden del Consejero de Medio Ambiente de 1 de agosto de 2008, evidenciando así un nuevo flanco débil de las leyes singulares como es el de la modificación de los proyectos por ellas aprobados mediante normas de rango inferior —y aun resoluciones—, inevitables cuando es preceptiva la actualización de actos de tracto sucesivo como la autorización ambiental integrada<sup>23</sup>. Pero,

---

<sup>23</sup> Debe verse al respecto la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Valladolid) del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de 5 de octubre de 2012, así como el muy interesante voto particular que le acompaña y el atinado comentario que de ambos pronunciamientos ofrece SANZ RUBIALES (2013: 632-633). «En efecto —concluye éste—, el blindaje de los proyectos mediante su aprobación por ley, derechamente buscado y derivado de la rigidez formal de la Ley singular, impide su impugnación contencioso-administrativa, pero también su modificación por instrumentos meramente administrativos, por pura

además, deja sin respuesta otras cuestiones planteadas en la demanda como «la supresión del procedimiento administrativo y posible eliminación de la participación municipal que permite la Disposición Transitoria» y, sobre todo, la relativa a la clasificación del suelo que contiene la disposición adicional.

Ambas disposiciones se anularán por otros motivos, pero hubiera sido interesante un pronunciamiento expreso sobre esta última cuestión habida cuenta de que una disposición similar contenía la Ley de Castilla y León 6/2007, de 28 de marzo, de aprobación del proyecto regional «Ciudad del Medio Ambiente», que en aquel momento también se encontraba impugnada ante el Tribunal Constitucional<sup>24</sup>. Es verdad que hay precedentes que, por cierto, veinte años después siguen alimentando un debate colateral —pero insoslayable si se admite la posibilidad de que por ley se reclasifique suelo— y también muy vivo como es el que gira en torno a la afirmación de la responsabilidad patrimonial del legislador por daños ocasionados por leyes declaradas constitucionales<sup>25</sup>. Pero también lo es que el enfoque entonces adoptado sobre la cuestión de fondo podría haber quedado superado. En efecto, la más reciente jurisprudencia del Tribunal Supremo viene estableciendo rigurosos límites materiales para la desclasificación del suelo no urbanizable de protección especial que se concretan en la exigencia de motivación expresa y reforzada de la pérdida de sus valores; límites materiales que reducen, si no eliminan, un ámbito tradicional de la discrecionalidad administrativa y que han de respetar tanto el planeamiento urbanístico<sup>26</sup> como el planificador territorial autonómico<sup>27</sup>. No parece descabellado sostener que, aun con el único apoyo del artículo 45 CE<sup>28</sup>, el Tribunal Constitucional podría imponer límites sustantivos de este mismo tipo también al legislador para evitar que incurra en arbitrariedad al reclasificar suelo. Con todo, y a efectos prácticos, este aspecto podría haber quedado

---

coherencia. Es decir, es un inconveniente para la impugnación pero también para la reforma. Hay que estar a las duras y a las maduras».

<sup>24</sup> Vid. al respecto BOUZZA ARIÑO (2008).

<sup>25</sup> Sobre las posiciones enfrentadas, baste la cita de dos trabajos coetáneos como son los de GARCÍA DE ENTERRÍA (2005) y BOIX PALOP (2005b). Con posterioridad puede verse, en el sentido indicado en el texto, la reciente STS de 25 de julio de 2013 en relación con una parcela afectada por la reclasificación urbanística que supuso la Ley 1/1991, de 30 de enero, de espacios naturales y régimen urbanístico de las áreas de especial protección de las Islas Baleares.

<sup>26</sup> Desde la STS de 3 de julio de 2007 (PGM de Madrid), a la que siguieron otras como las de 2 de febrero de 2008, 3 de julio de 2009 (NN.SS. de Barrika, Vizcaya) o 25 de marzo de 2010 (NN.SS. de Navas del Marqués, Ávila).

<sup>27</sup> STS de 7 de junio de 2010 (plataforma logística de Vigo) y STS de 5 de julio de 2012 (ecociudad de Logroño). Sobre este último episodio, SANTAMARÍA ARINAS (2012) y DÍAZ LEMA (2013a), *in totum*.

<sup>28</sup> Y, si se quiere, del principio de no regresión en materia ambiental, que la doctrina empieza a teorizar, como puede verse en las colaboraciones reunidas en la obra colectiva dirigida por PRIEUR y SOZZO (2012).

diluido ante la fuerza expansiva del razonamiento central de la STC 129/2013, que, como se verá, versa sobre la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva que perfectamente podrían alegar los afectados por una eventual reclasificación urbanística operada por ley sin necesidad de aportar argumentos de fondo<sup>29</sup>.

### 3. *Posible convalidación legislativa ilegítima*

Tampoco hallará respuesta expresa la alegación según la cual, y con apoyo en ya antigua jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos<sup>30</sup>, «la disposición adicional de la Ley vulnera el derecho a la ejecución de las sentencias firmes (artículo 24.1 CE) y resulta contraria a la reserva de jurisdicción que consagra el art. 117.3 CE, pues implica una validación legislativa ilegítima que produce la directa sustitución por el legislador del acto administrativo declarado nulo por la jurisdicción». Se aludía con ello a la STS de 3 de diciembre de 2001, que había anulado las licencias de obra y actividad de la planta de Santovenia con su consiguiente cierre. El letrado de la Junta de Castilla y León pone de manifiesto que «cuando se dicta la Ley impugnada ya estaba ejecutada la Sentencia a satisfacción del Tribunal competente», y eso parece bastar porque en los fundamentos jurídicos no se vuelve a mencionar el asunto.

Ahora bien, del silencio del Tribunal Constitucional no se desprende necesariamente que ésta no sea una ley de convalidación. Ciertamente, estas leyes presentan particularidades que vienen mereciendo una atención específica y, desde ese punto de vista, se puede echar en falta alguna aportación para clarificar las cuestiones todavía abier-

<sup>29</sup> En cierto modo, esta impresión se ha visto confirmada por la STC 203/2013 (*Ciudad del Medio Ambiente de Soria*). Atendiendo, allí sí, al «debate parlamentario que precedió a la aprobación de la ley impugnada», el Tribunal Constitucional descubre que «la actuación urbanística que constituye su objeto suscitaba problemas», siendo el primero de ellos el relacionado «con la clasificación como urbanizable de un suelo hasta entonces clasificado como suelo no urbanizable, protegido por la existencia de valores naturales y por formar parte de la ribera del río Duero, terrenos catalogados en parte como lugar de interés comunitario y dentro de la red Natura 2000» (FJ 7). Como ya se ha adelantado, la Ley autonómica se declara nula, pero no por razones constitucionales de fondo, que el Tribunal parece todavía rehuir, sino porque «la aprobación por ley de este planeamiento urbanístico ha impedido que los Tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa puedan controlar la legalidad de la nueva clasificación del suelo».

<sup>30</sup> STEDH de 9 de diciembre de 1994 (*Stran y Stratis Andreaitis contra Grecia*) y STEDH de 22 de octubre de 1997 (*Papageorgu contra Grecia*). En realidad, ambos casos versaban sobre una modalidad de convalidación legislativa diferente a la aquí denunciada, puesto que la intervención del legislador griego que el TEDH reputa contraria al derecho a un juicio equitativo (art. 6 CEDH) había tenido lugar en un momento en el que el proceso judicial en el que el Estado era parte se encontraba pendiente; vid. al respecto BOIX PALOP (2004: 501-505).

tas que plantea el control de la aplicación de los límites materiales identificados por la doctrina (y que son el respeto por la ley de convalidación de las exigencias impuestas por los principios de irretroactividad, de seguridad jurídica, de reserva jurisdiccional e intangibilidad de la cosa juzgada y de arbitrariedad del legislador)<sup>31</sup>. Pero también cabe entender que, en cuanto especie del mismo género, lo que esta Sentencia dice sobre las leyes singulares es perfectamente aplicable a los límites formales de las leyes de convalidación. Y, si esto es así, habrá que aceptar que se ha producido una alteración importante en los parámetros hasta ahora utilizados para verificar su conformidad con la Constitución, e incluso con el Convenio Europeo de Derechos Humanos<sup>32</sup>. Sobre el alcance de este asunto se volverá *infra*, V.

#### 4. *Supuesta vulneración del principio de jerarquía normativa*

Había aún otro reproche que no se va a considerar oportuno abordar de forma expresa. Se trataba de que, en opinión de los demandantes, «la aprobación por ley de los proyectos regionales de infraestructuras de residuos vulnera el principio de jerarquía normativa» porque del juego de remisiones entre las dos leyes autonómicas consideradas «resulta una alteración radical del régimen de relaciones entre la ley y el reglamento en nuestro sistema de fuentes, pues la ley singular queda vinculada a las determinaciones de los planes regionales y subregionales de rango reglamentario». La objeción era pertinente al menos en el de-

---

<sup>31</sup> La reflexión sobre este particular seguía suscitando interés práctico, como demostró BOIX PALOP (2005a). Con posterioridad puede verse la STC 312/2006, de 8 de noviembre (farmacias de Extremadura). Más recientemente aún, y tras un completo repaso de la jurisprudencia al respecto del TC, del TEDH y con cita expresa de la doctrina *Boxus*, en el carácter todavía abierto de estas cuestiones coincide el muy interesante Auto del Tribunal Supremo de 18 de enero de 2012. Este Auto se enmarca en el incidente de ejecución de la STS de 24 de noviembre de 2009, que había declarado nulo el Real Decreto 1419/2005, de 25 de noviembre, por el que se adoptan medidas administrativas excepcionales para la gestión de los recursos hidráulicos y para corregir los efectos de la sequía en las cuencas hidrográficas de los ríos Guadiana, Guadalquivir y Ebro. La disposición adicional decimoquinta de la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados, procedió a la «convalidación de las actuaciones realizadas al amparo» de dicho Real Decreto. En el Auto referido, la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo acuerda elevar cuestión de inconstitucionalidad en relación con dicha disposición «por posible vulneración de los artículos 9.3, 24.1 en relación con el 117.3 y 33.3 de la Constitución». Esta cuestión de inconstitucionalidad ha sido admitida a trámite por Providencia del Tribunal Constitucional de 17 de abril de 2012.

<sup>32</sup> Sobre la doble naturaleza y alcance de estos controles en Francia, donde «las jurisprudencias constitucional y administrativa se caracterizan por la voluntad de subordinar la utilización de la técnica de las leyes de convalidación a exigencias particularmente estrictas», SUBRA DE BIEUSSES (2012).

bate sectorial sobre los problemas que plantea la planificación de la gestión de residuos, y más si se tiene en cuenta que la STS de 18 de octubre de 2011 declararí­a la nulidad del Plan Regional de residuos industriales de Castilla Le3n 2006-2010 precisamente porque no establecía una ubicaci3n concreta para los centros de eliminaci3n de residuos<sup>33</sup>. Siendo 3sta, por imperativo (comunitario) europeo, una determinaci3n necesaria de los planes del sector, su eventual aprobaci3n por ley tampoco resolvería el problema apuntado, puesto que al establecer la localizaci3n de concretas instalaciones de gesti3n se convertiría en una ley singular, con las mismas consecuencias que se verán luego. En general, y a efectos de su control judicial, da lo mismo que la ley singular apruebe un proyecto o que apruebe un plan<sup>34</sup>.

##### 5. *El núcleo del debate: separaci3n de poderes, control judicial y arbitrariedad del legislador*

En cualquier caso, dicha objecci3n, que tal vez hubiera merecido una formulaci3n más afortunada, apuntaba hacia la sustancia constitucional en que se iba a centrar el debate procesal a partir de tres argumentos concurrentes de la demanda. De un lado, consideraba que el artículo único, párrafos primero y segundo; que la disposici3n adicional, inciso primero, y que la disposici3n transitoria de la Ley impugnada vulneran «la reserva de la funci3n ejecutiva a la Administraci3n regional, la distribuci3n de funciones entre el legislador y ejecutivo y el prin-

<sup>33</sup> Con apoyo en el artículo 5.4 de la Ley estatal de residuos de 1998, entonces vigente, pero también en Directivas de la Uni3n Europea y en la STJUE de 1 de abril de 2004.

<sup>34</sup> Ésta es, probablemente, la principal aportaci3n dogmática de la STC 203/2013 (*Ciudad del Medio Ambiente de Soria*). Tras analizar la «naturaleza de la Ley impugnada», concluye que, pese a su nombre, «el proyecto regional Ciudad del Medio Ambiente contiene la ordenaci3n urbanística del ámbito territorial por él definido» (FJ 2). Tiene, pues, «naturaleza normativa» y «ello impide calificarla, a diferencia de los supuestos de ley singular contemplados en las SSTC 48/2005, de 3 de marzo, y 129/2013, de 4 de junio, de ley autoaplicativa, término éste que hace alusi3n a las leyes que contienen una actividad, típicamente ejecutiva, de aplicaci3n de la norma al caso concreto». Ni siquiera cabe «hablar en este caso de una ley de destinatario único». Pero, aun así, basta con que haya sido «dictada en atenci3n a un supuesto de hecho concreto, esto es, a una situaci3n singular o excepcional» para que la norma en cuesti3n no deje de ser ley singular. Y así, proyectando esta doctrina sobre la Ley 6/2007, «debemos concluir, en consecuencia, que se trata, junto a las leyes de destinatario único y las leyes autoaplicativas, de un género de ley singular». Por consiguiente, «el canon de constitucionalidad que habremos de aplicar es el establecido en la doctrina constitucional para las leyes de esta naturaleza, con las particularidades que derivan de las especiales características de este género de leyes singulares, que no son ni de destinatario único ni autoaplicativas» (FJ 3). Bien es verdad que la única «particularidad» ostensible respecto a la STC 129/2013 (*Santovenia*) es que en la STC 203/2013 no se hará ninguna menci3n al caso *Boxus*.

cipio de separación de poderes» (con invocación de los preceptos correspondientes del Estatuto de Autonomía) y «eludiendo el control judicial de los poderes públicos»<sup>35</sup>. De otro, y en línea con esto último, consideraba también que vulneran además «el derecho a la tutela judicial efectiva y la prohibición de indefensión (art. 24.1 CE) pues se eliminan las posibilidades ordinarias de control judicial propias de los actos administrativos que alcanzan a cualquier infracción del ordenamiento jurídico y se deja abierta únicamente la vía del control de constitucionalidad que se circunscribe a un único parámetro, la conformidad con la Constitución»<sup>36</sup>; vulneración ésta que afectaría también al derecho al procedimiento administrativo debido [art. 105.c) CE] y al derecho a la igualdad (art. 14 CE). Y consideraba, en fin, a modo de resumen, que la Ley 9/2002 «infringe el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (artículo 9.3 CE) pues, habiendo podido la Junta de Castilla y León utilizar el procedimiento previsto en la Ley de ordenación del territorio de 1998 para declarar por decreto proyecto regional la planta de Santovenia, ha acudido a una vía legislativa especial que reduce drásticamente las posibilidades de participación de los representantes del pueblo, con la única finalidad de dejar sin ejecución una Sentencia del Tribunal Supremo a través de un cauce cómodo, expeditivo e inmune a los controles ordinarios»<sup>37</sup>.

<sup>35</sup> Sobre la reserva de jurisdicción, MUÑOZ MACHADO (1989), y sobre la reserva de administración, DEL SAZ (1992). Para MONTILLA MARTOS (1994: 190-194), en cambio, la reserva de administración no es un límite constitucional a las leyes singulares y, en general, «la separación de poderes no es un límite autónomo a la promulgación de leyes singulares sino que remite a la noción de control». Con posterioridad, BOIX PALOP (2004) coincide con MONTILLA en cuanto a la reserva de administración (331-339) e identifica el límite de la reserva de jurisdicción con el respeto a la cosa juzgada de sentencias que reconozcan derechos individualizados (358-427).

<sup>36</sup> En general, sobre los límites del control que está habilitado para ejercer el Tribunal Constitucional, por todos, GARCÍA DE ENTERRÍA (2006: 147-149). Un caso real, que pone claramente de manifiesto sus diferencias con el control ordinario que ejercen los jueces y tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa, es el suscitado con el cambio del régimen de impugnación de las normas forales fiscales vascas que se operó mediante la Ley Orgánica 1/2010, de 19 de febrero, de modificación de las Leyes Orgánicas del Tribunal Constitucional y del Poder Judicial. Sobre esta reforma, que significativamente se calificó como «blindaje», pueden verse las ponencias reunidas en las obras colectivas dirigidas por ÁLVAREZ CONDE (2010) y CRIADO GÁMEZ (2011). En esta última se llega a hablar, incluso, de la pretensión «de instaurar una nueva inmunidad del poder» (FANLO LORAS, 2011: 190).

<sup>37</sup> Cosa que, en un caso similar, se ha llegado a reputar «fraude a la Constitución»; vid. BOUAZZA ARIÑO (2008: 282).

#### IV. LA NUEVA DOCTRINA CONSTITUCIONAL SOBRE LA ADMISIBILIDAD DE LEYES SINGULARES AUTOAPLICATIVAS

##### 1. *La naturaleza de ley singular y autoaplicativa de parte de la norma impugnada*

Frente a estos últimos alegatos, la demandada se defendió rechazando desde el primer momento que «la ley recurrida pueda considerarse una ley singular o de caso único» y sosteniendo que, por el contrario, se trata de una «regulación general, abstracta y razonable». El Tribunal Constitucional anuncia que va a comenzar su análisis, precisamente, «por las vulneraciones constitucionales que derivarían, a juicio de los recurrentes, de su naturaleza de ley singular y en parte autoaplicativa». Repasa para ello la estructura y contenido de la norma impugnada y alcanza una primera conclusión, que es la siguiente: «el artículo único de la Ley 9/2002 contiene una regulación general y completa de una figura de ordenación territorial». Esta conclusión se basa en que «su generalidad se predica tanto de la indeterminación de sus destinatarios, como de la posibilidad de aplicarla de forma reiterada en tanto esté vigente». Sin embargo, también observa que ese mismo precepto «contiene una reserva formal de ley». Una reserva «que conlleva la sustracción a la administración de la función de aplicación de la norma al caso concreto que, de otra manera, le correspondería». «De hecho —añade—, las leyes de aprobación de los proyectos regionales de infraestructuras de residuos ejercen, por mandato del legislador autonómico, una función materialmente administrativa. Son, en definitiva, leyes autoaplicativas que no requieren de una posterior actividad administrativa de aplicación pues en sí mismas la contienen» (FJ 2).

A continuación, la Sentencia analiza la disposición adicional de la Ley impugnada. A la vista de su tenor literal y de la justificación que sobre ella ofrece la Exposición de Motivos<sup>38</sup>, el Tribunal alcanza una se-

<sup>38</sup> La mayor parte de la Exposición de Motivos se dedica a justificar que las instalaciones de Santovenia «tienen un carácter singular y cumplen los requisitos indicados en esta norma, dada la necesidad de que más de 6.000 empresas de Castilla y León que dan trabajo a más de 80.000 personas gestionen sus residuos conforme a las exigencias legales asegurando su adecuado tratamiento, previniendo los efectos de los mismos sobre el medio ambiente y la salud de las personas. Además se trata de la única instalación de estas características de Castilla y León, lo que indica su clara transcendencia supralocal que aconseja su tramitación por esta vía. Estamos ante una instalación que asegura el cumplimiento de las exigencias legales de reducción de residuos que las empresas deben cumplir. En este momento se han formulado los planes de minimización de residuos de las empresas encaminadas a cumplir sus objetivos de reducción que se sitúan en un 15 por 100 para el año 2006 del total de los residuos que se producen. La supervivencia de las empresas de Castilla y León requiere de la existencia de esta instalación bajo la necesaria realización de los principios de proximidad y au-

gunda conclusión: «esta disposición contiene una ley singular de aplicación de la ley general en la que formalmente —aunque no necesariamente— se ha enmarcado. En definitiva, la disposición adicional contiene una ley autoaplicativa que sustituye, por expreso mandato del artículo único, la actividad administrativa de aplicación de la ley general» (FJ 3).

## 2. *La extensión de la doctrina sobre las leyes expropiatorias al conjunto de las leyes autoaplicativas*

La doctrina precedente sobre este tipo de leyes singulares estaba contenida, como ya se ha indicado, en la STC 166/1986, de 19 de diciembre (expropiación del Grupo Rumasa), y en la STC 48/2005, de 3 de marzo (expropiación para ampliación de la sede del Parlamento de Canarias). En ambos casos se habían abordado «leyes expropiatorias autoaplicativas», pero ahora se afirma expresamente que aquella doctrina es plenamente aplicable también a las «leyes autoaplicativas no expropiatorias» (FJ 4). Hay, por tanto, un salto en el que se equiparan las situaciones de los sujetos expropiados (que, por definición, son titulares de derechos subjetivos típicos y perfectos) con las de otras personas, aunque tan sólo pudieran invocar intereses legítimos o, incluso, intereses simples amparados por el reconocimiento de acción popular en determinados sectores como el urbanismo o la ordenación del territorio<sup>39</sup> también frente a proyectos aprobados por ley.

tosuficiencia que rigen en materia de residuos. La instalación de nuevas empresas en Castilla y León exige la existencia de esta planta de gestión de residuos peligrosos por las mismas razones. La presencia de este tipo de instalación determina el cumplimiento de los principios que rigen en la gestión de residuos y que se refieren a la proximidad y a la economía entre otros que deben ser tenidos en cuenta en el adecuado tratamiento en aras a la protección del medio ambiente de Castilla y León. Las razones expuestas ponen de manifiesto el evidente interés que para la actividad económica de nuestra Comunidad significa contar con una instalación de tales características, así como su necesidad para la adecuada gestión medioambiental. Además, tratándose, como es el caso que nos ocupa, de una instalación para el tratamiento y la eliminación de residuos, la utilidad pública o interés social aparece reconocido en el artículo 12.4 de la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos. El proyecto completo de las instalaciones superó el procedimiento de control preventivo previsto en la normativa de evaluación de impacto ambiental, concluyendo en la preceptiva Declaración de Impacto Ambiental aprobada mediante Resolución de 21 de febrero de 1992 (“Boletín Oficial de Castilla y León” de 3 de marzo), de acuerdo con la normativa vigente según Real Decreto Legislativo 1302/1986 y Real Decreto 1131/1988 y que ha sido cumplida en todos sus términos, garantizando así desde aquel momento, las exigencias de la legalidad medioambiental».

<sup>39</sup> Con ese alcance y con carácter básico se recoge ahora la acción pública en el artículo 4.f) del Texto Refundido de la Ley del Suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio. A ella alude ya expresamente la STC 203/2013 (*Ciudad del Medio Ambiente de Soria*): «A cambio, la utilización de la ley ha sacrificado el control de la legalidad ordinaria a la que el proyecto afirma responder, un control que hubiera correspondido realizar a la jurisdicción contencioso-administrativa —recurso directo o indirecto contra reglamento— a ins-



En síntesis, aquella doctrina, que ahora se generaliza, parte de la premisa de que «las leyes singulares no son, por este mero hecho, inconstitucionales». Se reafirma de nuevo el argumento de que «la Constitución no contiene, en su artículo 97, una reserva de administración». Ahora bien, se insiste en que «las leyes singulares no constituyen un ejercicio normal de la potestad legislativa». Por ello «están sujetas a una serie de límites contenidos en la propia Constitución». Así, «el principio de igualdad exige que la ley singular responda a una situación excepcional igualmente singular». Además, «la adopción de leyes singulares debe estar circunscrita a aquellos casos excepcionales que, por su extraordinaria trascendencia y complejidad, no son remediables por los instrumentos normales de que dispone la Administración, constreñida a actuar con sujeción al principio de legalidad, ni por los instrumentos normativos ordinarios». Pero también se recuerda que a estos límites, que se construyen con conceptos jurídicos indeterminados<sup>40</sup>, se suma un tercero que es el que proscribire «condicionar o impedir por una ley singular el ejercicio de derechos fundamentales que son materia reservada a leyes generales».

A modo de recapitulación, la Sentencia 129/2013 dice que «en consecuencia, el canon de constitucionalidad que debe utilizar este Tribunal al ejercer su función de control de este tipo de leyes es el de la razonabilidad, proporcionalidad y adecuación»<sup>41</sup>. Pero lo cierto es que, en la práctica, el razonamiento posterior se va a centrar exclusiva-

---

tancias de los titulares de derechos e intereses legítimos, o de la acción pública reconocida en materia de urbanismo y *medio ambiente*» (FJ 7; énfasis añadido).

<sup>40</sup> Sobre las dificultades para su aplicación práctica, PORRAS NADALES (1989: 18).

<sup>41</sup> La STC 203/2013 (*Ciudad del Medio Ambiente de Soria*) remacha que «éste es, en definitiva, el triple canon que habrá de superar cualquier ley singular para que pueda considerarse constitucional» (FJ 4). Triple canon que impone la siguiente metodología: «De acuerdo con lo hasta aquí razonado y dada la naturaleza de ley singular que ostenta la ley impugnada, habremos de comprobar si la excepcionalidad del supuesto de hecho contemplado tiene una justificación objetiva —en caso contrario la ley sería arbitraria— y si es así, si la utilización de la ley es una medida proporcionada a la excepcionalidad que ha justificado su aprobación» (FJ 5). En cuanto a lo primero, haciendo gala de una prudente deferencia: “[E]n la medida en que la interdicción de arbitrariedad no permite a este Tribunal reemplazar la discrecionalidad del legislador y sólo le habilita para realizar un control negativo, no es posible afirmar que la calificación como excepcional del desarrollo urbanístico proyectado carezca de total y absoluta justificación» (FJ 6). Pero, en cuanto a lo segundo, «el legislador no ha explicitado las razones por las que entiende que la utilización de la ley es una medida razonable y proporcionada, aún a sabiendas de que, tal y como se puso de manifiesto en el debate legislativo, la utilización de la ley eliminaba el control de la jurisdicción contencioso-administrativa». Por si tales razones estuvieran implícitas, el Tribunal repasa el contenido de la Ley impugnada y observa que «no presenta peculiaridad alguna». En otras palabras, añade, «no consta en modo alguno en el proyecto la inaplicación de norma legal o reglamentaria alguna, por lo que la misma ordenación podría haberse abordado mediante una norma aprobada por el Consejo de Gobierno» (FJ 7). Y, así, «con base en lo expuesto cabe concluir que la utilización de la ley no es una medida razonable ni proporcionada a la situación excepcional que ha justificado su aprobación» (FJ 8).

mente en el análisis de la «repercusión de la ley singular cuestionada sobre el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva». Un problema que, conforme a los precedentes, «no es susceptible de un estudio abstracto, desconectado del contenido que, en cada caso concreto, tenga la ley singular», pero al que esta vez se va a dar una solución más cercana a la propuesta en su día por el célebre voto particular discrepante de RUBIO LLORENTE (*infra*, IV.4).

### 3. *Inconstitucionalidad de leyes generales por contener reservas de leyes singulares*

Para la proyección de esta doctrina sobre el caso castellano-leonés, el Tribunal recuerda que «como se expuso en fundamentos jurídicos anteriores, y en contra de lo que alegan los recurrentes, estamos en presencia de dos tipos de leyes comprendidas dentro de un mismo acto legislativo, una general y otra singular autoaplicativa». La singular autoaplicativa, obviamente, es la disposición adicional referida a la concreta planta de Santovenia del Pisuerga. La general, se entiende, el resto de la norma. Pero aunque el artículo único de la Ley impugnada «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». Y aquí llega la que probablemente sea la principal aportación innovadora de esta Sentencia a la serie jurisprudencial en que se encuadra.

En efecto, utilizando prudentemente el condicional, agrega que «si el tipo de ley singular y autoaplicativa a la que llama este precepto fuera incompatible con la Constitución o con el Estatuto de Autonomía y, por tanto, inconstitucional, *necesariamente lo sería también la reserva formal de ley* que este apartado contiene, pues la habilitación para el dictado de leyes singulares que exceden de los límites establecidos por la Constitución incumpliría, a su vez, los límites constitucionales» (énfasis añadido). Con una precisión: «la inconstitucionalidad declarada por esta causa no se extendería, sin embargo, a aquellos otros aspectos de la regulación legal ajenos a la competencia para la aprobación de los citados proyectos». Sólo a la reserva formal de ley, y eso es lo que, precisamente, el fallo declarará nulo de la supuesta «ley general»; declaración que se extenderá «a las menciones que contienen el primer y segundo párrafo del apartado dos» y «a la disposición transitoria en cuanto se refiere a su aprobación por ley».

#### 4. *El canon de constitucionalidad del artículo 24.1 CE*

La razón de esta decisión, hasta ahora inédita y que cabe considerar preventiva, es la misma que funda la declaración de nulidad de la ley singular propiamente dicha. Estriba en que, como ya se ha anticipado, «las leyes singulares, aun cuando sean autonómicas, deben respetar los límites relativos a los derechos fundamentales, y por ello, el artículo 24.1 CE». El análisis del respeto a este límite se abre con una advertencia tal vez, por lo que luego se verá, demasiado terminante: «No cabe afirmar, en modo alguno, que la satisfacción del derecho a la tutela judicial efectiva de los titulares de derechos e intereses legítimos afectados por la aprobación del proyecto regional de infraestructuras de residuos requiera, necesariamente, de un pronunciamiento de los Tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa». Lo que se quiere decir es que, en teoría, «puede llevarse a cabo por el Tribunal Constitucional», pero, en la práctica, «ello exige, en primer lugar, que sus titulares puedan acceder a este Tribunal reclamando el control de constitucionalidad de la norma legal autoaplicativa» y, en segundo lugar, «que el control que realice el Tribunal Constitucional sea suficiente para brindar una tutela materialmente equivalente a la que pueda otorgar, frente a un acto administrativo, la jurisdicción contencioso-administrativa» (FJ 5).

Esta misma metodología ya había sido empleada por la STC 48/2005 y deparó la declaración de nulidad de la Ley canaria de expropiación para ampliación del Parlamento autonómico. La Ley castellano-leonesa correrá la misma suerte, pero es que, dadas las exigencias ahora acumuladas de estos dos requisitos, es difícil imaginar otro desenlace de cara al futuro<sup>42</sup>.

---

<sup>42</sup> En la STC 203/2013 (*Ciudad del Medio Ambiente de Soria*) este otro bloque de consideraciones ocupa un espacio mucho menor. Parece que da por sentados los avances de la STC 129/2013 (*Santovenia*) y, así, sin necesidad de repetirlos, afirma que «como consecuencia directa de la desproporción en que ha incurrido el legislador, la Ley impugnada ha vulnerado el artículo 24.1 CE, al impedir el acceso a 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» (FJ 8). Sin embargo, este fundamento jurídico se cierra con un recordatorio de la STC 248/2000 (*Leyes baleares*) que puede resultar equívoco si se interpreta en el sentido de que sólo cuando la ley singular es inconstitucional «por otros motivos» puede vulnerar «de forma derivada» el derecho a la tutela judicial efectiva.

### A) *El requisito de acceso a la tutela judicial*

En efecto, en su vertiente procesal, el requisito de acceso se venía relativizando al admitir como vía bastante para darlo por satisfecho la posibilidad de instar el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad. Hasta ahora, el razonamiento se centraba en las posibilidades de participación de los interesados en su tramitación y se había cerrado en falso apelando a la «flexibilidad» de la que el propio Tribunal Constitucional habría hecho gala en caso de que aquéllos hubieran solicitado audiencia en el proceso<sup>43</sup>. Cabe recordar que, con posterioridad, el artículo 37.2 de la LOTC resultó modificado por la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, para permitir a quienes sean parte en el procedimiento judicial de origen la personación ante el Tribunal Constitucional y formular alegaciones. Sin embargo, este avance procesal ni siquiera se menta ya en la STC 129/2013.

Constatado que «los titulares de derechos e intereses legítimos carecen de un recurso directo contra las leyes autoaplicativas» y que «dichos interesados sólo pueden solicitar del Juez el planteamiento de la correspondiente cuestión de inconstitucionalidad», el enfoque del asunto cambia para centrarse en el hecho de que «suscitar la cuestión de inconstitucionalidad es una prerrogativa exclusiva e irrevisable del órgano judicial, el cual, por el mero hecho de no plantearla y de aplicar la ley que no estima inconstitucional, no lesiona, en principio, derecho fundamental alguno»<sup>44</sup>. Y, así, «debemos por ello concluir que el artículo 24.1 CE exige que su titular pueda instar la tutela que el precepto consagra, requisito éste que no se cumple en el caso de las leyes autoaplicativas en las que el planteamiento de la cuestión es una prerrogativa exclusiva del Juez, pero no un derecho del justiciable» [FJ 6.a)]<sup>45</sup>.

<sup>43</sup> Debe recordarse que, en su redacción inicial, el artículo 37.2 LOTC no contemplaba la posibilidad de que las partes en el procedimiento judicial de origen pudieran personarse ante el Tribunal Constitucional. Esto motivó la condena a España por la STEDH de 23 de junio de 2003 (*Ruiz Mateos*), que exige trámite de audiencia para quien resulte destinatario de una ley singular. La STC 48/2005 alude a ello en su FJ 2, donde el Tribunal se muestra dispuesto a «flexibilizar el tenor de nuestra ley rectora cuando así lo impongan consideraciones inaplazables de defensa de los derechos fundamentales», aunque «sólo si los interesados hubieran pretendido la personación en este procedimiento deberíamos haber arbitrado el cauce procesal necesario».

<sup>44</sup> Con apoyo, por todas, en la STC 119/1998, de 4 de junio (FJ 6).

<sup>45</sup> Se acoge de este modo la opinión ya avanzada por ESCUÍN PALOP (2005: 11), tras haber advertido que la STC 48/2005 «no cierra todas las posibilidades de lesión del derecho a la tutela judicial efectiva».

### B) *El requisito del control materialmente equivalente*

En cuanto al requisito de equivalencia material del control, que es lo que realmente había arrastrado la inconstitucionalidad de la Ley canaria, el análisis no requiere en la STC 129/2013 desarrollos tan minuciosos como los realizados en aquel precedente para concluir que «las leyes autoaplicativas a las que remite el apartado primero del artículo único de la Ley impugnada no satisfacen este requisito». En efecto, «la reserva al legislador de la aplicación de la legalidad existente al caso concreto, con exclusión de la actividad que ordinariamente realiza la Administración, impide un control de la misma intensidad que el que correspondería realizar a los tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa, si la actividad de ejecución se hubiera llevado a cabo por la administración. Y es que, en modo alguno, corresponde al Tribunal Constitucional el control fáctico y de legalidad ordinaria —control de los elementos reglados de los actos de aplicación—, que, en todo caso, exige la función de aplicación de la norma al caso concreto, ello con independencia de quién la lleve a cabo»<sup>46</sup>.

Afirmaciones éstas de alcance general que se remachan con la enumeración de los aspectos que «sin ánimo de ser exhaustivos, tendría este Tribunal que controlar», y que se refieren a la existencia del específico interés supramunicipal requerido, a la legalidad del procedimiento tramitado (incluyendo «la evaluación ambiental correspondiente»), al «ajuste del proyecto con la ordenación territorial y con otros instrumentos de ordenación territorial de naturaleza reglamentaria», o a las condiciones exigidas para la edificación y para el ejercicio de la actividad calificada que supone una infraestructura de este tipo. «Todos ellos aspectos de mera legalidad ordinaria que exceden manifiestamente de la función que tiene encomendada este Tribunal» [FJ 6.b)].

## V. LA RECEPCIÓN DE LA DOCTRINA *BOXUS*

El Tribunal demuestra ser plenamente consciente de que en varios de esos aspectos está implicada la aplicación de normas de Derecho ambiental de la Unión Europea. Por eso agrega, sin que las partes lo hayan invocado y «a mayor abundamiento», puesto que la cuestión está

---

<sup>46</sup> Con lo cual siguen sin acogerse propuestas doctrinales que habían reivindicado en estos casos una cierta ampliación de las facultades de control que ejerce el Tribunal Constitucional. Vid., en este sentido, MONTILLA MARTOS (1994a: 232) y PORRAS NADALES (1989): 18-19.

resuelta, su conocida tesis de que «no corresponde a este Tribunal, sino a la jurisdicción ordinaria, el control del cumplimiento del Derecho comunitario». Y es aquí donde el Tribunal Constitucional se hace eco, por vez primera<sup>47</sup>, de la doctrina establecida por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en el caso *Boxus*.

En realidad, esta doctrina se asienta sobre pronunciamientos precedentes en los que el Tribunal de Luxemburgo se había visto obligado a aclarar el alcance de las excepciones contenidas en la Directiva de evaluación de impacto ambiental de proyectos, y más concretamente de la exclusión de los proyectos aprobados por actos legislativos nacionales<sup>48</sup>. Se notará que el Derecho europeo respeta formalmente la libertad de los Estados miembros para aprobar los proyectos en la forma que estimen más oportuna. Si optan por la aprobación por ley, el proyecto no ha de ser sometido a evaluación de impacto ambiental ordinaria<sup>49</sup>. Ahora bien, el Tribunal de Luxemburgo ya había precisado los límites materiales para impedir que por esa vía se eludan los objetivos de protección de la Directiva. En síntesis, venía requiriendo la existencia de un proyecto suficientemente detallado como para evaluar de otro modo en el procedimiento legislativo sus repercusiones sobre el medio ambiente y poder adoptar las medidas preventivas, correctoras y, en su caso, compensatorias pertinentes<sup>50</sup>. La novedad del caso *Boxus* radica en que, tras recoger estos antecedentes<sup>51</sup>, los conecta con el derecho de acceso a la justicia en

<sup>47</sup> Ha de precisarse que con anterioridad, aunque limitándose a la reproducción textual del fallo, ya lo había hecho el Tribunal Supremo en el Auto de 18 de enero de 2012 (*supra*, nota 31).

<sup>48</sup> El artículo 5.1 de la Directiva 85/337/CEE del Consejo, de 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, dice: «[L]a presente Directiva no se aplicará a los proyectos detallados adoptados mediante un acto legislativo nacional específico, dado que los objetivos perseguidos por la presente Directiva, incluido el objetivo de la disponibilidad de informaciones, se consiguen a través del procedimiento legislativo». En España, esta exclusión se recogía en la disposición adicional primera del Texto Refundido de la Ley de evaluación de impacto ambiental de proyectos, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero, que estipulaba que esta Ley «tampoco será de aplicación a los proyectos aprobados específicamente por una ley del Estado». Tras su reciente derogación por la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental (LEA), la fórmula se mantiene en el artículo 8.2.b) LEA con dos correcciones que se analizarán críticamente *infra*, VI.

<sup>49</sup> Sobre el régimen jurídico de esta técnica, y a partir de tempranos y valiosos estudios doctrinales, existe ya muy amplia bibliografía. Bastará aquí remitir a las aportaciones más recientes, que son las reunidas en la obra colectiva dirigida por NOGUEIRA LÓPEZ (2009) y que se adentran también en el análisis de su aplicación práctica.

<sup>50</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Sexta) de 16 de septiembre de 1999 [Asunto C-435/97, *World Wildlife Fund (WWF)*]. En el mismo sentido, su Sentencia de 19 de septiembre de 2000 (Asunto C-287/98, *Linster*).

<sup>51</sup> El primer apartado del fallo establece que el artículo 1.5 de la Directiva 85/337/CEE «debe interpretarse en el sentido de que únicamente están excluidos del ámbito de aplicación de dicha Directiva los proyectos detallados adoptados mediante un acto legislativo específico, de forma que los objetivos de dicha Directiva se hayan alcanzado mediante el procedimiento legislativo. Corresponde al juez nacional comprobar que se han cumplido estos dos requisitos, teniendo en cuenta tanto el contenido del acto legislativo adoptado como el con-

materia de medio ambiente a la luz del Convenio de Aarhus<sup>52</sup>. Y la conclusión a la que llega es que el artículo 9.2 del Convenio de Aarhus y el artículo 10 bis de la Directiva 85/337, en su versión modificada por la Directiva 2003/35, deben interpretarse en el sentido de que:

«— cuando un proyecto que esté comprendido en el ámbito de aplicación de estas disposiciones se adopte mediante un acto legislativo, la cuestión de si dicho acto legislativo responde a los requisitos establecidos en el artículo 1, apartado 5, de la citada Directiva debe poder someterse, con arreglo a las normas de procedimiento nacionales, a un órgano jurisdiccional o a un órgano independiente e imparcial establecido por la ley;  
— en el supuesto de que contra dicho acto no existiese recurso alguno de la naturaleza y alcance indicados, correspondería a cualquier órgano jurisdiccional que en el marco de su competencia conociese del asunto ejercer el control descrito en el apartado anterior y sacar las conclusiones oportunas, dejando, en su caso, sin aplicación dicho acto legislativo».

La doctrina española ya había destacado la trascendencia de este pronunciamiento, que tiene evidentes implicaciones dentro del Derecho ambiental pero también otras, aún más relevantes, que son las que ahora importan. En cualquier caso, las primeras propuestas avanzadas presuponian algo que la STC 129/2013 ha venido a confirmar. En efecto, el Tribunal Constitucional es consciente de que quien proceda al control requerido «debe comprobar que el legislador ha dispuesto de la información suficiente en el momento de aprobar el acto, para lo que debe tener en cuenta tanto el contenido del acto legislativo adoptado como el conjunto del procedimiento legislativo que condu-

---

junto del procedimiento legislativo que condujo a su adopción, y en particular los trabajos preparatorios y los debates parlamentarios. A este respecto, un acto legislativo que no haga sino "ratificar" pura y simplemente un acto administrativo preexistente, limitándose a invocar la existencia de razones imperiosas de interés general sin la previa apertura de un procedimiento legislativo de fondo que permita cumplir dichos requisitos, no puede considerarse un acto legislativo específico en el sentido de la citada disposición y por lo tanto no basta para excluir un proyecto del ámbito de aplicación de la Directiva 85/337, en su versión modificada por la Directiva 2003/35».

<sup>52</sup> Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, celebrado el 25 de junio de 1998 y aprobado en nombre de la Comunidad Europea mediante la Decisión 2005/370/CE del Consejo, de 17 de febrero de 2005. Al respecto, PIGRAU SOLÉ (2009). Para su aplicación a las instituciones comunitarias se dictó el Reglamento 1367/2006. Sobre la Directiva 2003/35, que lo incorpora al Derecho comunitario, y su transposición en España, RAZQUIN LIZARRAGA (2007) y RUIZ DE APODACA ESPINOSA (2007 y 2010).

jo a su adopción, y en particular los trabajos preparatorios y los debates parlamentarios»<sup>53</sup>. Y reconoce sin rodeos que «este control de legalidad que impone el Derecho europeo escapa, sin duda alguna, en la actualidad, a la función que puede desempeñar el Tribunal Constitucional» (FJ 7, énfasis añadido). Con lo cual, por lo que aquí interesa, la doctrina *Boxus* constituye un obstáculo añadido para que las leyes singulares de este tipo puedan cumplir el requisito de equivalencia material del control a efectos de no lesionar el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva<sup>54</sup>. Conclusión que, a su vez, resulta de especial relevancia en materia de ordenación del territorio, que es donde precisamente, desde el caso de Itoiz, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos había admitido inicialmente un mayor margen de apreciación para permitir que los Estados pudieran dictar leyes (singulares) de convalidación<sup>55</sup>.

## VI. REFLEXIÓN FINAL

Las consecuencias prácticas de la STC 129/2013 parecen evidentes en el ámbito local. Desde luego, la planta de Santovenia ha vuelto a quedar, más de diez años después, sin la cobertura formal requerida para su funcionamiento<sup>56</sup>. Las leyes singulares dictadas en aplicación de la Ley 9/2002 para las instalaciones de Gomecello y Fresno de la Ribera también han perdido su apoyo formal, y es de esperar que el propio Tribunal Constitucional actúe en consecuencia al resolver los respectivos procesos todavía en tramitación. Pero la onda expansiva rebasará a buen seguro los límites del sector hasta llegar a otros en los que se han planteado conflictos similares, ambientales o no. A partir de ahora podrá alcanzar incluso, como se ha visto, a leyes (generales) por el mero hecho de contener reservas de leyes (singulares) que puedan re-

<sup>53</sup> Recuérdese aquí la advertencia hecha *supra*, III.1, sobre la escasa atención prestada en la propia Sentencia a la tramitación de la Ley impugnada.

<sup>54</sup> BOUZZA ARIÑO (2008: 281) ya había adelantado su opinión de que con este tipo de leyes «se viola el Convenio de Aarhus», porque «la aprobación por Ley del Proyecto interfiere en el derecho de acceso a la justicia en temas ambientales».

<sup>55</sup> Recogiendo aquella doctrina del caso *Gorraiz* puede verse la STS de 31 de mayo de 2005, que desestimó el recurso de casación interpuesto contra los Autos de la Audiencia Nacional que declararon la imposibilidad legal de ejecutar la inicial Sentencia del Tribunal Supremo que había confirmado, en parte, la nulidad del proyecto de la presa de Itoiz.

<sup>56</sup> De hecho, sólo unas semanas más tarde, la STC 142/2013, de 11 de julio, ha resuelto «inadmitir el conflicto de casación interpuesto contra los Autos de la Audiencia Nacional que declararon la imposibilidad legal de ejecutar la inicial Sentencia del Tribunal Supremo que había confirmado, en parte, la nulidad del proyecto de la presa de Itoiz.», y, en lo que atañe a la impugnación de la disposición adicional ya anulada por la STC 129/2013, «declarar que en el resto ha perdido objeto».



putarse, aunque sea preventivamente, contrarias al artículo 24 CE<sup>57</sup>. Y no sólo, por supuesto, dentro de esta región<sup>58</sup>. Entre las leyes estatales que aguardan el contraste con la nueva doctrina constitucional, que ha sido adoptada por unanimidad del Pleno, figura la reciente reforma de la Ley de Costas, aprobada tan sólo unos días antes de esta Sentencia y plagada, como es bien sabido, de medidas de carácter singular<sup>59</sup>.

De cara al futuro, aparentemente, se mantiene la afirmación de que las leyes singulares autoaplicativas no están prohibidas en el sistema constitucional español. Pero resulta una afirmación retórica si se tiene en cuenta que esa posibilidad se rodea con límites que son cada vez más estrechos. Además, tales límites no son acumulativos, de manera que basta con que se rebase uno cualquiera de ellos para que la ley singular acabe reputándose inconstitucional. Y es muy difícil, si no imposible, respetar el límite que imponen las exigencias del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, puesto que, por una parte, se ha endurecido al máximo el requisito de acceso al descartar como tal la vía de la cuestión de inconstitucionalidad y, por otra, cualquier posibilidad de acceso al Tribunal Constitucional se acabaría estrellando contra el requisito de equivalencia material de su control con el que, hoy por hoy, sólo pueden otorgar los jueces y tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa. Se impone, por tanto, una exquisita prudencia por parte de las Cortes Generales y de los parlamentos autonómicos para restringir al máximo el recurso a leyes singulares —sean o no autoaplicativas—, únicamente en supuestos excepcionales verdaderamente extraordinarios, y, desde luego, para resignarse a aceptar que

---

<sup>57</sup> Que podría ser el caso del artículo 24 LOT, que, como se ha indicado, está en el origen de las leyes singulares relativas a la Ciudad del Medio Ambiente y Meseta Ski. Sobre este precepto, la STC 203/2013 (*Ciudad del Medio Ambiente de Soria*) dice: «[A]unque esta previsión de la Ley de ordenación del territorio no es determinante, pues ninguna ley se encuentra vinculada por el principio de jerarquía normativa a una ley previa, lo cierto es que el legislador ni siquiera ha establecido una reserva formal de ley para la aprobación de los planes y regionales, como era el caso analizado en la STC 248/2000, de 19 de octubre, pues la utilización de este instrumento normativo se contempla con carácter potestativo y excepcional» (FJ 3). Al margen de que recuerda un lejano precedente sin referirse al más cercano de Santovenia, si el tenor literal de aquel precepto se compara con el apartado primero del artículo único de la Ley 9/2002, sorprende un tanto esta apreciación, que en todo caso ha de considerarse *obiter dicta* puesto que no se había sometido por las partes a la consideración del Tribunal la posible inconstitucionalidad de aquel precepto de la LOT.

<sup>58</sup> Para una reflexión al respecto pueden verse los preceptos de la Ley de Administración Local de La Rioja que prevén la aprobación por ley de los expedientes de alteración de términos municipales, así como los comentarios críticos sobre esta previsión sin parangón en el panorama autonómico comparado de PASCUAL MEDRANO (2011). Sobre su aplicación en un caso que ha llegado al Tribunal Constitucional por la vía del conflicto en defensa de la autonomía local, SAN MARTÍN SEGURA (2010).

<sup>59</sup> Se trata de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, que ya ha sido impugnada ante el Tribunal Constitucional.

no está constitucionalmente a su alcance la aprobación de más proyectos como los aquí considerados mediante ley.

El obligado acatamiento por el legislador de este otro límite que la Constitución le impone abre nuevas perspectivas para abordar la cuestión, conexas pero diferentes, que es la de atender en Derecho español las exigencias procedentes de la doctrina *Boxus*. Antes de la STC 129/2013, la doctrina había advertido que ni las leyes procesales internas de carácter general ni tampoco la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, determinan el «órgano jurisdiccional» u «órgano independiente e imparcial» competente para el control de los actos legislativos concernidos en España. En tal situación se sugirió la «impactante» posibilidad de acceder a la jurisdicción contencioso-administrativa a través del recurso contra la vía de hecho, que, si bien no permite declarar la nulidad de la ley, podría servir para alcanzar el mínimo impuesto por la doctrina *Boxus* y que consiste, como se ha visto, en dejar sin aplicación el acto legislativo<sup>60</sup>. Un remedio atrevido que, en teoría, permite negar que exista laguna normativa, pero que, en la práctica, parece condenado a recorrer un largo y tortuoso camino para vencer las comprensibles resistencias que habría de superar, en el mejor de los casos, hasta su efectiva asunción jurisprudencial<sup>61</sup>. Aun sin descartar por completo

<sup>60</sup> La sugerencia es de LÓPEZ RAMÓN (2012: 46). Y no le falta respaldo ni teórico ni práctico. En este segundo plano hay que recordar que uno de los procesos relativos al caso Rumasa llegó al Tribunal Constitucional precisamente tras la previa interposición de un interdicto contra la ejecución material de la expropiación. Fue en el seno de ese proceso para la protección sumaria de la posesión en el que el juez civil planteó la cuestión de inconstitucionalidad relativa a la ley expropiatoria. Un supuesto similar que hoy pudiera plantearse para la ejecución —y no necesariamente sólo por expropiación— de un proyecto aprobado por ley singular podría perfectamente encauzarse por la vía del artículo 30 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa. La novedad frente a aquel precedente radica en que el juez contencioso-administrativo no tendría que elevar cuestión de inconstitucionalidad, sino que, en virtud de la primacía del Derecho (comunitario) europeo, debería proceder a declarar inaplicable la ley que reputa contraria a la doctrina *Boxus*. Ese importante matiz es el que diferencia estos supuestos de otros ordinarios como el resuelto por la STC 177/2013, de 21 de octubre, que otorga amparo frente a una sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña que había inaplicado una ley autonómica (de convalidación, por cierto) sin plantear la preceptiva cuestión de inconstitucionalidad, pero, se insiste, sin que en el proceso se invocara incumplimiento del Derecho (comunitario) europeo.

<sup>61</sup> Aunque no fuera por esa vía procesal ni recayera sobre una ley singular, parece oportuno recordar que la STS de 4 de julio de 2011 demuestra que la declaración de inaplicación de una ley estatal que se reputa contraria al Derecho (comunitario) europeo por la jurisdicción ordinaria no es una posibilidad meramente teórica. En dicha Sentencia, el Tribunal Supremo considera que la reforma del artículo 15 de la Ley de Industria, operada por el artículo 13.Cuatro de la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (o «Ley Omnibus»), no se ajusta a las exigencias de la Directiva 2006/123, de 12 de diciembre, de Servicios (o «Directiva Bolkestein»). Y ello porque, partiendo de la «primacía del Derecho comunitario», el mantenimiento de la exigencia de autorización «sólo puede aplicarse cuando

esta hipótesis, hay que recordar que otros autores se habían decantado por una llamada al legislador para que aporte una solución *lege ferenda*. Pero por ahí las opciones se reducen. La primera opción se apunta ahora tímidamente en la propia STC 129/2013 y consistiría en una modificación normativa que liberase al Tribunal Constitucional de los límites que le impiden este tipo de control «en la actualidad». Frente a esto, que tal vez requeriría la intervención del poder constituyente<sup>62</sup>, sólo queda atribuir el control pleno de este tipo de leyes a jueces y tribunales distintos del Tribunal Constitucional<sup>63</sup>. Claro que si se opta por esto último cuesta aceptar que esos productos del Poder Legislativo merezcan llevar el nombre de ley y, sobre todo, que algo así pueda hacerse sin abrir el debate sobre la necesidad de una eventual reforma de la Constitución para adaptarla al Convenio de Aarhus<sup>64</sup>.

En mi modesta opinión, y con todas las precauciones que impone la forma más bien incidental en que en ella se alude a la doctrina *Boxus*, es posible entender que la STC 129/2013 desactiva el potencial

---

el Estado justifique mediante ley o reglamento la concurrencia de una razón imperiosa de interés general o que resulte obligado para el cumplimiento de sus obligaciones comunitarias e internacionales». A falta de «referencia alguna a esta justificación» en la LI, el Supremo procede a «declarar su inaplicación». Y, a efectos prácticos, añade: «esto supone que, en defecto de autorización, y al margen de la obligatoriedad de acreditación, los organismos de control quedarían en cambio obligados a efectuar comunicación o declaración responsable prevista en el artículo 4 LI».

<sup>62</sup> Con anterioridad ya se había reivindicado un recurso directo de inconstitucionalidad contra leyes singulares autoaplicativas, e incluso un «recurso de amparo contra leyes», suscitándose la duda de si para ello bastaría con una modificación de la LOTC o se necesitaría una reforma de la Constitución. Vid. al respecto MONTILLA MARTOS (1994a: 250-255). La necesidad de dicha reforma se descarta en el más reciente comentario de la STC 129/2013. En esta interpretación, que parece dar más peso al requisito procesal que al requisito material de la equivalencia de la intensidad del control (y que, además, no tiene en cuenta las exigencias específicas de la doctrina *Boxus*), se ha sugerido que, por una parte, la STC 129/2013 convierte en reglada la decisión de los jueces y tribunales de elevar la cuestión de inconstitucionalidad frente a leyes singulares, aunque, por otra, y dadas las «cauteladas» que suscita esa lectura, la propuesta que finalmente se defiende es la de introducir los ajustes oportunos en la LOTC para incorporar en el Derecho español un recurso de amparo directo contra leyes; vid. DÍAZ LEMA (2013b: 72-73). Se entiende, sin embargo, que, incluso así, el parámetro de control al alcance del Tribunal Constitucional por cualquiera de esas vías seguiría siendo tan limitado como hasta ahora.

<sup>63</sup> Para GARCÍA URETA (2011: 10), «del asunto *Boxus* se desprende con claridad que es preciso prever un recurso directo contra la ley de que se trate. Tratándose de la jurisdicción contenciosa, el órgano que resulte competente es una cuestión que toca dilucidar al legislador, v.g., Tribunal Superior de Justicia, en el supuesto de proyectos adoptados por un parlamento autonómico o Tribunal Supremo si se trata de proyectos que adopte el Parlamento del Estado, pero en todo caso resulta obligado establecer una vía procesal, ya que el Convenio de Aarhus, parte del Derecho de la Unión Europea, no ha sido correctamente transpuesto en el ordenamiento jurídico interno como, por otra parte, el asunto *Boxus* pone de manifiesto».

<sup>64</sup> En esta línea, GARCÍA URETA (2011: 6) consideró que sólo «en la medida en que el Tribunal Constitucional entendiase, después de examinar la tramitación parlamentaria del proyecto sujeto a evaluación, incluyendo el análisis de los efectos ambientales y la participación, que la misma resulta arbitraria y, por tanto, infringe la Constitución», «la ratificación del Convenio de Aarhus no habría colisionado con la Constitución lo que, de otra manera, hubiese requerido una reforma de la primera para acomodarse al Convenio».

perturbador de estas últimas propuestas. En efecto, no parece que este pronunciamiento se limite a acusar recibo de la obligatoriedad de sus exigencias para todos los poderes públicos internos excepto, curiosamente, para el propio Tribunal Constitucional, que declinaría así cualquier competencia al respecto. Ciertamente, éste no se pronuncia sobre si su inhibición resulta de una eventual laguna normativa en el ordenamiento jurídico español que deba reputarse contraria al Derecho (comunitario) europeo y, por tanto, a la garantía de su cumplimiento que deriva de la propia Constitución (art. 93 CE). Ante la envergadura del asunto, probablemente hubiera sido bienvenida una interpretación de la legislación procesal interna en la forma más favorable para la efectividad del Derecho (comunitario) europeo<sup>65</sup>. Pero tampoco se puede pasar por alto que, en realidad, en esta misma Sentencia el Tribunal Constitucional niega la mayor, pues lo que está diciendo es que por vulneración inevitable del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, y aunque el Derecho (comunitario) europeo no lo impida, en España no está permitida la aprobación mediante ley de proyectos comprendidos en el ámbito de aplicación de la Directiva de evaluación de impacto ambiental y del Convenio de Aarhus.

En este entendimiento desaparece la premisa de la que parte la doctrina *Boxus* y, por consiguiente, se elude la necesidad de afrontar las enormes dificultades que en otro caso entrañaría adaptar a sus exigencias el ordenamiento jurídico español. A cambio, y supuesta la lealtad constitucional que a todos obliga, cualquier otro peaje compensa en términos jurídicos. En concreto, no se oculta que con la interpretación que aquí se defiende la STC 129/2013 puede haber hecho materialmente inaplicable la tradicional posibilidad de aprobar este tipo de proyectos mediante ley —exención ahora recogida en el artículo 8.2.b) LEA<sup>66</sup> y en sus equivalentes autonómicos—, si bien, claro está, por razones evidentes de seguridad jurídica y para ahuyentar malas tentaciones, sería conveniente, si antes no se derogan, que el Tribunal Constitucional proceda a declarar expresamente su inconstitucionalidad en cuanto se le presente la ocasión.

<sup>65</sup> Y dado que el Convenio de Aarhus es un tratado internacional ratificado por el Reino de España, para la efectividad también del Derecho internacional, cuya primacía sobre el Derecho interno deduce la doctrina del segundo inciso del artículo 96.1 CE. Puede verse en este sentido LASAGABASTER HERRARTE (2007: 69 y 99).

<sup>66</sup> Dice este precepto que la LEA «no se aplicará» a, entre otros: «[L]os proyectos detallados aprobados específicamente por una Ley». Y añade: «[E]stos proyectos deben contener los datos necesarios para la evaluación de las repercusiones de dicho proyecto sobre el medio ambiente y en la tramitación de la Ley de aprobación del proyecto se deben cumplir los objetivos establecidos en esta Ley». Quien en este segundo inciso quiera ver una reacción a las exigencias de la doctrina *Boxus* ha de reconocer que, aun así, tal movimiento se queda corto porque la auténtica garantía requerida, que es la del control judicial, sigue sin aparecer por ninguna parte.

## BIBLIOGRAFÍA

- ÁLVAREZ CONDE, Enrique (dir.) (2010): *El privilegio jurisdiccional de las normas forales fiscales vascas*, Madrid, IDP.
- ARIÑO ORTIZ, Gaspar (1989): «Leyes singulares, Leyes de caso único», *Revista de Administración Pública*, 118, págs. 57-102.
- BOIX PALOP, Andrés (2004): *Las convalidaciones legislativas*, Madrid, Iustel.
- (2005a): «Las leyes de convalidación en el ordenamiento constitucional», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 73, págs. 157-186.
- (2005b): «Las leyes de convalidación como ejemplo de la posibilidad de que algunas manifestaciones de la potestad legislativa engendren responsabilidad», *Revista de Administración Pública*, 167, págs. 299-338.
- BOUAZZA ARIÑO, Omar (2008): «Desclasificación por Ley singular de espacios naturales protegidos y derechos procesales: el caso de la Ciudad del Medio Ambiente», *Revista Española de Derecho Administrativo*, 138, págs. 259-285.
- DE OTTO Y PARDO, Ignacio (1987): *Derecho Constitucional. Sistema de fuentes*, Madrid, Ariel.
- DEL SAZ, Silvia (1992): «Desarrollo y crisis del Derecho administrativo. su reserva constitucional», en el libro colectivo *Nuevas perspectivas del Derecho administrativo. Tres estudios*, Madrid, Civitas.
- DÍAZ LEMA, José Manuel (2011): «¿Gestión urbanística en manos autonómicas? Sobre las declaraciones de interés supramunicipal», en S. BALLESTEROS ARRIBAS (dir.), *Administración local. Estudios en homenaje a Ángel Ballesteros*, Madrid, La Ley-El Consultor, págs. 1211-1224.
- (2013a): «Los proyectos de interés regional: ¿un instrumento urbanístico/territorial perturbador? A propósito de las 3 Sentencias del Tribunal Supremo de 5 de julio de 2012 (recursos n.ºs 3869/2010; 4543/2010; 4066/2010 (Asunto “Eco-ciudad en La Fonsalada y El Corvo”, Logroño))», *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 36, págs. 62-74.
- (2013b): «El fin del privilegio de la ley singular: comentario a la STC 129/2013, de 4 de junio», *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 39, págs. 62-73.
- DÍEZ-PICAZO JIMÉNEZ, Luis María (1990): *La derogación de las leyes*, Madrid, Civitas.
- ESCUÍN PALOP, Catalina (2005): «Algunas cuestiones sobre propiedad, expropiación e intervenciones legislativas a la luz de la STC 48/2005 de 3 de marzo. Sobre la expropiación para la ampliación de la sede del Parlamento de Canarias», *Actualidad Jurídica Aranzadi*, 681, págs. 7-11.
- FANLO LORAS, Antonio (2011): «El blindaje de las normas forales fiscales vascas en la doctrina del Consejo Consultivo de La Rioja», en J. M. CRIADO GÁMEZ (dir.), *El blindaje de las normas forales fiscales*, Madrid, Iustel, págs. 159-196.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás Ramón (1998): *De la arbitrariedad del legislador. Una crítica de la jurisprudencia constitucional*, Madrid, Civitas.
- FERNÁNDEZ VALVERDE, Rafael (2012): «La presa de Itoiz o el comienzo de una historia interminable de validaciones legislativas (STC 73/2000, de 14 de marzo y STEDH de 27 de abril de 2004)», en E. GARCÍA DE ENTERRÍA y E. ALONSO GARCÍA (coords.), *Administración y justicia: un análisis jurisprudencial. Liber amicorum Tomás-Ramón Fernández*, vol. 2, págs. 2836-2890.
- GALÁN VIOQUE, Roberto (1997): «Rumasa: expropiaciones legislativas y Leyes singulares (Comentario en torno a las sentencias constitucionales y del Tribunal

- Europeo de Derechos Humanos recaídas en este asunto)», *Revista Andaluza de Administración Pública*, 29, págs. 109 y ss.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo (1981): *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, Madrid, Civitas.
- (1999): *Justicia y seguridad jurídica en un mundo de leyes desbocadas*, Madrid, Civitas.
- (2005): *La responsabilidad patrimonial del Estado Legislador en el Derecho español*, Madrid, Thomson-Civitas.
- GARCÍA PELAYO, Manuel (1983): «La división de poderes y su control jurisdiccional», *Revista de Derecho Político*, 18-19, págs. 7-16.
- GARCÍA URETA, Agustín (2011): «Convenio de Aarhus y convalidaciones legislativas: ¿recurso directo contra leyes en vía contenciosa?», *Diario La Ley*, 7763.
- (2012): «Jurisprudencia ambiental de la Unión Europea», *IeZ*, 10, págs. 173-175.
- GARRORENA MORALES, Antonio (1979): *El lugar de la ley en la Constitución española*, Madrid, CEC.
- GÓMEZ PUENTE, Marcos (1997): *La inactividad del Legislador; una realidad susceptible de control*, Madrid, McGraw Hill.
- LASAGABASTER HERRARTE, Iñaki (2007): *Fuentes del Derecho*, Bilbao, Lete.
- LÓPEZ RAMÓN, Fernando (2012): «Introducción general: perplejidades en el año de Fukushima», en la obra colectiva, coordinada por él mismo, *Observatorio de Políticas Ambientales 2012*, Cizur Menor, Thomson-Aranzadi, págs. 43-46.
- MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Lorenzo (2004): *La interconexión de los ordenamientos jurídicos y el sistema de fuentes del Derecho*, Madrid, Real Academia de Jurisprudencia y Legislación.
- MARTÍNEZ-CARRASCO PIGNATELLI, Concepción (1995): *Naturaleza jurídica de las leyes ad hoc*, Madrid, Civitas.
- MONTILLA MARTOS, José Antonio (1994a): *Las leyes singulares en el ordenamiento constitucional español*, Madrid, Civitas.
- (1994b): «Defensa judicial versus ley singular de intervención (Comentario a la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 23 de junio de 1993 sobre el caso Rumasa)», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 40, págs. 291-321.
- MUÑOZ MACHADO, Santiago (2004): *Tratado de Derecho administrativo y Derecho público general*, tomo I, Madrid, Thomson-Civitas.
- NOGUEIRA LÓPEZ, Alba (dir.) (2009): *Evaluación de impacto ambiental. Evolución normativo-jurisprudencial, cuestiones procedimentales y aplicación sectorial*, Barcelona, Atelier.
- ORTEGA BERNARDO, Julia (2007): «Límites constitucionales en la adopción por ley de medidas concretas de carácter administrativo: comentario a la STC 48/2005, sobre la Ley de expropiación para la ampliación de la sede del Parlamento de Canarias», *Revista de Administración Pública*, 172, págs. 293-305.
- PARADA VÁZQUEZ, Ramón (1983): «Expropiaciones legislativas y garantías jurídicas (El caso Rumasa)», *Revista de Administración Pública*, 100-102, págs. 1139-1168.
- PASCUAL MEDRANO, Amelia (2011): «Las “singulares” leyes riojanas de alteración de términos municipales y los conflictos en defensa de la autonomía local», *Revista General de Derecho Constitucional*, 11, págs. 11-16.
- PÉREZ ROYO, Javier (1984): *Las fuentes del Derecho*, Madrid, Tecnos.
- PIGRAU SOLÉ, Antoni (dir.) (2009): *Acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente: diez años del Convenio de Aarhus*, Barcelona, Atelier.
- PORRAS NADALES, Antonio J. (1989): «La ley singular y el problema del control de su soporte causal (A propósito de la STC 163/1986 de 17 de diciembre)», *Revista de Derecho Político*, 30, págs. 9-21.

- PRIEUR, Michel, y SOZZO, G. (dirs.) (2012): *La non régression en Droit de l'environnement*, Bruselas, Bruylant.
- RAZQUIN LIZARRAGA, José Antonio, y RUIZ DE APODACA ESPINOSA, Ángel (2007): *Información, participación y justicia en materia de medio ambiente. Comentario sistemático a la Ley 27/2006, de 18 de julio*, Cizur Menor, Thomson-Aranzadi.
- RIVERO ORTEGA, Ricardo (2003): «La gestión de los residuos en Castilla y León», en Tomás QUINTANA LÓPEZ (dir.), *Derecho ambiental de Castilla y León*, Valencia, Tirant lo Blanch, págs. 501-557.
- RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, José María (2005): «El artículo 24.1 CE como “norma de conducta” para jueces y tribunales y “norma de control” para el Tribunal Constitucional», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 74, págs. 261 y ss.
- RUBIO LLORENTE, Francisco (1983): «Rango de ley, fuerza de ley, valor de ley», *Revista de Administración Pública*, 100-102, págs. 417-432.
- RUIZ DE APODACA ESPINOSA, Ángel (2010): «Nuevas perspectivas del acceso a la justicia en materia de medio ambiente», en Antoni PIGRAU SOLÉ y Lucía CASADO CASADO (dirs.), *Derecho ambiental y transformaciones de la actividad de las administraciones públicas*, Barcelona, Atelier, págs. 187-218.
- SÁENZ RUBIALES, Íñigo (2013): «Castilla y León: la sectorización del medio ambiente», en F. LÓPEZ RAMÓN (coord.), *Observatorio de Políticas Ambientales 2013*, Cizur Menor, Thomson-Aranzadi, págs. 623-641.
- SAN MARTÍN SEGURA, David (2010): «La alteración de términos municipales en La Rioja y la defensa de la autonomía local: consideraciones a partir de la segregación del enclave de Somalo», *Anuario Jurídico de La Rioja*, 15, págs. 219-302.
- SANTAMARÍA ARINAS, René Javier (2010): «Residuos», en I. LASAGABASTER HERRARTE (dir.), *Derecho ambiental. Parte Especial II*, Bilbao, LETE, págs. 397-543.
- (2012): «La acreditación de la necesidad de vivienda como requisito para la transformación de suelo rural. Comentario a las Sentencias del Tribunal Supremo de 5 de julio de 2012 sobre la ecociudad de Logroño», *Revista Electrónica del Departamento de Derecho de la Universidad de La Rioja (REDUR)*, 10.
- SANTAMARÍA PASTOR, Juan Antonio (1988): *Fundamentos de Derecho administrativo. Tomo I*, Madrid, Centro de Estudios Ramón Areces.
- SCHMIDT-ASSMANN, Eberhard (2003): *La teoría general del Derecho Administrativo como sistema. Objeto y fundamentos de la construcción sistemática*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública-Marcial Pons.
- SUBRA DE BIEUSSES, Pierre (2012): «El marco de la práctica de las convalidaciones legislativas: las jurisprudencias coincidentes del Consejo Constitucional y del Consejo de Estado francés», en E. GARCÍA DE ENTERRÍA y E. ALONSO GARCÍA (coords.), *Administración y justicia: un análisis jurisprudencial. Liber amicorum Tomás-Ramón Fernández*, Cizur Menor, Thomson-Civitas, Vol. 2, págs. 3999-4018.
- URÍAS MARTÍNEZ, Joaquín (2001): *La tutela frente a leyes*, Madrid, CEPC.

