

LA «LEY SINGULAR» COMO
CATEGORÍA DE ACUÑACIÓN
JURISPRUDENCIAL: UNA NUEVA
APROXIMACIÓN A SU PARTICULAR
SIGNIFICADO Y PROBLEMÁTICA

PATRICIA RODRÍGUEZ PATRÓN

SUMARIO

I. UNA COSA ES PREDICAR... II. BREVE REFERENCIA A LA DEFINICIÓN DE LA LEY SINGULAR EN LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. 1. Los tipos de leyes que conforman la categoría de la «ley singular» acuñada por el TC. 2. Las consecuencias de la calificación por el TC de una ley como «ley singular». III. La creciente complejidad de una categoría jurisprudencial en auge. Algunas claves para su comprensión. 1. La ley singular como aquella que se despliega en el ámbito típico de regulación del Ejecutivo o de la Administración. 2. La justificación de la imposición de límites al «legislador singular» por el TC, a falta de un ámbito material constitucionalmente reservado al reglamento y ante el difícil recurso al artículo 24.1 CE. 3. Los criterios de análisis utilizados por el TC. 3.1 La «excepcionalidad» de la ley: de la ausencia de generalidad a la inexistencia de reserva de ley. 3.2 El «tándem» principio de igualdad–tutela judicial efectiva. 3.3 En particular: las resoluciones en las que se plantea la vulneración del derecho a la ejecución de las resoluciones firmes. 3.3.1 La decisión de referencia (pese a enjuiciarse en ella una ley calificada como «general»): la STC 73/2000. 3.3.2 La STC 50/2015: ¿control abstracto de una ley promovido por un Tribunal? 3.3.3 Un aparente golpe de timón: La STC 231/2015. 3.3.4 Un caso más claro: la STC 233/2015. IV. REFLEXIONES CRÍTICAS. 1. La imprevisibilidad jurídica del resultado del control de constitucionalidad de las leyes singulares. 2. La necesidad de una cierta simplificación: la ley singular como ley «normal».

Fecha recepción: 18.02.2017
Fecha aceptación: 16.05.2017

LA «LEY SINGULAR» COMO CATEGORÍA DE ACUÑACIÓN JURISPRUDENCIAL: UNA NUEVA APROXIMACIÓN A SU PARTICULAR SIGNIFICADO Y PROBLEMÁTICA

PATRICIA RODRÍGUEZ PATRÓN*

Profesora Titular de Derecho Constitucional
Universidad Autónoma de Madrid

Except for any personal humiliation involved in admitting that I do not always understand the opinions of this Court, I see no reason why I should be consciously wrong today because I was unconsciously wrong yesterday.

Massachusetts v. United States, 333 U. S. 611, 639-40 (1948)
(Jackson, J., dissenting).

I. PREMISA. UNA COSA ES PREDICAR...

Las consideraciones que se verterán a continuación no pretenden ser otra cosa que una modesta reflexión acerca del tratamiento que se ha otorgado por el Tri-

* Departamento de Derecho Público y Filosofía Jurídica. Área de Derecho Constitucional. Facultad de Derecho. Universidad Autónoma de Madrid. Ciudad Universitaria de Cantoblanco. C/ Kelsen, 1. 28049 Madrid Email: patricia.rodriguez@uam.es

bunal Constitucional a unos distintos tipos de leyes a los que ha dado en denominar «leyes singulares».

El reto de volver sobre una categoría de acuñación jurisprudencial que no resulta homogénea, se aborda sabiendo que las decisiones de nuestro Alto Tribunal están fuertemente determinadas —como no podría ser de otro modo— por la necesidad de atender en cada caso concreto a las expectativas de justicia que los ciudadanos y los demás poderes públicos depositan en él. O, dicho de otro modo, el Tribunal Constitucional sienta su doctrina tratando de impartir justicia y con sujeción a lo alegado en el correspondiente escrito de demanda. En cambio, nuestras reflexiones —siempre discutibles y seguramente equivocadas— no están influenciadas por tan alta responsabilidad ni sujetas a las mismas limitaciones, lo que nos concede una mayor libertad al analizar jurídicamente los problemas a tratar. Por ello, no podemos sino advertir desde el inicio que nuestros comentarios se llevan a cabo desde la libre crítica, sí, pero también desde el respeto que nos inspira la labor que ha de realizar el TC, pues somos conscientes de que, como dice el refrán castellano, «una cosa es predicar y otra trigo dar».

En cualquier caso, la densidad y complejidad de la doctrina constitucional en esta materia exigirían un estudio exhaustivo que desbordaría el escaso espacio disponible para un artículo de estas características. Algunos estudios importantes —tanto parciales como de conjunto— se han publicado ya en relación con esta materia de los que este trabajo es claramente deudor¹. Nuestro propósito aquí, sin embargo, aunque mucho más modesto, es proponer una nueva perspectiva de análisis, ofreciendo algunos elementos para la discusión —si quiera en estado embrionario— acerca de la labor jurisprudencial que nuestro Alto Tribunal ha desplegado en este ámbito, con la esperanza de que, en su confrontación con otros puntos de vista, sirvan para aportar distintas claves de comprensión de esta compleja jurisprudencia².

¹ Entre ellos, v. G. ARIÑO ORTIZ, «Leyes singulares, Leyes de caso único», *RAP*, núm. 118, 1989, pp. 57-102; C. MARTÍNEZ-CARRASCO PIGNATELLI, *Naturaleza jurídica de las leyes ad hoc*, Civitas, Madrid, 1995; J. M. Montilla Martos, *Las leyes singulares en el ordenamiento constitucional español*, Civitas Madrid, 1994; «Defensa judicial “versus” ley singular de intervención», *REDC* núm. 40, 1994, pp. 291-321; «Las leyes singulares en la doctrina del Tribunal Constitucional», *REDC* núm. 104, 2015, pp. 269-295.

² La exigida brevedad de este artículo nos impide entrar en las particularidades que presentan los decretos-leyes singulares como subtipo de ley singular. Algunas reflexiones al respecto se encuentran en E. ARANA GARCÍA, «Uso y abuso del decreto-ley», *RAP* núm. 191, 2013, pp. 337-365 (pp. 348 y ss.) y M. ARAGÓN REYES, *Uso y abuso del decreto-ley: una propuesta de reinterpretación constitucional*, IUSTEL, Madrid 2016 (pp. 107 y ss.).

II. BREVE REFERENCIA A LA DEFINICIÓN DE LA LEY SINGULAR EN LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

No hace mucho, F. Rey Martínez ponía de manifiesto sus dudas acerca del intento de construcción de categorías que se llevaba a cabo en la STC 203/2013, de 5 de diciembre. En ella —opina este autor— el Tribunal Constitucional parece confundir una y otra vez la «generalidad/especialidad» y la «abstracción/concreción» de una ley. La generalidad/singularidad de una ley —recuerda— se refiere al círculo de destinatarios, más o menos amplio. La abstracción/concreción, en cambio, «remite a la repetibilidad de la aplicación de la ley al supuesto de hecho que regula»: si sólo es susceptible de aplicarse una vez, es una ley concreta (éstas son, en puridad, las denominadas «leyes autoaplicativas»), si es susceptible de aplicarse una y otra vez en el tiempo, siempre que se produzca el supuesto de hecho que en ella se prevé, es abstracta. Dentro de este marco conceptual, entiende este autor que en la Sentencia examinada el Tribunal confunde las leyes concretas (autoaplicativas) con las leyes singulares (considerando aquellas una variedad de estas)³.

³ F. REY MARTÍNEZ, «A vueltas con el concepto de ley singular», *La Ley*, núm. 8288, 2014, pp. 9-12, p. 9. Al autor le sorprende que en este caso el Tribunal niegue «que la ley impugnada sea una ley singular porque entiende que la regulación urbanística que contiene tiene carácter general, cuando, en realidad, lo que establece dicha ley no es una regulación general, sino abstracta, es decir, repetible en el tiempo, siendo claramente una ley singular en cuanto a los destinatarios (ya que introduce una regulación territorial y urbanística específica para un territorio determinado respecto del régimen general). En otras palabras, la Ley 6/2007 no es una ley general, sino singular; no es una ley autoaplicativa, sino abstracta. Es una ley singular abstracta».

La presentación conceptual a la que se refiere este autor no es, sin embargo, nueva. Así, por ejemplo, en la STC 48/2003, de 12 de marzo, al descartar que la Ley Orgánica 6/2002, de Partidos Políticos, fuera una ley singular, el Tribunal afirma: «la Ley impugnada no sólo es general formalmente por el modo en que se halla formulada; sino que también lo es materialmente, en tanto contempla, en abstracto, una serie de conductas cuya realización en forma «reiterada y grave» podría determinar la disolución de cualquier partido presente o futuro» (FJ 14). Es decir, califica la «abstracción» como «generalidad» en sentido material.

Sobre la generalidad y abstracción de las leyes, v. L. L. HIERRO, «Igualdad, generalidad, razonabilidad y crisis de la ley», *Cuadernos de Filosofía del Derecho*, núm. 26, 1989; y J. A. Montilla, *Las leyes singulares en el ordenamiento..., ob. cit.*, pp. 103 y ss, donde se refiere a dos dimensiones de la generalidad: la espacial (que se refiere a los sujetos) y la temporal (que se refiere a la aplicabilidad temporal de la norma). Aunque no podemos detenernos en este extremo, no puede olvidarse, como este autor advierte, que cabe una graduación indefinida de hipótesis intermedias entre la generalidad extrema o universalidad y la singularidad absoluta, «referidas tanto al objeto como al sujeto, caracterizadas por la reducción progresiva de la generalidad que impide conocer con precisión cuándo la ley no es general sino singular» (pg. 108).

Sin embargo, como el mismo autor reconoce, el Tribunal Constitucional en esta Sentencia utiliza su propio concepto de ley singular, como aquella que lo es «en razón de la singularidad del supuesto de hecho que regula». Pero este no es el único concepto de ley singular que el TC ha manejado históricamente. En realidad, se trata simplemente de uno más de los tipos de leyes (el último hasta la fecha en que se escriben estas líneas) que el TC ha englobado dentro de su propia clasificación de «leyes singulares». Esta categoría normativa —en la configuración que de ella se ha ido realizando a lo largo del tiempo en la jurisprudencia constitucional— se ha ido ampliando sucesivamente, como veremos a continuación.

1. *Los tipos de leyes que conforman la categoría de la «ley singular» acuñada por el TC*

Como es de sobra conocido, la primera definición de ley singular que ofrece el TC la encontramos en la STC 166/1986, de 19 de diciembre, FJ 10. Según esta, la Ley singular sería aquella de destinatario único o singular («dictada[s] en atención a un supuesto de hecho concreto y singular»), que además sólo es susceptible de aplicarse una vez (por tanto, que es concreta o «autoaplicativa») y que, en consecuencia, «agota[n] su contenido y eficacia en la adopción y ejecución de la medida tomada por el legislador ante ese supuesto de hecho, aislado en la Ley singular y no comunicable con ningún otro». Con dicha definición, como es igualmente sabido, nuestro Alto Tribunal venía a describir la Ley 7/1983, de 29 de junio, sobre expropiación por razones de utilidad pública e interés social de los Bancos y otras sociedades que componen el grupo «Rumsa, Sociedad Anónima».

Pero de acuerdo con lo establecido en la STC 203/2013 (FJ 3), las mencionadas condiciones para poder calificar una ley como «singular» no han de darse, necesariamente, de forma simultánea. Dentro de dicha categoría pueden incluirse leyes que sean, simplemente, concretas o autoaplicativas o, en palabras de la resolución citada, «leyes que contienen una actividad, típicamente ejecutiva, de aplicación de la norma al caso concreto»⁴ y que no requieren, por tanto, de nin-

C. MARTÍNEZ-CARRASCO PIGNATELLI, *Naturaleza jurídica...*, ob. cit., pp. 81 y ss., se detiene en la causas de la crisis de la generalidad de la ley, entre las que destaca la evolución en la complejidad de las estructuras y funciones del Estado.

⁴ Sin embargo, el TC señala como ejemplos las leyes enjuiciadas en las SSTC 48/2005, de 3 de marzo y 129/2013, de 4 de junio (en este último caso, de una de las leyes que fue objeto de impugnación) que, aparte de ser leyes concretas, eran también leyes singulares o de destinatario único.

gún acto ulterior de aplicación. Asimismo, se reconoce también que pueden considerarse «singulares» las leyes que lo son únicamente «en atención a los destinatarios a los que va dirigida»⁵.

«[J]unto a las leyes de destinatario único y las leyes autoaplicativas» se añadiría un «tercer género de ley singular»: el de aquellas que lo son «en razón de la singularidad del supuesto de hecho que regula[n]». Frente a los otros dos subtipos de leyes singulares, cuya definición se conforma de acuerdo a criterios objetivos, este último género creado por la jurisprudencia constitucional se caracteriza por su alto grado de subjetividad, en tanto que la «singularidad» del supuesto de hecho que regula una determinada ley es un concepto indeterminado, dejándose la apreciación de su concurrencia al parecer de la mayoría de los Magistrados que en cada momento compongan el Tribunal Constitucional. No obstante, esta indeterminación viene a mitigarse, como enseguida veremos, porque hasta la fecha el Tribunal ha identificado esa «singularidad» con el hecho de que la ley regule materias que, en principio, corresponden al ámbito propio del Ejecutivo o de la Administración⁶.

2. *Las consecuencias de la calificación por el TC de una ley como «ley singular»*

Como en la propia STC 203/2013 se reconoce, la calificación de una ley como «singular» acarrea como consecuencia la aplicación de los límites propios de estas⁷. Tales límites fueron definidos en la STC 166/1986 (FJ 11) y, como se ha puesto de manifiesto recientemente, no son cumulativos, de forma que basta con que se rebase uno sólo de ellos para que la ley singular acabe declarándose inconstitucional⁸.

⁵ Otro tanto de lo mismo ocurre en este caso: el TC hace referencia a la STC 166/1986, donde, como hemos visto, se analizaba en realidad una ley no sólo de destinatario único, sino también concreta o autoaplicativa. Igualmente creemos que en la STC 231/2015, al calificar la ley enjuiciada como autoaplicativa y de supuesto de hecho concreto, el TC se refiere, en puridad, como una ley concreta y de destinatario único.

⁶ La tipología de leyes singulares sistematizada en la STC 203/2013, tiene una gran virtualidad, pues se recoge en todo o en parte en distintas resoluciones posteriores. Un repaso completo a la misma se halla en la STC 170/2016, de 6 de octubre, para terminar descartando que la norma impugnada pudiera ser considerada una ley singular al no encajar «en ninguna de las modalidades o tipologías diferenciadas por la doctrina elaborada por este Tribunal».

⁷ FFJ 3 y 4.

⁸ R. J. SANTAMARÍA ARINAS, «Leyes singulares, tutela judicial efectiva y recepción de la doctrina *Boxus* por el Tribunal Constitucional Español», *RAP*, núm. 193, 2014, pp. 165-195 (p. 189).

A) El primero de ellos se deriva del principio de igualdad en la Ley establecido en el artículo 14 CE y se concreta en la prohibición de establecer una desigualdad arbitraria o injustificada y, en su virtud, que la ley singular «debe responder a una situación excepcional igualmente singular y que su canon de constitucionalidad es la razonabilidad y proporcionalidad de la misma al supuesto de hecho sobre el que se proyecta»⁹.

B) El segundo límite parte de la idea de que «dichas Leyes constituyen intervención del legislador en el ámbito de poder del gobernante y administrador». De acuerdo con ella, entiende el TC que «la adopción de Leyes singulares debe estar circunscrita a aquellos casos excepcionales que, por su extraordinaria trascendencia y complejidad, no son remediables por los instrumentos normales de que dispone la Administración, constreñida a actuar con sujeción al principio de legalidad, ni por los instrumentos normativos ordinarios, haciéndose por ello necesario que el legislador intervenga singularmente, al objeto exclusivo de arbitrar solución adecuada, a una situación singular».

C) Por último, de la naturaleza de los derechos fundamentales, deduce el TC que aunque las leyes singulares pueden «incidir» en la tutela judicial del derecho afectado por la Ley singular, el grado de «incidencia» permitido en esa tutela dependerá del derecho afectado por la ley singular de que se trate. En la práctica, la aplicación de este límite se ha centrado en el análisis de la injerencia de la ley sometida a control de constitucionalidad en el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24 CE).

La entidad de los límites que han de aplicarse a las leyes singulares, dentro de los cuales desempeña un papel esencial su sometimiento al doble «test» de la razonabilidad y de la proporcionalidad, advierte sobre los problemas de utilizar dicha calificación, pues el limitado no es otro que el legislador democrático, representante de la voluntad popular o de la ciudadanía de una Comunidad Autónoma¹⁰, según el caso, cuyo producto normativo se obtiene en un procedimiento deliberativo plural dotado de publicidad¹¹.

⁹ El Tribunal parte aquí, en realidad, de la generalidad y la abstracción como caracteres ideales de la ley, por lo que, de no existir, el canon de constitucionalidad ha de ser más exigente, aunque los criterios de razonabilidad y proporcionalidad que conforman este adolecen de cierta vaguedad, como pone de manifiesto L. L. HIERRO, *Igualdad..., ob. cit.*, p. 41.

¹⁰ Una particular preocupación por esta cuestión muestra Montilla Martos («Las leyes singulares en la doctrina..., pp. 273 y 274), para quien la figura de la ley singular, «refleja una concepción de la ley que tiende a soslayar su carácter democrático», de lo que derivaría, a su juicio, «que aun en los supuestos excepcionales en los que pueda dictarse, deberá exigirse el refuerzo de los elementos democrático-pluralistas en su procedimiento de elaboración».

¹¹ Hay que recordar, como señala L. L. HIERRO (*Igualdad..., p. 48*) que «no hay, en la idea de ley como expresión de la «voluntad general», ninguna implicación necesaria de que la ley

III. LA CRECIENTE COMPLEJIDAD DE UNA CATEGORÍA JURISPRUDENCIAL EN AUGE. ALGUNAS CLAVES PARA SU COMPRENSIÓN

Sin embargo, pese a lo que acabamos de afirmar, desde el año 2013, parece haberse dado un nuevo «brote» de leyes singulares. En este escaso periodo de tiempo¹², el Tribunal Constitucional ha dictado ocho Sentencias y cinco Autos (aunque estos últimos resuelven sendas cuestiones de inconstitucionalidad planteadas respecto a una misma ley) basados, en una u otra manera, en su doctrina en la materia¹³, lo que ha de considerarse un número de cierta entidad, si tenemos en cuenta que hasta la STC 129/2013 sólo se habían dictado tres Sentencias referidas de forma específica a dichas leyes.

En otros lugares se han analizado los pronunciamientos considerados tradicionalmente más significativos en la materia que, al menos hasta el año 2015, en el que la categoría comienza a extenderse a otros ámbitos, han tenido lugar principalmente respecto a leyes expropiatorias o relacionadas con el medioambiente¹⁴.

Nuestro propósito aquí es, en cambio, otro. Sin prescindir del apego a las distintas resoluciones dictadas por el Tribunal, pretendemos ofrecer algunas claves que, a nuestro juicio, pueden arrojar cierta claridad a la hora de comprender globalmente esta jurisprudencia y, en particular, porqué esta ha ido alcanzando progresivamente una complejidad que resulta ya prácticamente inmanejable.

Para ello —y partiendo de los contornos actuales de la definición de la ley singular llevada a cabo por el TC—, nos centraremos en poner de manifiesto

constituya un tipo único, o un grado jerárquico único. Lo que tienen en común diversos tipos de normas como la Constitución, las leyes orgánicas, las ordinarias, las autonómicas, las estatales o las federales, es su peculiar autor y su peculiar procedimiento de decisión, que exige una discusión abierta entre representantes de los electores (o entre ellos mismos, en el caso de un referéndum) y una decisión por mayoría. Es esta doble peculiaridad —el carácter directamente representativo y plural del órgano competente y el procedimiento deliberativo— lo que define a la ley como expresión de la «voluntad general».

¹² El presente artículo se cierra en abril de 2017.

¹³ SSTC 129 y 203/2013; 50; 231; 233/2015; 38; 122 y 170/2016 y AATC 84; 101; 102; 103 y 132/2016.

¹⁴ La más reciente es la obra de MONTILLA MARTOS, «Las leyes singulares en la doctrina...». Otros autores han estudiado de forma singularizada alguna de estas decisiones del Tribunal Constitucional, v. gr., F. REY MARTÍNEZ, *ob. cit.*; O. BOUAZZA ARIÑO, «Desclasificación por ley singular de espacios naturales protegidos y derechos procesales», *REDA* núm. 138, 2008, pp. 259-285; J. ORTEGA BERNARDO, «Límites constitucionales en la adopción por ley de medidas concretas de carácter administrativo», *RAP* núm. 172, 2007, pp. 293-305; o A. J. Porras Nadales, «La ley singular y el problema del control de su soporte causal», *RDP* núm. 30, 1989, pp. 9-2.

cómo ha venido justificando nuestro Alto Tribunal la imposición de límites a las leyes previamente calificadas de este modo y las razones de tal justificación.

1. *La ley singular como aquella que se despliega en el ámbito típico de regulación del Ejecutivo o de la Administración*

La jurisprudencia constitucional en esta materia se ha ido formando con algunos vaivenes, fruto de la atención a las características concretas de cada proceso. No obstante, con carácter general, cabe decir que, para el Tribunal Constitucional, es ley singular toda aquella que, en primer lugar, despliega su regulación sobre una materia que, al menos en apariencia, sería más propia de un reglamento o de un acto administrativo, bien por tratarse de una norma singular o concreta (o las dos cosas a la vez), bien porque con ella se aborde una cuestión previamente regulada en una norma reglamentaria, o bien, finalmente, porque conforme a la cultura jurídica y práctica de nuestro ordenamiento jurídico se considere que el objeto tratado pertenece materialmente al ámbito propio del Ejecutivo o de la Administración¹⁵. En ese sentido, todas las leyes que merecen la calificación de «singulares» para el TC lo serían «por la singularidad del objeto regulado», pues tal singularidad consiste precisamente en su incidencia, en uno u otro modo, en dicho ámbito.

2. *La justificación de la imposición de límites al «legislador singular» por el TC, a falta de un ámbito material constitucionalmente reservado al reglamento y ante el difícil recurso al artículo 24.1 CE*

Pues bien, teniendo en cuenta esa definición, a nuestro modo de ver y simplificando mucho, puede decirse que la jurisprudencia constitucional en la materia se ha enfrentado a dos escollos principales a la hora de justificar los estrictos límites impuestos a este tipo de leyes.

De un lado, el hecho de que, como él mismo ha recordado desde la temprana STC 5/1981, de 13 de febrero (FJ 21), no existe en nuestro sistema constitucional «algo parecido a una reserva reglamentaria» y, por tanto, la ley puede tener «cualquier contenido y en modo alguno le está vedada la regulación de materias antes atribuidas al poder reglamentario» (SSTC 73 y 248/2000).

¹⁵ J. M. MONTILLA MARTOS (*Las leyes singulares en la doctrina...*, ob. cit., p. 274) lo resume muy bien: «[...] las leyes singulares son medidas legislativas materialmente administrativas, aun cuando puedan tener e incluso requieran para su plena aplicación, otros actos aplicativos».

Esta relación es puesta también de manifiesto, desde un punto de vista dogmático, por C. MARTÍNEZ-CARRASCO PIGNATELLI, en *Naturaleza jurídica*, ob. cit., pp. 95 y ss.

Por ello, una ley cuyo objeto recaiga en el ámbito típico de regulación de aquél no puede ser declarada inconstitucional por esa mera razón. Esto ha obligado al Tribunal Constitucional al enfrentarse a las llamadas «leyes singulares» a realizar otras indagaciones a la hora de constatar su posible inconstitucionalidad, cuyo planteamiento por los correspondientes legitimados viene provocado siempre por las «distorsiones» que producen en relación con el derecho a la tutela judicial efectiva de los administrados y con las funciones que constitucionalmente corresponden a los Jueces y Tribunales ordinarios, que no pueden otorgar una tutela adecuada a los particulares frente a la ley singular¹⁶.

Pero, el TC sabe también que la declaración de inconstitucionalidad basada exclusivamente en la vulneración del artículo 24.1 CE le sumiría en un razonamiento circular. Pues, como se señala en la STC 248/2000 «o la ley es inconstitucional por otros motivos y cierra, por serlo, ilegítimamente el paso a pretensiones que hubieran de acceder a los jueces y tribunales, y, en ese caso, puede vulnerar de forma derivada el derecho reconocido en el artículo 24.1 CE (STC 181/2000, FJ 20); o la ley es conforme a la Constitución y, en tal supuesto, pertenece a su propia naturaleza de ley el no poder ser enjuiciada por los jueces y tribunales ordinarios». Ello supone que «el derecho a la tutela judicial efectiva, reconocido en el artículo 24.1 CE, no queda vulnerado por el solo hecho de que una materia sea regulada por norma de rango legal y, por lo tanto, resulte jurisdiccionalmente inmune» (STC 248/2000) y que su vulneración, en consecuencia, sólo puede apreciarse de manera refleja, como consecuencia de la constatación previa de otra causa de inconstitucionalidad de la ley enjuiciada.

Así las cosas, el TC se ha visto obligado a realizar construcciones alambicadas con las que, sin prescindir del análisis de la posible vulneración del artículo 24.1 CE, ha tratado de sostener la correspondiente declaración de inconstitucionalidad de la ley sobre la base de una pluralidad de argumentos concatenados, buscando una mayor consistencia o un mayor poder de convicción en su razonamiento, argumentos que han ido engrosando progresivamente el canon de constitucionalidad de estas leyes. En los apartados siguientes nos referiremos a los criterios tenidos en cuenta principalmente por el TC a la hora de analizar la constitucionalidad de las leyes singulares que se han sometido a su control y que le han servido para tejer su argumentación en cada caso.

¹⁶ C. MARTÍNEZ-CARRASCO PIGNATELLI, *Naturaleza jurídica..., ob. cit*, p. 84, advierte, refiriéndose a las leyes *ad hoc*, aunque la afirmación podría extenderse a toda ley singular, que el auténtico problema de estas leyes está en el hallazgo de unos posibles límites del Poder legislativo para contrapesar la ruptura que se produce del principio de separación de poderes y, sobre todo, del derecho a la tutela judicial efectiva.

3. Los criterios de análisis utilizados por el TC

3.1 La «excepcionalidad» de la ley: de la ausencia de generalidad a la inexistencia de reserva de ley

La primera condición que suele destacar el TC al enfrentarse a una ley singular es su carácter excepcional, como justificación previa para la aplicación de un control más estricto de la norma enjuiciada.

En la STC 166/1986, de 19 de diciembre¹⁷, donde se enjuicia una ley singular «de caso único», esa «excepcionalidad» se identifica con la ausencia de generalidad. Señala el TC que el dogma de la generalidad de la ley ha de considerarse superado por la moderna doctrina científica y que, por tanto, este no es obstáculo insalvable que impida al legislador dictar, con valor de Ley, preceptos específicos para supuestos únicos o sujetos concretos. Pero entiende que las leyes singulares no son totalmente equiparables a las leyes generales. Aquellas no son ejercicio normal de la potestad legislativa, sino que se configuran como ejercicio excepcional de esta.

Esta idea de la «excepcionalidad» de la ley singular se mantiene en la jurisprudencia posterior, pero se desvincula ya de la ausencia de generalidad de la ley — pues, se trata, en ocasiones, de leyes generales —, para vincularla a la inexistencia de reserva de ley previa que dé cobertura al dictado de la ley «singular», entendida ahora como ley que regula una actividad de naturaleza típicamente reglamentaria (siendo, por ello, «singular por la singularidad del objeto regulado»).

El cambio se produce en la STC 203/2013, de 5 de diciembre, que resuelve un recurso de inconstitucionalidad frente la Ley castellanoleonesa por la que se aprobara el Proyecto Regional «Ciudad del Medioambiente», que contenía una verdadera ordenación urbanística para un determinado territorio (incluido en el municipio de Garay y, en menor medida, en el municipio de Soria)¹⁸. Esta es ley singular, pero no por ser autoaplicativa (segundo tipo de leyes singulares acuñado por el TC), pues es susceptible de ser aplicada de forma indefinida mientras continúe vigente y precisa de actos administrativos de aplicación, que permitan llevar a efecto la ejecución jurídica y física de la urbanización y la edificación. Tampoco constituye un ejemplo de ley «de estructura singular», por ser de destinatario único (primer tipo de ley singular), pues estos son todos aquellos afectados por el

¹⁷ Un análisis de los problemas que se plantean en esta Sentencia —cuya doctrina se recoge, en parte, en la STC 6/1991, de 15 de enero— se encuentra en A. J. PORRAS NADALES, *La ley singular y el problema del control..., ob. cit.*

¹⁸ Una exégesis de los problemas que esta ley planteaba puede encontrarse en O. BOUAZZA ARIÑO, *Desclasificación por ley singular de espacios naturales protegidos..., ob. cit.*

planeamiento, sin perjuicio de que cada plan urbanístico tenga un ámbito territorial de aplicación. La ley enjuiciada constituiría un tercer género de ley singular que el Tribunal Constitucional acuña en esta resolución: aquella que lo es «en razón de la singularidad del supuesto de hecho que regula».

En cualquier caso, una vez calificada como «ley singular», se afirma que ha de estar sujeta a los mismos límites constitucionales que el resto de las leyes así calificadas en la jurisprudencia constitucional, pues estas «no constituyen un ejercicio normal de la potestad legislativa». Y ¿por qué no constituyen un ejercicio «normal» de esa potestad? Pues, primero, porque «la ordenación urbanística es una actividad de naturaleza típicamente reglamentaria». De hecho, se señala, la Ley de Ordenación del Territorio de Castilla y León, en su redacción inicial —Ley 10/1998, de 5 diciembre—, atribuía al Consejo de Gobierno el monopolio de la aprobación de planes y proyectos regionales, regulación que fue modificada por la Ley 14/2006, vigente cuando se aprobó la ley impugnada, que preveía ya la aprobación por ley de planes y proyectos regionales, aunque limitándola a aquellos supuestos de excepcional relevancia para el desarrollo económico y social de Castilla y León.

El Tribunal es consciente de que una afirmación de este tipo puede considerarse contradictoria con su doctrina en relación con la inexistencia de una reserva reglamentaria en nuestro sistema constitucional y, para solventarla, se compara este caso con el supuesto analizado en la STC 248/2000¹⁹, donde la declaración de área natural de especial interés había sido reservada al legislador por una Ley del Parlamento Balear, de manera que «no se producía una desigualdad entre los instrumentos normativos utilizados para tal declaración». Es decir, la existencia previa de una reserva de ley hacía considerar que la ley dictada conforme a ella «no respondía en modo alguno a una situación excepcional, sino al ejercicio normal de la potestad legislativa». En consecuencia, de lo dicho se extrae que cuando una ley regule una materia típicamente reglamentaria sólo se considerará «normal» o «no singular» cuando exista una reserva de ley en relación con dicha materia. En caso contrario, nos encontraríamos ante una ley «singular» en razón «de la singularidad del supuesto de hecho que regula», cuya aprobación requerirá una consistente justificación por parte del legislador.

Esta idea se retoma después en la STC 50/2015, de 5 de marzo, pero en esta se formula en términos generales, de forma que parece afirmarse que toda legislación sin reserva previa es ejercicio «excepcional» de la potestad legislativa (FJ 4), aunque tal interpretación ha de rechazarse, pues resultaría difícil-

¹⁹ El Tribunal se refiere por error también a la STC 128/1997, de 13 de febrero, que resuelve un recurso de amparo que nada tiene que ver con el asunto aquí estudiado.

mente compatible con el sentido y alcance que tanto la doctrina como la jurisprudencia constitucional han otorgado tradicionalmente a la reserva de ley en nuestro ordenamiento, en el que la ley —que puede tener cualquier contenido— se concibe como fundamento o presupuesto de la acción de los demás poderes²⁰.

La Ley aquí examinada, cuestionada por la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, constaba de un artículo único modificativo de la Ley 4/2000, de 27 de junio, de Declaración del parque natural de Fuentes Carrionas y Fuente Cobre-Montaña Palentina, para incorporar siete nuevas disposiciones adicionales las cuales, conforme a la exposición de motivos, perseguían garantizar la compatibilidad de la conservación de los valores que motivaron la declaración de esta zona como parque natural con la posibilidad de autorizar determinados proyectos de estaciones de esquí alpino, previo análisis y evaluación de las repercusiones ambientales y de su adecuación a los objetivos de conservación del parque natural.

Al indagar sobre la naturaleza de ley singular de la norma enjuiciada, el Tribunal llega a la conclusión de que, a falta de una reserva material o formal de ley, la modificación del plan de ordenación de los recursos naturales de Fuentes Carrionas y Fuente Cobre-Montaña Palentina (Palencia), lo ha sido en razón de la singularidad del supuesto de hecho al que se quiere atender, que no es otra que posibilitar, previa la tramitación correspondiente, el eventual emplazamiento de instalaciones destinadas a la práctica del esquí alpino en determinadas zonas del espacio natural protegido en la convicción de que con ello se contribuye al desarrollo económico de la zona. Tras negar —nuevamente— que exista una reserva de reglamento en nuestro ordenamiento, señala que tampoco en este caso la materia regulada estaba reservada a la ley, lo que implicaría «que la utilización de la ley no respondería al ejercicio *normal* de la potestad legislativa sino a una situación excepcional que ha de justificar el recurso a una norma de ese rango» (la cursiva es nuestra). Es decir, que sólo serán leyes «normales» aquellas que se dictan en materias reservadas a la ley. *Sensu contrario*, todo lo que se regule por el legislador fuera de ellas, será un ejercicio «excepcional» de la potestad legislativa que requerirá, en consecuencia, la ya referida justificación por parte del legislador. Aquí también, por tanto, la «excepcionalidad» de la ley se pro-

²⁰ Por razones de espacio, no podemos detenernos en esta importante cuestión que tiene que ver con lo que se ha denominado «concepción monista de la ley como ley formal», que parte del hecho de que el Parlamento dispone de la legitimidad originaria y los demás órganos del Estado han de apoyar sobre él la legitimidad de sus actos. A este respecto v., por todos, A. GARRORENA MORALES, *Derecho Constitucional. Teoría de la Constitución y sistema de fuentes*, CEPC, Madrid 2014, pp. 197 y ss.

ducirá, no por carecer de una regulación «general», sino por la inexistencia de una reserva de ley previa que la dé cobijo.

No obstante, hay que recordar que la existencia de una reserva de ley no siempre resultará idónea para «normalizar» la ley materialmente administrativa, pues cuando tal reserva se contenga en otra norma legal, esta puede constituir un «instrumento dirigido a evitar o disminuir la protección de los derechos e intereses legítimos amparados por la legalidad ordinaria». Fue lo ocurrido en la STC 129/2013, en el que se declaró la inconstitucionalidad de una reserva de ley en relación con la aprobación de «proyectos regionales de infraestructuras de residuos de singular interés para la Comunidad Autónoma» y de la ley singular que aprobaba el correspondiente proyecto regional.

3.2 El «tándem» principio de igualdad-tutela judicial efectiva

El segundo argumento que viene a justificar la imposición de estrictos límites a las leyes singulares tiene que ver con su incidencia en el derecho a la tutela judicial efectiva de sus destinatarios. Sin embargo, de acuerdo con las consideraciones que hemos realizado anteriormente, la vulneración del artículo 24.1 CE sólo se constatará de forma refleja si la norma incurre en otra causa de inconstitucionalidad. Y la indagación sobre la existencia de una posible causa de inconstitucionalidad la realiza el Tribunal en torno al principio de igualdad, que se concreta en el doble canon de la razonabilidad y la proporcionalidad²¹.

Así, el TC se pregunta, primero, si la regulación legal establece una desigualdad arbitraria o injustificada (por todas, SSTC 166/1986; 203/2013 y 122/2016), para cuya averiguación el Tribunal aplica el canon de constitucionalidad de «la razonabilidad, proporcionalidad y adecuación» (o, en definitiva, un doble test razonabilidad y proporcionalidad). Se exige que «la ley singular responda a una situación excepcional igualmente singular», debiendo estar su adopción «circunscrita a aquellos casos excepcionales que, por su extraordinaria trascendencia y complejidad, no son remediables por los instrumentos normales de que dispone la Administración»²². De acuerdo con todo ello, «la Ley singular sólo será compatible con el principio de igualdad cuando la singularidad de la situación resulte inmediatamente de los hechos».

Si esto es así, llegará a la conclusión de que el derecho a la tutela judicial efectiva no se ha visto lesionado, pues pertenece a la propia naturaleza de la ley

²¹ Para J. M. MONTILLA MARTOS (*Las leyes singulares en la doctrina...*, ob. cit., pp. 274 y ss.), se constata un cambio del centro de gravedad en la jurisprudencia analizada, que pasa de ser el límite de la igualdad a residir en el límite infranqueable del derecho a la tutela judicial efectiva.

²² STC 203/2013, FJ 8.

el no poder ser enjuiciada por los jueces y tribunales ordinarios (v. gr., STC 166/1986, que enjuicia la conocida Ley de Expropiación de RUMASA; 248/2000, de 19 de octubre, en la que se enjuicia como ley singular de caso único la Ley balear de declaración de «Sa Punta de N'amer» como área natural de especial interés; y 231/2015, que resolvía la cuestión de inconstitucionalidad planteada por el Tribunal Supremo respecto a la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados).

Por el contrario, si el legislador singular incurrió en una desigualdad arbitraria al dictar la ley, el derecho a la tutela judicial efectiva se verá, en consecuencia, igualmente vulnerado (STC 48/2005, sobre la Ley del Parlamento de Canarias sobre declaración de utilidad pública de la expropiación forzosa de determinados edificios de Santa Cruz de Tenerife para proceder a la ampliación de la sede del Parlamento de Canarias; 129/2013, sobre la disposición adicional de la Ley castellanoleonesa de declaración de proyectos regionales de infraestructuras de residuos de singular interés para la Comunidad, por la que se aprobaba un concreto proyecto de infraestructuras de residuos en el término municipal de Santovenia de Pisueña; 203/2013, que declara la inconstitucionalidad de la Ley castellanoleonesa por la que se aprueba el Proyecto Regional «Ciudad del Medio Ambiente»; 50/2015, que declara la inconstitucionalidad de la Ley de Castilla y León de modificación de la Ley de Declaración del Parque Natural de Fuentes Carrionas y Fuente Cobre-Montaña Palentina; y 122/2016, que declara la inconstitucionalidad de un precepto legal «singular» que significaba *de facto* la paralización de un único procedimiento de concurso de adjudicación de una concesión administrativa).

No obstante, la reflexión sobre la afectación del derecho a la tutela judicial efectiva cuenta en todos los casos con una argumentación ulterior, articulándose esencialmente de dos maneras distintas. Los términos del problema se refieren, en un primer momento, a si la elevación por parte del órgano judicial ordinario de la cuestión de inconstitucionalidad al TC, o bien la resolución judicial denegando motivadamente su presentación otorgarían «contenido al derecho a la tutela judicial frente a la Ley cuestionada» [STC 166/1986, FJ 15 A]²³. Ello sin perjuicio de que, en su caso, se pudiera interponer recurso de amparo frente a la resolución judicial de instancia.

Sin embargo, como ha hecho notar la doctrina²⁴, este planteamiento va evolucionando a partir de la STC 48/2005 (ley singular canaria de expropiación) hacia

²³ Este problema, suscitó que algunos autores propusieran la introducción de un recurso de amparo frente a leyes. En este sentido, v. J. A. MONTILLA MARTOS, «Defensa judicial *versus* ley singular de intervención», REDC núm. 40, 1994, pp. 291-321 y J. M. Díaz Lema «El fin del privilegio de la ley singular...», ob. cit., p. 73.

²⁴ V. J. A. MONTILLA MARTOS, *Las leyes singulares en la doctrina...*, ob. cit., p. 280.

la idea de que la jurisdicción idónea para proteger los derechos de los afectados sería la contencioso-administrativa, porque el juicio sobre la adecuación y la proporcionalidad de las medidas contendidas en la ley supondría «un menoscabo» de la jurisdicción constitucional, que no puede procurar «una tutela materialmente equivalente a la que puede dispensar frente a un acto administrativo un Juez de lo contencioso»²⁵. Tal idea será clave en la jurisprudencia posterior referida ya a las leyes singulares medioambientales (así, en las SSTC 129/2013 y 203/2013²⁶). Y, ciertamente, la aparición de este criterio no es de extrañar si se tiene en cuenta que la realización efectiva de los derechos implicados en estos casos —contemplados en los arts. 33.3 y 45 CE— se encuentra, de acuerdo con su respectiva formulación constitucional (que no resulta, a estos efectos, «suficiente» para su control en clave constitucional), necesariamente determinada por lo establecido en las leyes y, en no pocos casos, en el Derecho comunitario, de manera que su protección encuentra mejor acomodo dentro de la jurisdicción ordinaria²⁷.

3.3 En particular: las resoluciones en las que se plantea la vulneración del derecho a la ejecución de las resoluciones firmes

Un comentario específico merecen las decisiones que se refieren al derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales firmes incluido también, de acuerdo con reiterada doctrina constitucional, en el artículo 24 CE. En ellas se plantea si las leyes enjuiciadas impiden dicha ejecución y, de ser así, si tal impedimento resulta lícito por ser la ley razonable y proporcionada o, por el contrario, si resulta contrario a los artículos 24, 117 y 118 CE, al ser el recurso a la ley arbitrario. En estos casos, como veremos a continuación, el TC ha llegado a conclusiones diferentes en supuestos que no resultan tan distantes.

²⁵ Un comentario a esta Sentencia lo encontramos en J. ORTEGA BERNARDO, «Límites constitucionales ...», ob. cit, págs. 293-305.

²⁶ En la STC 248/2000, el problema se plantea en otros términos, pues, al considerar que la ley cuestionada era constitucional concluye, en pura lógica que «pertenece a su propia naturaleza de ley el poder ser enjuiciada por los jueces y tribunales ordinarios».

²⁷ V., a este respecto y en lo que al Derecho de la Unión Europea se refiere, los FFJJ 6 y 7 de la STC 129/2013, en la que se hace referencia a la doctrina sentada por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en su Sentencia de 18 de octubre de 2011 (*Boxus v. Région wallone*, asuntos acumulados C-128/2009 a C-134/2009 y C-135/2009). Sobre la influencia de la doctrina *Boxus* por el Tribunal Constitucional en la jurisprudencia del TC, v. Santamaría Arinas, ob. cit., pp. 185 y ss.), donde se pone de manifiesto que nuestro Tribunal Constitucional extrae conclusiones no exactamente acordes con tal doctrina.

3.3.1 La decisión de referencia (pese a enjuiciarse en ella una ley calificada como «general»): la STC 73/2000

Curiosamente, la decisión de referencia es la STC 73/2000, en la que se enjuicia una ley que se califica como «general». Con ella —puesta en relación con otras resoluciones posteriores que enjuician, en cambio, «leyes singulares»— se pone de manifiesto que la definición o no como «singular» no resulta definitiva a la hora de determinar el canon que se aplica al enjuiciamiento de la ley. En dicha Sentencia se enjuiciaba una Ley foral medioambiental (Ley Foral 9/1996, de 17 de junio, de Espacios Naturales Protegidos de la Comunidad Foral de Navarra) que, entre otras cosas, establecía una regulación particular sobre las zonas de protección de las reservas naturales que implicaba la desaparición de las bandas de protección en zonas como la del pantano de Itoiz (que sí existían, en cambio, de acuerdo con la legislación que aquella derogaba), cuya fijación se dejaba al reglamento, dentro de los márgenes señalados por el legislador. El cambio legislativo suponía la convalecación de hecho de lo dispuesto en una Resolución del Ministerio de Obras Públicas por la que se aprobaba definitivamente el proyecto del embalse de Itoiz que había sido anulada poco antes por Sentencia de la Audiencia Nacional (y confirmada posteriormente en este punto por el Tribunal Supremo en casación), deviniendo así la regulación reglamentaria conforme a la ley y haciendo imposible, por tanto, la ejecución de las mencionadas resoluciones que habrían de obligar a la Administración a asegurar las bandas de protección del pantano fijadas en la legislación previa. El Tribunal entiende, en este caso, que se trataba de «una regulación que es no solo «formalmente» sino intrínsecamente general y no ante una regulación *ad casum* del legislador de la Comunidad Foral de Navarra», tratándose de «una opción legítima del legislador al atribuir a dicho régimen rango legal, lo que en modo alguno vulnera el artículo 24.1 CE»²⁸.

3.3.2 La STC 50/2015: ¿control abstracto de una ley promovido por un Tribunal?

En cambio, más recientemente —en la STC 50/2015—, la Ley de Castilla y León de modificación de la Ley de Declaración del Parque Natural de Fuentes

²⁸ Una crítica a esta Sentencia puede encontrarse en R. FERNÁNDEZ VALVERDE, «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, pp. 2836-2890.

Carrionas y Fuente Cobre-Montaña Palentina, fue declarada inconstitucional al considerar que, como ley singular, no respetaba los límites exigidos por la jurisprudencia constitucional. La resolución tiene su origen en una cuestión de inconstitucionalidad promovida por la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León en el seno de un incidente de ejecución de una norma reglamentaria previamente declarada nula. El objeto de la ejecución (es decir, lo que había de ejecutarse) era un fallo que consistía única y exclusivamente en la declaración de nulidad de un Decreto autonómico que, por sí misma, conllevaba la desaparición de dicha norma del ordenamiento jurídico y que no requería, por lo tanto, de ninguna medida adicional para su ejecución²⁹. El TC estimó, no obstante, que la Ley cuestionada, en tanto reproducía la regulación reglamentaria previamente anulada, resultaba por este motivo aplicable al proceso *a quo*, «en la medida en que la decisión de la Sentencia habría podido ser dejada sin efecto [...]», evitando así la efectividad de la decisión judicial» [FJ 2 a]).

Vale la pena detenerse en algunos de los argumentos del TC: se afirma que se trata de una ley singular, en tanto que dictada en atención al supuesto de hecho excepcional que la justifica. Y, ¿de dónde vendría esta excepcionalidad? Pues, nuevamente se apunta a la intromisión del legislador en el ámbito reglamentario: «Basta constatar que no todos los usos, ni todas las modificaciones de los planes de ordenación de los recursos naturales requieren norma legal, sino solamente este uso y la modificación del plan de ordenación de los recursos de este parque natural». Consecuentemente, se le aplican los límites de las leyes singulares concretados en el canon de constitucionalidad «de la razonabilidad, proporcionalidad y adecuación».

En cuanto a la razonabilidad, entiende el Tribunal que «no cabe excluir que la modificación cuestionada carezca de justificación objetiva en la medida en que, dentro del margen de discrecionalidad del legislador, responde a la necesidad de promover el desarrollo socioeconómico de la zona». En ese punto deja el TC el análisis de la razonabilidad para pasar a analizar la proporcionalidad (y adecuación): «Ahora bien, aun pudiendo estimarse que la modificación propuesta pudiera tener una justificación razonable [...], lo que en ningún caso se ha explicado es la necesidad de que tal modificación se lleve a cabo mediante ley». Tal

²⁹ A mayor abundamiento, como se pone de manifiesto en los antecedentes de esta Sentencia, la Comunidad Autónoma de Castilla y León dictó una Orden FYM, por la que se disponía el cumplimiento en sus propios términos de la Sentencia del TSJ de Castilla y León, por la que se declaraba la nulidad del Decreto controvertido, así como de la Sentencia del Tribunal Supremo, en lo relativo a las costas judiciales, orden que fue objeto de publicación oficial en el Boletín de la Junta de Castilla y León.

afirmación no deja de ser curiosa, cuando la Ley enjuiciada es una ley de modificación de otra previa. En cualquier caso, se vuelve a hacer referencia al hecho de que tal regulación podría haberse hecho mediante reglamento. No sólo eso, se destaca que «resulta muy significativo que la regulación material de la Ley no presenta sustanciales diferencias con la que se contenía en el Decreto 13/2006, de 9 de marzo, anulado por el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León en una Sentencia luego confirmada por el Tribunal Supremo».

Tampoco habría explicado el legislador la prevalencia otorgada por la Ley al desarrollo socioeconómico de los municipios que integran el espacio natural (y en este punto volvería a enjuiciar la racionalidad). Este que era un objetivo básico, pero no prioritario de la Ley que modificaba, en tanto que como objetivo prioritario se señalaba el de «conservar, proteger y mejorar los recursos naturales, su vegetación, flora, fauna, gea, agua y paisaje, preservando la diversidad genética y manteniendo la dinámica y estructura funcional de los ecosistemas» (art. 2.1 de la Ley 4/2000). Parece olvidar aquí el Tribunal el juego normal de derogación legislativa, de acuerdo con el cual, una ley puede suprimir, sustituir o modificar los objetivos prioritarios fijados en una ley anterior.

Concluye conforme a esta valoración que la ley no ha sido una medida ni razonable ni proporcionada a la situación excepcional que justificó su aprobación (juicio de adecuación), pues esta habría sido «remediable por los instrumentos normales de que dispone la administración» y «por los instrumentos normativos ordinarios» (considerando a la ley, *sensu contrario*, como un instrumento normativo «extraordinario»).

Realizada dicha constatación, entiende el TC que la ley ha producido, entonces, una vulneración del artículo 24.1 CE, en relación con los artículos 117.3 y 118 CE «en la medida en que reproduce casi miméticamente una regulación reglamentaria previamente declarada nula», pues «impone un sacrificio desproporcionado de los intereses en juego expresados en el pronunciamiento judicial que hace que el legislador haya superado los límites constitucionales que debe siempre respetar». El derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales firmes como parte integrante del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), se traduce en la «garantía de que el fallo se cumpla, impidiendo que las Sentencias y los derechos en ellas reconocidos se conviertan en meras declaraciones de intenciones sin alcance práctico ni efectividad alguna»³⁰.

³⁰ Esta afirmación requeriría un comentario específico que, por razones de espacio, no podemos abordar aquí y que tiene que ver con la admisibilidad o no de la cuestión de inconstitucionalidad que da origen a la Sentencia aquí comentada. No obstante, el problema al que aludimos se plantea en el voto particular formulado por el Presidente del Tribunal Constitucional, Don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, al que se adhieren los Magistrados Don Pedro González-Trevi-

El Presidente del Tribunal, D. Francisco Pérez de los Cobos formuló un voto particular a esta Sentencia (al que se adhirieron los Magistrados D. Pedro González-Trevijano y D. Ricardo Enríquez), en el que se advertía de que la cuestión de constitucionalidad debía haber sido inadmitida, por no ser la ley cuestionada aplicable al proceso *a quo*, pues en nada afectaba a la ejecución que en el mismo se ventilaba. Para los firmantes del voto, la afirmación de la necesidad de conocer de la constitucionalidad de la Ley para resolver el incidente de ejecución resultaba artificiosa, porque el pronunciamiento del Tribunal Constitucional sobre la Ley «ni afecta ni obliga a medida alguna de ejecución de la Sentencia», lo que evidenciaba que la Ley no era «ni aplicable ni relevante para resolver un problema de verdadera ejecución de la Sentencia». Consideraban, en consecuencia, que se trataba del «planteamiento de una duda abstracta sobre la constitucionalidad de una ley que debería haberse planteado por los cauces legalmente previstos y por los sujetos legitimados para ello».

3.3.3 Un aparente golpe de timón: La STC 231/2015

La STC 50/2015 (si bien junto a las SSTC 73/2000 y 312/2006, en las que se enjuician leyes no calificadas como «singulares») sirve de apoyo argumentativo a la posterior STC 231/2015, aunque dicho apoyo no pasa de ser, en algunos puntos, meramente formal, pues como se pone de manifiesto en el voto particular formulado por el Presidente del Tribunal, D. Francisco Pérez de los Cobos (al que se adhiere el Magistrado González-Trevijano), el Pleno parece cambiar de criterio en este última en relación con la posible afectación del artículo 24 CE. La decisión tiene su origen, como en los casos anteriores, en una cuestión de constitucionalidad, planteada, en este caso, por el Tribunal Supremo respecto a la disposición adicional decimoquinta de la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados, que convalidaba «todas las obras y actuaciones relativas a la ordenación de los recursos hídricos en las cuencas del Guadiana, Guadalquivir y Ebro, derivadas de la ejecución del Real Decreto 1419/2005, de 25 de noviembre, declarado nulo por Sentencia del Tribunal Supremo de 24 de noviembre de 2009». La resolución —que es la primera que se enfrenta a un supuesto explícito de convalidación legislativa—

jano Sánchez y Don Ricardo Enríquez Sancho, como veremos inmediatamente en el texto principal. El problema vuelve a plantearse en términos similares en la STC 231/2015, donde el Tribunal parece cambiar de criterio.

plantea numerosos interrogantes cuyo tratamiento completo excedería con mucho los modestos límites del presente trabajo, por lo que nos limitaremos a resaltar algunas cuestiones que nos parecen especialmente relevantes de acuerdo con los objetivos del mismo.

La citada norma legal se califica —de acuerdo con un profuso razonamiento del que tenemos que prescindir aquí por razones de espacio— como «singular», por presentar «al mismo tiempo caracteres de ley autoaplicativa y de ley de supuesto de hecho concreto», caracterización que se extiende a cualquier disposición legal que «como la cuestionada en este proceso, convalid[e] actuaciones administrativas realizadas al amparo de una disposición administrativa de carácter general anulada mediante Sentencia firme». Como consecuencia, se aplica a la norma cuestionada de forma sucesiva el canon que según la doctrina constitucional rige para cada uno de esos tipos de leyes singulares, con las «particularidades» que derivan de esta modalidad de leyes singulares (FJ 3), que, en último término, convergen —una vez más— en el análisis de su racionalidad y proporcionalidad. Como resultado del análisis propuesto se concluye que la norma resulta razonable y proporcionada a la situación excepcional que se trataba de remediar con su aprobación (la grave sequía)³¹, «[d]ada la trascendencia de las obras y actuaciones realizadas para la satisfacción de intereses de relevancia constitucional y la incertidumbre que podía aquejar a la validez de dichas obras y actuaciones tras la anulación del Real Decreto 1419/2005, por una parte, y la inexistencia de remedios alternativos para conseguir con igual eficacia la preservación de aquellas obras y actuaciones».

Consecuentemente, en lo que respecta a la alegada vulneración del artículo 24.1 CE, señala el TC que no cabía «sino rechazar que la disposición cuestionada haya menoscabado el derecho fundamental a la ejecución de las resoluciones judiciales firmes», añadiendo, a mayor abundamiento, que en este caso ese derecho no se ve afectado siquiera, por el precepto legal. Pues, los ejecutantes no habrían visto malograda, en su virtud, «una certeza o expectativa de buen derecho, en orden a que las actuaciones administrativas cuya pervivencia controvieren sean removidas». Entiende el TC —ahora en contradicción con lo

³¹ Previamente se inserta un largo *excursus* acerca de las particularidades de las leyes de convalidación y se advierte con una densa argumentación que la disposición legal, ni venía a innovar el ordenamiento respecto de la ordenación jurídica previa de las obras y actuaciones de ordenación de los recursos hídricos en situaciones de escasez de agua, ni suponía una reproducción casi mimética de una regulación reglamentaria previamente declarada nula (como ocurría en el supuesto abordado en la STC 50/2015) y que la anulación de las normas reglamentarias convalidadas por la norma cuestionada se debió exclusivamente a la concurrencia de un defecto de procedimiento y no a un vicio de carácter sustantivo.

que se afirmó en la STC 50/2015— que aunque el precepto legal cuestionado «habría de tener efectos en el incidente de ejecución forzosa» en suspenso a causa el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, no convierte en inejecutable ni contradice directamente el fallo mismo, que únicamente «se contrajo a declarar la nulidad de pleno derecho del repetido Real Decreto 1419/2005», por lo que no sería « posible reprocharle a la Ley haber obviado el reconocimiento judicial de lo que correspondiera o fuera atribuido por el fallo al patrimonio jurídico de personas determinadas»³². El Tribunal no parece advertir que las razones de desestimación que vierte aquí son, en realidad, motivos de inadmisión de la cuestión de inconstitucionalidad llevada ante él, pues, como se pone de manifiesto en el voto particular formulado a esta Sentencia, responden a la idea de que la ley cuestionada no afecta a la resolución del proceso *a quo* —que, recordemos, era un proceso de ejecución— y que, «por tanto, no es ni aplicable ni relevante para el mismo», como no lo era tampoco en el caso enjuiciado en la STC 50/2015 en la que, como ya hemos señalado, la cuestión de inconstitucionalidad fue estimada considerándose vulnerado el derecho a la ejecución de las resoluciones firmes. O quizás si lo advirtió y su argumentación pueda interpretarse en otra clave, como sustento de una decisión condicionada por lo mantenido en la cercana STC 50/2015, que obligaba en esta ocasión al TC a pronunciarse también sobre la posible inconstitucionalidad de la disposición legal cuestionada, sirviendo como base de futuras inadmisiones. Pero eso solo el tiempo lo dirá.

3.3.4 Un caso más claro: la STC 233/2015

Un supuesto distinto —y más claro— es el analizado en la STC 233/2015, de 5 de noviembre, porque en él se resuelve un recurso de inconstitucionalidad en el que se enjuicia una Ley de convalidación que dejaba en manos de la Administración la decisión de ejecutar lo juzgado, atendiendo a criterios de sostenibilidad, del cumplimiento de otras inversiones conexas y a las circunstancias económicas. De ahí deduce el TC una vulneración de la potestad de Jueces y Tribunales para hacer ejecutar lo juzgado (arts. 117.3 y 118 CE) y, con ello, del derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales firmes (art. 24.1 CE), «al obstaculizar de forma indebida y desproporcionada el cumplimiento del fallo judicial» (FJ 15).

³² FJ 12.

IV. REFLEXIONES CRÍTICAS

1. *La imprevisibilidad jurídica del resultado del control de constitucionalidad de las leyes singulares*

En las páginas que anteceden hemos tratado de ofrecer una sintética explicación de los términos en los que, hasta ahora, se ha venido desarrollando la jurisprudencia del TC sobre las leyes singulares que, según hemos visto, se ha traducido en el intento de sostener sus decisiones sobre la base de una variedad de argumentos, cuya sistematización resulta difícil si se tiene en cuenta que esta jurisprudencia ha sufrido vaivenes determinados por las circunstancias de cada caso concreto.

La doctrina ha denunciado que los fuertes límites a los que el Tribunal Constitucional ha sometido a las leyes singulares podría desembocar en la desaparición práctica de la figura³³. Con todo, no nos parece este el problema más grave, sino el de la imprevisibilidad del resultado del control llevado a cabo en estos casos por el Tribunal Constitucional.

Pese al formal apego a su compleja jurisprudencia previa —que se arrastra, aumentada y corregida de resolución en resolución—, el Tribunal ha adoptado decisiones distintas ante casos muy similares, como ya hemos visto en referencia con la exigencia de una reserva de ley previa que preceda a la aprobación de una ley singular para considerarla «normal» o en relación con el derecho a la ejecución de las resoluciones firmes.

En lo que se refiere a la intensidad del control en la aplicación del juicio sobre la racionalidad de la ley singular, esta en ocasiones alcanza un nivel tal que lo hace cercano a un control de oportunidad, contrastando claramente con el llevado a cabo frente a leyes calificadas como «generales», respecto a las cuales el Tribunal aparece mucho más comedido. Como muestra, un botón: en la STC 73/2000 la regulación enjuiciada (ley calificada como «general») —menos protectora del medio ambiente que la que ella misma derogaba— se considera razonable, en tanto que el artículo 45 CE no obliga al legislador a hacer la ley más favorable al medioambiente, pues dicho artículo constitucional permite un equilibrio con otros bienes protegidos como la creación de infraestructuras y, por tanto, armonizar la «utilización racional» de los recursos naturales con «la protección de la naturaleza» (FJ 4). Sin embargo, en la STC 50/2015, se duda de la

³³ V., por todos, J. A. MONTILLA MARTOS, *La Ley singular en la doctrina...*, ob. cit., p. 272» y F. REY MARTÍNEZ (*A vueltas...*, ob. cit., p. 12), en referencia, en este último caso, a las leyes regionales que aprueben proyectos regionales de ordenación.

razonabilidad de la ley analizada (calificada como «singular»), pese a que, en este caso, el legislador autonómico justificó en la Exposición de Motivos una modificación legislativa que permitía, previa evaluación ambiental, la construcción de pistas de esquí en determinadas zonas protegidas, en la necesidad de promover el desarrollo socioeconómico de la zona, pero sin olvidarse de «su compatibilidad con la conservación de los valores que motivaron la declaración de esta zona como Parque Natural» (FJ 5).

En cambio, en otras decisiones, el juicio de racionalidad del Tribunal resulta mucho menos intenso, reduciéndose a un control meramente «externo». Es el caso, por ejemplo, de los AATC 84; 101; 102; 103 y 132/2016, que resuelven sendas cuestiones de inconstitucionalidad planteadas todas ellas frente al apartado segundo de la disposición adicional vigésima primera de la Ley 11/2013, de 26 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Galicia para el año 2014. En ellos el Tribunal considera razonable la norma cuestionada remitiéndose únicamente al tenor literal de uno de sus párrafos en el que se señalaba que su finalidad era la de «garantizar la sostenibilidad financiera del sistema». O el de la STC 122/2016, en la que se resuelve una cuestión de inconstitucionalidad contra una disposición legal balear que, *de facto*, venía a dejar sin efecto un único procedimiento de concurso para la adjudicación de una concreta concesión administrativa para la ocupación y explotación de las instalaciones náutico-deportivas de un determinado puerto. En esta resolución, el Tribunal, tras analizar todas las circunstancias que rodearon la aprobación de la ley enjuiciada, constata sencillamente que «nos encontramos ante una ausencia de motivos que justifiquen de manera razonable la decisión del legislador balear, sin que podamos nosotros deducirlos a la vista de los datos expuestos».

El juicio de proporcionalidad también ha dado ocasión a resoluciones contradictorias: así, en tanto que en la STC 50/2015, según hemos visto, la reproducción por la ley de un precepto reglamentario que había sido declarado nulo constituye un indicio de la desproporcionalidad de la ley, en la STC 231/2015, la convalidación del Real Decreto anulado, en cambio, sirve para justificar la necesidad de la aprobación de la ley singular, o dicho de otra manera, la proporcionalidad de esta, que se apoya en «la trascendencia de las obras y actuaciones realizadas para la satisfacción de intereses de relevancia constitucional y la incertidumbre que podía aquejar a la validez de dichas obras y actuaciones tras la anulación del Real Decreto 1419/2005, por una parte, y la inexistencia de remedios alternativos para conseguir con igual eficacia la preservación de aquellas obras y actuaciones».

Los señalados cambios de criterio son únicamente una muestra de las contradicciones internas que habitan en la jurisprudencia analizada, que parece adaptarse según el resultado que quiere obtenerse y que, como decíamos al principio de este apartado, dificultan una razonable previsibilidad jurídica del resultado del control de constitucionalidad de estas leyes.

2. *La necesidad de una cierta simplificación: la ley singular como ley «normal»*

No puede ocultarse que en casos como en los aquí estudiados se hace particularmente evidente la a veces complicada distinción entre legitimidad y mérito de las leyes. Tampoco pueden obviarse las dudas sobre si el criterio de razoñabilidad-proporcionalidad —que, como pone de manifiesto Böckenförde, remite a la idea de «justicia»— resulta un canon suficientemente concreto para un Tribunal o si, por el contrario, la imagen que de ella se formen los jueces —meditada, pero subjetiva, en todo caso— es la que predetermina el fallo³⁴.

Pese a las dificultades, no puede olvidarse que solo la legitimidad ha de ser objeto del control del juez constitucional, debiendo dejarse el juicio sobre el mérito a la valoración política del legislativo³⁵. No resulta baladí recordar, a este respecto, que el juicio de constitucionalidad «no puede confundirse con un juicio de intenciones políticas, sino que tiene por finalidad el contraste abstracto y objetivo de las normas legales impugnadas con aquéllas que sirven de parámetro de su constitucionalidad. Sin perjuicio de la competencia de este Tribunal para apreciar si la norma enjuiciada se ajusta a los valores y principios constitucionales, el concreto objetivo político que con ella pretenda conseguir el legislador no es cuestión que incumba a este Tribunal, sino más bien problema de simple valoración política, que debe plantearse y debatirse en otros momentos y en otros foros, conforme a las reglas democráticas de la acción y la crítica política» (STC 239/1992, de 17 de diciembre, FJ 2). O, como el propio Tribunal señalaba en la temprana STC 5/1981, de 13 de febrero: «el Tribunal Constitucional es intérprete supremo de la Constitución, no legislador y sólo cabe solicitar de él el pronunciamiento sobre adecuación o inadecuación de los preceptos a la

³⁴ «Sobre el Derecho y el Estado. Una conversación con el profesor E. W. Böckenförde», entrevista realizada por J. J. GONZÁLEZ ENCINAR en, *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, núm. 7, 1995, pp. 7 y ss. (pp. 25 y 26).

³⁵ En este sentido, entre otros muchos, G. LEIBHOLZ «Der Status des Bundesverfassungsgerichts», *Jahrbuch des öffentlichen Rechts*, Neue Folge, tomo VI, 1957, págs. 109 y ss., págs. 126 y 127; F. SORRENTINO (*Lezioni sulla giustizia costituzionale*, Giappichelli, Torino, 1990, pág. 8); y R. FLEURY (*Verfassungsprozessrecht*, Luchterhand, Berlin, 1997, pág. 2).

Constitución» (FJ 6). Y a ese objetivo, en nuestra opinión, se serviría mejor si se tratara a la denominada «ley singular» como una ley «normal».

Se ha dicho que «nuestro sistema constitucional desconoce algo parecido a una reserva reglamentaria, inaccesible al poder legislativo. De suerte que, dentro del marco de la Constitución y respetando sus específicas limitaciones, la ley puede tener en nuestro Ordenamiento cualquier contenido y en modo alguno le está vedada la regulación de materias antes atribuidas al poder reglamentario» (SSTC 73/2000, FJ 15 y 248/2000, FJ 5). En palabras de I. De Otto, «si de lo que se trata es, como ocurría en la dogmática alemana, de preservar a la Administración un espacio libre de ley, la Constitución española consagra exactamente lo contrario: la sumisión plena de la Administración a la ley y al derecho (art. 103.1), y desconoce por completo que exista un campo propio de la Administración en que la ley no pueda entrar»³⁶. En consecuencia, no se entiende por qué ha considerarse «excepcional», con la consecuencia de estrechar el control de constitucionalidad, la ley que carece de generalidad o, peor todavía, que no se dicta sobre la base de una reserva de ley previa³⁷.

Por el contrario, consideramos que el control de la constitucionalidad de este tipo de leyes no ha de diferir del de cualquier otra ley y ha de consistir igualmente —aunque sea obvio decirlo— en determinar si vulneran algún precepto constitucional, determinación que vendrá condicionada por las circunstancias concretas del caso y guiada por las alegaciones de las partes de cada proceso.

En las decisiones estudiadas, la sospecha principal que se cierne sobre las leyes enjuiciadas de acuerdo con los escritos de impugnación correspondientes es la de su posible arbitrariedad, en unos casos por carecer la norma de las notas típicas de generalidad y abstracción y en otros casos por llevar a cabo una regulación que pertenece al ámbito típico (que no reservado) del reglamento y, en todos, por sustraer la regulación al control de la jurisdicción contencioso-administrativa³⁸.

³⁶ I. DE OTTO: *Derecho Constitucional. Sistema de Fuentes*, Madrid, 1987, pp. 165 y ss. Con arreglo a nuestra Norma Fundamental —continua este autor—, «la ley puede en principio tener el mismo contenido que un acto administrativo, por ejemplo, un acto singular de expropiación y, si algún límite puede oponérsele en este terreno, derivaría del principio de igualdad, no del concepto de ley»

³⁷ J. A. MONTILLA, *Las leyes singulares en el ordenamiento...*, ob. cit., p. 112, recuerda también que la ley singular no remite a una categoría distinta de la ley general.

³⁸ Aunque no le podemos dedicar la atención que se merecería, lo afirmado aquí no pretende desconocer que, como hemos apuntado en una nota anterior, la ley singular plantea problemas de fondo respecto al principio de división de poderes. Particularmente, respecto al ámbito típico de actuación gubernamental y administrativa que se deriva de lo dispuesto principalmente en el artículo 97 de la Constitución y cuya importancia viene siendo destacada por la doctrina desde

Sin negar la utilidad del doble canon de razonabilidad y proporcionalidad como instrumento para verificar si, efectivamente, la ley enjuiciada contiene una regulación arbitraria, no veo razón alguna para separarse en este análisis de la doctrina fijada con carácter general por el Tribunal Constitucional respecto al control de la arbitrariedad de las leyes, como parece recordarse en la STC 122/2016, FJ 4.

Dicha doctrina general se resume, entre otras, en la STC 73/2000 (FJ 4) y de acuerdo con ella, en un sistema democrático la ley es «expresión de la voluntad popular» como se declara en el Preámbulo de nuestra Constitución (STC 108/1988, de 26 de julio) y, por tanto, quien alega la arbitrariedad de una ley determinada se halla obligado a razonarla con detalle y ofrecer una demostración que en principio sea convincente (STC 239/1992, de 17 de diciembre, FJ 5). Además, se advierte que «la noción de arbitrariedad no puede ser utilizada por este Tribunal “sin introducir muchas correcciones y matizaciones en la construcción que de ella ha hecho la doctrina del Derecho administrativo, pues no es la misma la situación en la que el legislador se encuentra respecto de la Constitución, que aquélla en la que se halla el Gobierno, como titular del poder reglamentario, en relación con la Ley”. Si bien el legislador, al igual que el resto de los poderes públicos, “también está sujeto a la Constitución y es misión de este Tribunal velar porque se mantenga esa sujeción,... ese control de la constitucionalidad de las leyes debe ejercerse, sin embargo, de forma que no se impongan restricciones indebidas al poder legislativo y respete sus opciones”; máxime si en el ejercicio de ese control han de aplicarse “preceptos generales e indeterminados como es el de la interdicción de la arbitrariedad” (STC 108/1986, reiterada en la STC 239/1992, FJ 5, en relación con la Ley 7/1988 de la Asamblea Regional de Murcia)».

De este modo —continúa esta Sentencia—, «si el legislador opta por una determinada configuración legal de una materia o sector del ordenamiento, “no es suficiente la mera discrepancia política —ínsita en otra opción— para tachar a la primera de arbitraria”, ya que supondría confundir lo que es legítimo arbitrio o libre margen de configuración legal de aquél “con el simple capricho, la inconsecuencia o la incoherencia”, como hemos declarado en la STC 99/1987, de 11

hace tiempo (v. gr., S. DEL SAZ CORDERO, «Desarrollo y crisis del Derecho Administrativo. Su reserva constitucional». En *Nuevas perspectivas del derecho administrativo. Tres estudios*. Madrid: Civitas, 1992, y A. GARRORENA MORALES, *Derecho Constitucional, Teoría de la Constitución y sistema de fuentes*, CEPC, Madrid, 2014, p. 206). Asimismo, se plantean problemas no suficientemente tratados en relación con lo dispuesto en el artículo 106 CE, que como han recordado F. MUÑOZ MACHADO (*La reserva de jurisdicción*, Madrid: La Ley. 1989, pp. 57 y ss.) y J. M. DÍAZ LEMA (*ob. cit.*, pp. 69 y ss.), contiene una reserva explícita de jurisdicción.

de junio, FJ 4 a). De suerte que al enjuiciar este Tribunal un precepto legal o una Ley a la que se tacha de arbitraría, el examen ha de centrarse en determinar si dicha Ley o precepto legal “establece una arbitrariedad, o bien, aun no estableciéndola, carece de toda explicación racional, lo que también evidentemente supondría una arbitrariedad, sin que sea pertinente un análisis a fondo de todas las motivaciones posibles de la norma y de todas sus consecuencias” (STC 239/1992, FJ 5)»³⁹.

Desde esta perspectiva —y sin negar sus propias peculiaridades— el control de la constitucionalidad de este tipo de leyes, en nuestra opinión, no ha de diferir respecto del de cualquier otra ley⁴⁰, si tenemos en cuenta que el control de la arbitrariedad requiere un análisis concreto y material y no meramente formal de la norma, lo que incluye atender a las circunstancias que rodearon su aprobación (STC 122/2016, FFJJ 4 y 5). Ello tendría el beneficioso efecto de mantener los estándares de autocontención habitual en dicho control y, con ello, reducir el riesgo de introducir en él juicios de oportunidad⁴¹.

Lo que aquí planteamos no es ajeno completamente a la propia jurisprudencia del Tribunal Constitucional que, en algunas ocasiones, ha «estandarizado» el control de constitucionalidad de las leyes singulares. Así parece apreciarse, por ejemplo, en la STC 122/2016, en la que el Tribunal se remite a la doctrina general sobre el control de la arbitrariedad —como hemos visto— de las leyes. Tras realizar un análisis meramente externo del contenido de la ley enjuiciada y del contexto en el que fue aprobada, se llega a la conclusión —mediante la aplicación del doble «test» de la razonabilidad y la proporcionalidad— de que el legislador actuó arbitrariamente, vulnerando el artículo 9.3 CE, razón por la cual la ley enjuiciada se alzaba también «como un obstáculo constitucionalmente inadmisible a las atribuciones que el artículo 106.1 CE otorga a los Tribunales ordinarios, en orden a controlar que la Administración pública sirve efectivamente “con objetividad los intereses generales y actúa... con sometimiento pleno a la ley y al Derecho” (art. 103.1 CE) y como garantía específica del derecho a la tutela judicial efectiva del que gozan todos los ciudadanos, de acuerdo

³⁹ En sentido parecido se expresa el TC en la STC 122/2016, FJ 4.

⁴⁰ J. A. MONTILLA, *Las leyes singulares en el ordenamiento...*, ob. cit., p. 232, admite, en cambio, un control «más penetrante que el ordinario» cuando se trata de leyes singulares de intervención.

⁴¹ Como reconocía ya J. A. MONTILLA en *Las leyes singulares en el ordenamiento...*, ob. cit., p. 233, «la referencia a la situación fáctica sobre la que incide la ley singular de intervención (soporte causal) conlleva el riesgo de insertar un juicio de oportunidad sobre la «libertad de configuración del legislador», cuando el Tribunal se introduce en el enjuiciamiento del fin de la norma en relación al supuesto de hecho».

con lo dispuesto en el artículo 24.1 CE»⁴². Asimismo, al implicar [...] «un tratamiento diferenciado no justificado para un único supuesto», vulneraba también el principio de igualdad (art. 14 CE) y generaba una quiebra inadmisible del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), como garantía de certeza y previsibilidad del ordenamiento jurídico.

Más claramente, en la STC 248/2000, pese a enjuiciarse una ley que, según la doctrina constitucional, habría de calificarse como «singular» o de caso único, como se termina reconociendo implícitamente después, el Tribunal evita usar la «palabra mágica» y no la examina bajo la lupa de su doctrina en relación con las limitaciones de estas normas. Muy particularmente, evita pasarle el «test» de razonabilidad y proporcionalidad. Por el contrario, en esta Sentencia se acude a lo establecido en la STC 73/2000 (caso presa de Itoiz) en el que el objeto de control —recordemos— no era una ley singular, sino una ley general, de acuerdo con lo que se afirma en dicha resolución. Siguiendo lo dispuesto en esta, entiende el Tribunal que, dada la inexistencia de «algo parecido a una reserva reglamentaria» en nuestro sistema constitucional, la ley puede tener «cualquier contenido y en modo alguno le está vedada la regulación de materias antes atribuidas al poder reglamentario». De todo ello concluye que «el derecho a la tutela judicial efectiva, reconocido en el artículo 24.1 CE, no queda vulnerado por el solo hecho de que una materia sea regulada por norma de rango legal y, por lo tanto, resulte jurisdiccionalmente inmune. A su modo de ver, tal conclusión no quedaría enervada por el carácter de ley singular de la norma impugnada. Y ello porque, el «elemento de singularidad» que contiene «no se aduce (que) resulte discriminatorio (ATC 291/1997, de 22 de julio, FJ 3) ni arbitrario (STC 181/2000, de 29 de junio, FJ 17 y siguientes)».

Y, por último, encontramos un reconocimiento expreso de lo dicho en la STC 38/2016, de 3 de marzo, FJ 7, donde el Tribunal, al analizar si el decreto-ley impugnado (que se define como «singular») suponía una limitación ilegítima por arbitrariedad del derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales incluido en el artículo 24 CE, recuerda que la doctrina constitucional que ha de servir para resolver el caso ha sido indistintamente aplicada a procesos de constitucionalidad que tienen por objeto tanto leyes generales como singulares.

⁴² Con sometimiento a las alegaciones contenidas en el tercero Auto de planteamiento de la cuestión de constitucionalidad del Tribunal Supremo, el TC se pronuncia aquí sobre la vulneración del artículo 106 CE, lo cual tiene su importancia, pues como recordó en su momento F. MUÑOZ MACHADO (ob. cit., pp. 57 y ss.) y más recientemente J. M. DÍAZ LEMA (ob. cit., pp. 69 y ss.), si no existe una reserva explícita de Administración en el texto constitucional, al menos sí existe una reserva de jurisdicción.

Title:

Singular law as jurisprudential category: a new approach to its particular meaning and problems

Summary:

I. One thing is to preach... II. Brief reference to the definition of the singular law in the jurisprudence of the Constitutional Court. III. Increasing complexity of a growing jurisprudential category. Some keys to understand. IV. Critical considerations.

Resumen:

El Tribunal Constitucional ha acuñado una categoría propia de ley singular al margen del concepto tradicionalmente utilizado en la teoría de las fuentes del derecho que presenta, hasta el momento, tres subtipos. En este trabajo se trata de reflexionar acerca de alguno de los problemas que presenta su control de constitucionalidad, así como de ofrecer una modesta propuesta de racionalización del mismo.

Abstract:

The Constitutional Court has created its own category of singular law outside the concept traditionally used in the theory of the sources of law that includes, so far, three subtypes. This article tries to reflect on some of the problems presented by its constitutionality control, as well as to offer a modest rationalization proposal about it.

Palabras clave:

Arbitrariedad, control de constitucionalidad, jurisprudencia constitucional, legislador, ley singular, proporcionalidad, razonabilidad, reserva de ley, reserva reglamentaria, Tribunal Constitucional.

Keywords

Arbitrariness, Constitutional Court, constitutionality control, constitutional jurisprudence, legal reserve, legislator, proportionality, rationality, regulatory reserve, singular law.