

Suplemento

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

220 *Pleno. Sentencia 203/2013, de 5 de diciembre de 2013. Recurso de inconstitucionalidad 6601-2007. Interpuesto por más de cincuenta Diputados del Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso, en relación con la Ley de las Cortes de Castilla y León 6/2007, de 28 de marzo, de aprobación del proyecto regional Ciudad del Medio Ambiente. Principios de igualdad ante la ley e interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, derecho a la tutela judicial efectiva: nulidad de la ley autonómica singular al no existir la extraordinaria trascendencia y complejidad del objeto regulado que justifique el sacrificio del control de la medida por la jurisdicción contencioso-administrativa (STC 166/1986).*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Presidente, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro González Trevijano y don Enrique López López Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 6601-2007, interpuesto por más de cincuenta Diputados del Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso, representados por el Procurador de los Tribunales don Roberto Granizo Palomeque y asistidos por el Letrado don Mariano Sanz Espinosa, contra la Ley de Castilla y León 6/2007, de 28 de marzo, de aprobación del proyecto regional «Ciudad del Medio Ambiente». Han comparecido y formulado alegaciones la Junta y las Cortes de Castilla y León. Ha sido Ponente la Magistrada doña Encarnación Roca Trías, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El 24 de julio de 2007, tuvo entrada en el Registro General del Tribunal Constitucional, un escrito del Procurador don Roberto Granizo Palomeque actuando en nombre de más de cincuenta Diputados del Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso, contra la Ley de Castilla y León 6/2007, de 28 de marzo, de aprobación del proyecto regional «Ciudad del Medio Ambiente». La demanda de inconstitucionalidad se basa en que, por ser una ley singular o de caso único, con contenido materialmente ejecutivo y no legislativo, vulnera el principio de igualdad en la ley (art. 14 CE), y el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 CE), la reserva al Gobierno de la Comunidad Autónoma de Castilla y León de la función ejecutiva (arts. 10.19.1 y 20.1 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, en adelante EACL) y el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE).

Se argumenta que la ley impugnada es una ley de caso único, pues se ha dictado en atención a un supuesto concreto y agota su eficacia y contenido en la adopción y ejecución de las medidas adoptadas, aislado en la ley singular y no comunicable con ningún otro. Que la regulación singular es materialmente administrativa pues, en primer

lugar, así lo asevera la definición que el art. 20.1 c) de la Ley autonómica 10/1998, de 5 de diciembre, de ordenación del territorio de la Comunidad Autónoma de Castilla y León ofrece de los proyectos regionales como instrumentos de intervención directa en la ordenación del territorio de la Comunidad Autónoma, y, en segundo lugar, porque la disposición final primera permite que las determinaciones urbanísticas contenidas en el proyecto regional sean modificadas por decreto. Finalmente, que la ley singular es autoaplicativa.

A continuación la demanda argumenta sobre los preceptos constitucionales que estima vulnerados.

a) Sobre el principio de igualdad en la ley, los recurrentes entienden que no se cumple el canon de razonabilidad y proporcionalidad (STC 16/1986, de 19 de diciembre) porque los poderes públicos hubieran podido alcanzar perfectamente el mismo fin a través de un decreto sin necesidad de hacerlo por ley. Si bien es cierto que es la propia Ley de ordenación del territorio de la Comunidad Autónoma de Castilla y León la que permite que, en supuestos de excepcional relevancia, se aprueben por ley los proyectos regionales, no está objetivada la existencia de la situación excepcional singular por lo que no se satisface el canon antes expuesto para las leyes singulares. Este proyecto regional es excepcional porque se aprueba por ley, pero no tiene especial relevancia para el desarrollo económico y social, tal y como se puso de manifiesto en el debate parlamentario en que se presentó como un eslabón más en una larga cadena de actuaciones a lo largo del río Duero. Tampoco justifica la excepcionalidad la exposición de motivos de la ley impugnada.

b) La Ley lesiona la reserva de la actividad de ejecución a la Administración, pues el poder legislativo no puede hacer más que aquello que le permite el Estatuto de Autonomía de Castilla y León. El art. 20.1 EACL atribuye a la Junta de Castilla y León el gobierno y administración de la Comunidad y el art. 19.1, la función ejecutiva, lo que implica, en primer lugar, que es la Junta la que ostenta el monopolio de ejecución de las leyes y, en segundo lugar, que la ejecución exige leyes que no sean singulares o de caso único y autoaplicativas. Cualquier excepción debe estar prevista en la propia Constitución o en el Estatuto de Autonomía, lo que no ocurre en este caso. No debe olvidarse que la excepcionalidad o trascendencia opera como límite a las leyes singulares: cuando la administración no puede resolver el supuesto por medio de los instrumentos normales de que dispone, constreñida a la aplicación el ordenamiento jurídico.

c) La Ley impugnada vulnera el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, pues la adopción por el legislador de decisiones materialmente administrativas entraña una mengua importante de las garantías de que pueden disponer los particulares afectados por dichas decisiones, que ni siquiera pueden acudir directamente al Tribunal Constitucional en defensa de sus derechos e intereses legítimos. Tanto el art. 28 de la Ley de ordenación del territorio de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, como el art. 150 de la Ley 5/1999, de urbanismo, reconocen la acción pública y la observancia de la legislación urbanística y de los planes, programas, normas y ordenanzas, que no podrá ser controlada por los Tribunales ante los que los ciudadanos no pueden acudir.

2. Mediante providencia de 11 de septiembre de 2007, el Pleno acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad, dar traslado de la demanda y documentos presentados al Congreso de los Diputados y al Senado, al Gobierno, a la Junta y Cortes de Castilla y León, para que pudieran personarse y realizar alegaciones, y ordenar la publicación de la incoación del recurso en los correspondientes boletines oficiales.

3. Por escrito de 2 de octubre de 2007, el Abogado del Estado, en la representación que ostenta, se personó en el recurso solicitando una prórroga del plazo conferido para realizar alegaciones, que fue otorgada por providencia del Pleno 3 de octubre de 2007. Posteriormente, por escrito que tuvo entrada en este Tribunal el 17 del mismo mes y año, el Abogado del Estado reiteró su personación en nombre del Gobierno y manifestó su intención de no formular alegaciones.

4. Por escrito registrado en este Tribunal el 10 de octubre de 2007, el Director de los Servicios Jurídicos de la Junta de la Comunidad de Castilla y León a la que representa, realizó las alegaciones que a continuación se resumen.

La ley impugnada supera el canon de constitucionalidad de la STC 99/1987, de 11 de junio. Arranca de una Ley previa por la que el legislador, depositario de la soberanía popular, y en el ejercicio de la competencia que tiene la Comunidad Autónoma en materia de ordenación del territorio y urbanismo, ha decidido declararse competente para aprobar los proyectos regionales de excepcional relevancia para el desarrollo social y económico de la Comunidad (art. 24.6 de la Ley de ordenación del territorio de la Comunidad Autónoma de Castilla y León), sin que esta ley haya sido impugnada y sin que pueda hablarse, ni en la Constitución ni en el Estatuto de Autonomía, de una reserva de Administración. Además, la ley impugnada no es arbitraria, pues se cumple la condición establecida en el precepto citado: a) se trata de un proyecto pionero que constituye un nuevo modelo de asentamiento de la actividad humana, que requiere tanto la implantación de usos propios del desarrollo urbano como usos cuya implantación es propia del suelo con protección, y b) tendrá unos efectos relevantes a corto y medio plazo, en el entorno provincial y autonómico, tanto por la ejecución material del proyecto, como por el asentamiento de empresas con tecnologías innovadoras en general, punteras en el sector medioambiental en particular, por la puesta en práctica de nuevas técnicas y materiales constructivos, por la previsión de que se trate de una ciudad autosuficiente en la generación de la energía –biomasa– que habrá de consumir, como finalmente por su carácter didáctico. Finalmente, la doctrina constitucional no impide a la ley la realización de actividades materialmente ejecutivas. En cuanto a la lesión del art. 24.1 CE considera que los particulares siempre pueden, por la vía de la cuestión de inconstitucionalidad, recurrir ante el Tribunal Constitucional, lo que bastaría para cumplir el canon del derecho fundamental. En consecuencia, solicita la desestimación del recurso.

5. Por escrito que tuvo entrada en el Registro General del Tribunal Constitucional el 11 de octubre de 2007, presentó alegaciones el Letrado de las Cortes de Castilla y León en representación de éstas. Comienza afirmando que la ley impugnada es una ley singular aunque con una serie de matizaciones, lo que implica que no puede trasladarse, sin más, la doctrina de las leyes singulares expropiatorias, cuya naturaleza explica la doctrina establecida en la STC 166/1998, siendo así que la Ley impugnada guarda mayor relación con la analizada en la STC 248/2000. Por otra parte, señala que tanto la Constitución como el Estatuto de Autonomía, y otras leyes orgánicas y ordinarias contemplan el ejercicio de la potestad legislativa por medio de leyes de estructura singular: creación y reconocimiento de universidades, declaración de espacios naturales protegidos, aprobación de proyectos regionales. En todos estos casos el legislador no está ejercitando de forma excepcional su potestad legislativa. La Ley impugnada es una ley de aprobación que presenta sus propias características, pues el concepto constitucional de ley no se establece a través de notas materiales (materias reservadas al legislativo), ni tampoco por notas referidas a la estructura formal del acto. La ley singular es una manifestación de la potestad legislativa que se caracteriza únicamente por su estructura formal. Tampoco admite la reserva estatutaria de la potestad ejecutiva para lo que basta con recordar la doctrina constitucional que ha recaído en la materia. Los Parlamentos pueden aprobar leyes formales cuyo contenido es un acto legislativo sin necesidad de una expresa autorización constitucional, pero la constitucionalidad de una ley singular se reafirma cuando el acto que incorpora es aplicación de una regulación general contenida en una ley previa. El hecho de que la disposición final primera venga a operar una deslegalización no es incoherente, pues una ley formal puede regular una materia previamente disciplinada por una norma reglamentaria y puede también deslegalizarla, sin que ello sea contrario a la Constitución.

Expuestas estas consideraciones pasa la demanda a analizar cada una de las vulneraciones constitucionales alegadas:

a) El principio de igualdad prohíbe las desigualdades que no tengan una fundamentación objetiva y razonable. En la ley singular se debe partir de la excepcionalidad del supuesto de hecho que ésta regula. La Ley de ordenación del territorio de Castilla y León contempla, con carácter general, que los proyectos regionales se aprobarán por Decreto y sólo por el legislador cuando se trate de un proyecto de excepcional relevancia para el desarrollo económico o social de la Comunidad. La definición de proyecto regional viene dado por el art. 20.1 c) de la Ley de ordenación del territorio de Castilla y León y los recurrentes no han rechazado que se trate de un proyecto regional. Por tanto, lo que cuestionan es la excepcional relevancia. Pero a este respecto señala que es el ejecutivo el que aprecia si concurre o no el supuesto de hecho, de forma que ya le viene predeterminado al legislador, y en este caso lo ha apreciado de manera motivada. Así se deduce de la exposición de motivos de la ley impugnada y del debate parlamentario que puede servir, como ha admitido la doctrina constitucional en el caso de los decretos-leyes, para individualizar el presupuesto habilitante. En concreto, la especial relevancia se predica de la variedad de aspectos que son objeto de regulación en el proyecto, a que éste no se limita a una ordenación física del territorio, sino que incide en materias como la educativa e investigadora, y que requiere la colaboración y cooperación de varias Administraciones públicas.

b) En cuanto al principio de división de poderes, recuerda la flexibilidad con que ha sido interpretado este principio por el Tribunal Constitucional y señala que en este caso, ha sido la Ley de ordenación del territorio de Castilla y León la que ha creado la competencia de la Junta para aprobar los proyectos regionales y prevé que esta competencia puede ser ejercida en determinados casos por las Cortes, aunque según lo previsto en la ley citada no cabe una intervención de las Cortes al margen del órgano competente natural para aprobar dichos proyectos, pues la iniciativa es de la Junta.

c) En cuanto al derecho a la tutela judicial efectiva, señala el Letrado de las Cortes que existió un procedimiento administrativo previo y que el Tribunal Constitucional ya tiene declarado, en el caso resuelto por la STC 248/2000, que las leyes singulares no infringen el art. 24 CE por este mero hecho.

6. Por providencia de 3 de diciembre de 2013, se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 5 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente recurso de inconstitucionalidad se interpone por más de cincuenta Diputados del Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso contra la Ley de Castilla y León 6/2007, de 28 de marzo, de aprobación del proyecto regional «Ciudad del Medio Ambiente». Los recurrentes entienden que la Ley impugnada, singular y autoplicativa, vulnera el principio de igualdad, la reserva de Administración que impone el Estatuto de Autonomía de Castilla y León para el ejercicio de la función ejecutiva y, finalmente, el derecho a la tutela judicial efectiva. Los Letrados de la Junta y de las Cortes de Castilla y León, rechazan todas y cada una de las vulneraciones alegadas y solicitan la desestimación íntegra del recurso.

2. Para resolver la impugnación planteada, resulta necesario determinar cuál es la naturaleza de la Ley impugnada, que los recurrentes califican de ley singular o de caso único y autoaplicativa, pues entienden realiza una función materialmente ejecutiva. Sólo establecida su verdadera naturaleza, podremos pronunciarnos cabalmente sobre las distintas vulneraciones de preceptos constitucionales que se le imputan. Comenzaremos, por ello, analizando su contenido.

La Ley autonómica 6/2007, de 28 de marzo, consta de un artículo único por el que se aprueba el proyecto regional «Ciudad del Medio Ambiente», integrado por la

documentación que se incorpora como anexo; de una disposición adicional intitulada «modificación del planeamiento vigente» que determina, de un lado, que el proyecto no altera la planificación sectorial vigente, y de otro, establece que la aprobación del proyecto comporta la directa modificación de las normas subsidiarias de planeamiento municipal de Garray –municipio en el que se asienta parcialmente el proyecto regional que también afecta, aunque en menor medida, al municipio de Soria–; de una disposición final primera, que habilita para la modificación por decreto de las determinaciones urbanísticas contenidas en el proyecto regional, y de una disposición final segunda de entrada en vigor. La documentación que integra el proyecto regional, publicada en el suplemento al núm. 81 del «Diario Oficial de la Comunidad Autónoma de Castilla y León» (págs. 4 a 275), consta de memoria, normativa –64 artículos y una disposición adicional única– y planos de información y ordenación.

Aunque la ley impugnada afirma aprobar un «proyecto regional» de los contemplados en el art. 20.1 c) de la Ley 10/1998, de ordenación del territorio de Castilla y León, lo cierto es que el proyecto regional «Ciudad del Medio Ambiente» contiene la ordenación urbanística completa del ámbito territorial delimitado por el art. 1 de sus normas, lo que le aproxima a la figura del plan regional, que tiene por objeto planificar la ejecución de actuaciones industriales, residenciales, terciarias y dotacionales [art. 20.1 b) de la Ley de ordenación del territorio de Castilla y León].

De la simple lectura del anexo se desprende, inequívocamente, que el proyecto regional no autoriza una obra o infraestructura más o menos compleja como era el caso analizado en la STC 129/2013, de 4 de junio, sino que planifica la ejecución de una actuación urbanística, pues contiene las determinaciones de los planes urbanísticos, y requiere, como cualquier otro desarrollo urbanístico, del posterior proceso de gestión por los sistemas de actuación contemplados en la legislación urbanística a la que se remite el art. 61 de las normas del proyecto regional «Ciudad del Medio Ambiente», lo que hace imposible la inmediata ejecución a la que se refiere el antes citado art. 20.1 c) Ley de ordenación del territorio de Castilla y León.

La propia disposición final segunda de la Ley de Castilla y León 5/1999, de 8 de abril, de urbanismo, en la redacción que estaba vigente cuando se aprobó la Ley impugnada, establecía que «cuando los instrumentos de ordenación del territorio, en los supuestos excepcionales de interés regional previstos en su legislación específica, incluyan entre sus determinaciones las que procedan de entre las previstas en el Título II de esta Ley, tendrán la consideración de planeamiento urbanístico a los efectos de lo dispuesto en esta Ley». Y así lo corrobora la exposición de motivos de la ley impugnada cuando afirma que «puesto que el proyecto incluye entre sus determinaciones las previstas en el Título II de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, de conformidad con lo establecido en la disposición final segunda de la citada ley, tendrá la consideración de planeamiento urbanístico en los términos establecidos en dicha disposición».

En efecto, el proyecto regional «Ciudad del Medio Ambiente» incluye determinaciones de ordenación general (art. 41 de la Ley de urbanismo) y determinaciones de ordenación pormenorizada (art. 42 de la Ley de urbanismo). En primer lugar (art. 10 de las normas), clasifica los suelos incluidos dentro de su ámbito en: a) rústico común; b) rústico con protección natural de interés paisajístico y forestal –los inundables por el Duero–; c) rústico con protección cultural –los que acogen el yacimiento arqueológico de Numancia–, y d) suelo urbanizable delimitado –214,24 hectáreas destinadas a acoger el desarrollo urbanístico proyectado–. En definitiva, el proyecto regional reclasifica una parte del suelo clasificado por las normas subsidiarias de Garray como no urbanizable de especial protección para permitir su transformación en suelo urbano.

En segundo lugar, el proyecto regional «Ciudad del Medio Ambiente» delimita dos sectores de suelo urbanizable en los que se localiza el aprovechamiento lucrativo, un total de 126.964 metros cuadrados edificables de uso residencial de diferentes tipologías, y 381.000 metros cuadrados edificables de uso industrial. Establece, además, los

sistemas generales de comunicaciones, equipamientos comunitarios, espacios libres e infraestructuras y servicios públicos que permiten el funcionamiento integrado del conjunto de actividades que soporta la totalidad del territorio [art. 13.2 a) de las normas].

En tercer lugar, los arts. 33 a 41 de las normas regulan el régimen general del suelo rústico, en concreto, los derechos de los propietarios, las segregaciones, las condiciones generales de los usos y de la construcción y edificación y el régimen de los distintos suelos según el tipo de protección.

Además, el proyecto regional «Ciudad del Medio Ambiente» contiene las determinaciones de ordenación pormenorizada propias de los planes parciales en suelo urbanizable: asignación pormenorizada de uso, intensidad de uso y tipología edificatoria para cada parcela, o bien por manzanas u otras áreas homogéneas, regulación detallada del uso, la intensidad de uso y la tipología edificatoria asignados, así como de las demás condiciones, características y parámetros de la urbanización y la edificación, y la previsión de los sistemas locales.

De lo expuesto cabe concluir que el proyecto regional «Ciudad del Medio Ambiente» contiene la ordenación urbanística del ámbito territorial por él delimitado.

3. Tanto la jurisprudencia constante de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, como la doctrina especializada, vienen considerando que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística ostentan la naturaleza de disposiciones de carácter general porque, tras su aprobación, se incorporan al ordenamiento jurídico, su vigencia y fuerza vinculante permanece de manera indefinida en el tiempo y se consolidan con cada acto de aplicación (por todas, Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, de 8 marzo 2012, recurso de casación 2305-2008, FJ 5).

En la medida en que la Ley impugnada contiene una verdadera ordenación urbanística para un determinado territorio tiene naturaleza normativa: es susceptible de ser aplicada mientras continúe vigente y precisa de actos administrativos de aplicación, que permitan llevar a efecto la ejecución jurídica y física de la urbanización y la edificación. 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 alusión a las leyes que contienen una actividad, típicamente ejecutiva, de aplicación de la norma al caso concreto.

Tampoco la Ley impugnada constituye un ejemplo de ley de estructura singular en atención a los destinatarios a los que va dirigida, como era el caso de la STC 166/1986, de 19 de diciembre. Como cualquiera otra ordenación urbanística, el proyecto regional «Ciudad del Medio Ambiente» tiene por objeto la regulación de los usos de determinados terrenos y por destinatarios a todos aquellos afectados por el planeamiento, ello sin perjuicio de que cada plan urbanístico tenga un ámbito territorial de aplicación. Por tanto, no cabe hablar en este caso de una ley de destinatario único, otro de los supuestos que nuestra doctrina ha calificado como ley singular.

No obstante lo anterior, tal y como hemos recordado en la STC 129/2013, de 4 de junio, FJ 4, son leyes singulares «[a]quellas dictadas en atención a un supuesto de hecho concreto y singular, que agotan su contenido y eficacia en la adopción y ejecución de la medida tomada por el legislador ante ese supuesto de hecho, aislado en la Ley singular y no comunicable con ningún otro» (STC 166/1986, de 19 de diciembre, FJ 10), de modo que una ley que no fuera de destinatario único, ni autoplicativa, adolece de tal naturaleza si ha sido dictada en atención a un supuesto de hecho concreto, esto es, a una situación singular o excepcional.

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 haciéndose eco de la concepción según la cual la ordenación urbanística es una actividad de naturaleza típicamente reglamentaria, pues con ella se trata de ordenar los usos del suelo en un determinado ámbito territorial y establecer las condiciones para su transformación o conservación, una facultad que tiene un amplio componente de discrecionalidad política y, sobre todo, técnica, pero que se enmarca, por su propia naturaleza, dentro de los límites que impone la legalidad ordinaria

–leyes y reglamentos– con la finalidad de proteger los bienes jurídicos afectados por el desarrollo urbanístico, entre otros el medio ambiente, la salud, la intimidad, la seguridad y la calidad de vida de las personas. El artículo único de la Ley 14/2006, de 4 de diciembre, vigente cuando se aprobó la ley impugnada, vino a modificar el art. 24.6 de la Ley de ordenación del territorio previendo 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. Salvo en estos supuestos excepcionales, la aprobación de planes y proyectos regionales sigue estando atribuida al Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma. Aunque 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 proyectos 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.

Ya en el debate parlamentario se puso de manifiesto la relación existente entre la excepcional importancia para la Comunidad Autónoma del desarrollo urbanístico proyectado y la conveniencia de que fuera la Cámara, depositaria de la soberanía popular, la que analizase, valorase y aprobase el proyecto («Diario de Sesiones de las Cortes de Castilla y León» núm. 104, de 14 de marzo, pág. 5102). Por su parte, la exposición de motivos de la ley impugnada justifica, tal y como exige la Ley de ordenación del territorio, la singularidad o excepcional relevancia de la actuación, determinante de la utilización de la ley. Así pues, a falta de una reserva material o formal de ley para la aprobación del ordenamiento urbanístico regional, el instrumento normativo utilizado, la ley, lo ha sido en razón de la singularidad del supuesto de hecho que regula. Debemos concluir, en consecuencia, que se trata, junto a las leyes de destinatario único y las leyes autoaplicativas, de un género de ley singular.

Esta conclusión no entra en contradicción con la doctrina constitucional según la cual no cabe deducir de la Constitución la existencia de una reserva reglamentaria, de manera que el legislador no tiene vedada la regulación de materias que no le están materialmente reservadas, «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» (STC 73/2000, de 14 de marzo, FJ 15). En los supuestos analizados en las SSTC 128/1997, de 13 de febrero, y 248/2000, de 19 de octubre, la declaración de las áreas naturales de especial interés había sido reservada al legislador por la Ley del Parlamento de las Islas Baleares 1/1984, de 14 de marzo, de manera que no se producía una desigualdad entre los instrumentos normativos utilizados para tal declaración. En otras palabras, la utilización de la ley no respondía en modo alguno a una situación excepcional, sino al ejercicio normal de la potestad legislativa.

Pero cuando la utilización de la ley obedece única y exclusivamente a una situación excepcional, el legislador debe estar sujeto a los mismos límites constitucionales que el resto de leyes singulares que han sido dictadas en atención al supuesto de hecho excepcional que las justifica. Tanto más, si cabe, cuando la situación excepcional a la que responde la ley, incide de forma directa, aunque no necesariamente ilegítima, en el derecho a la tutela judicial efectiva, pues la aprobación por ley impide el control de la jurisdicción contencioso-administrativa a que se someten el resto de planes urbanísticos regionales que, por carecer de dicha excepcionalidad, son aprobados por el Consejo de Gobierno. En consecuencia, 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.

4. Tal y como hemos señalado en reiteradas ocasiones, aunque la Constitución no impide la existencia de leyes singulares, éstas no constituyen un ejercicio normal de la potestad legislativa por lo que están sujetas a una serie de límites contenidos en la Constitución. Hemos recordado en la reciente STC 129/2013, de 4 de junio, FJ 4 que «[e]

principio de igualdad exige que la ley singular responda a una situación excepcional igualmente singular. “Esto equivale a decir que la prohibición de desigualdad arbitraria o injustificada no se refiere al alcance subjetivo de la norma, sino a su contenido y, en su virtud, que la ley singular ... debe responder a una situación excepcional igualmente singular”. En segundo lugar, “la adopción de Leyes singulares debe estar circunscrita a aquellos casos excepcionales que, por su extraordinaria trascendencia y complejidad, no son 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”. Finalmente no es posible condicionar o impedir por una ley singular el ejercicio de derechos fundamentales que son materia reservada a leyes generales (STC 166/1986, de 19 de diciembre, FJ 11)». Y concluimos por ello que «el canon de constitucionalidad que debe utilizar este Tribunal al ejercer su función de control de este tipo de leyes es el de la razonabilidad, proporcionalidad y adecuación» (STC 129/2013, de 4 de junio, FJ 4). Este es, en definitiva, el triple canon que habrá de superar cualquier ley singular para que pueda considerarse constitucional.

5. Así, en primer lugar, la previsión por una ley singular de una regulación material distinta para un determinado supuesto de hecho, no sólo debe tener una justificación objetiva y razonable sino que, en atención al contenido de la norma, debe ser proporcionada a la situación excepcional que justifica la regulación singular: «Esto equivale a decir que la prohibición de desigualdad arbitraria o injustificada no se refiere al alcance subjetivo de la norma, sino a su contenido y, en su virtud, que la Ley singular supuesto el más intenso de Ley diferenciadora 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» [STC 166/1986, de 19 de diciembre, FJ 11 a)].

En aplicación de este primer límite habrá que analizar si la excepcionalidad del supuesto de hecho que regula la Ley impugnada tiene una justificación objetiva pues, de no ser así, ésta se habría creado arbitrariamente por el legislador, para a continuación resolver si la ley impugnada contiene una regulación razonable y proporcionada para resolver esta situación excepcional: «según ello, la Ley singular sólo será compatible con el principio de igualdad cuando la singularidad de la situación resulte inmediatamente de los hechos, de manera que el supuesto de la norma venga dado por ellos y sólo quepa al legislador establecer las consecuencias jurídicas necesarias para alcanzar el fin que se propone. El control de constitucionalidad opera así en un doble plano, para excluir la creación arbitraria de supuestos de hecho, que sólo resultarían singulares en razón de esa arbitrariedad y para asegurar la razonabilidad, en función del fin propuesto, de las medidas adoptadas» [STC 166/1986, de 19 de diciembre, FJ 11 a)].

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.

6. Hemos señalado en relación a la arbitrariedad del legislador (art. 9.3 CE) que esta calificación exige una cierta prudencia y debe ejercerse de forma que no imponga constricciones indebidas al Poder Legislativo y respete sus opciones políticas (STC 104/2000, de 13 de abril, FJ 8). Por ello, al examinar la Ley impugnada deberemos «verificar si tal precepto establece una discriminación, pues la discriminación entraña siempre una arbitrariedad, o bien, si 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 eventuales consecuencias (SSTC 116/1999, de 17 de junio, FJ 14; y 104/2000, de 13 de abril, FJ 8 y las citadas por ambas)». (SSTC 96/2002, de 25 de abril, FJ 6, y 242/2004, de 16 de diciembre, FJ 7).

El legislador justifica la situación excepcional a la que responde la ley impugnada en razón de la excepcional relevancia que la concreta actuación urbanística reviste tanto para la economía, como para la sociedad castellano leonesa. En concreto, dice la exposición de motivos de la ley impugnada que «el Proyecto Regional “Ciudad del Medio Ambiente” debe considerarse de excepcional relevancia para el desarrollo tanto social como económico de Castilla y León, ya que constituye un modelo pionero tanto a nivel nacional como internacional. Sus efectos socioeconómicos serán relevantes a corto, medio y largo plazo, por varias razones: Por permitir el asentamiento de empresas de tecnologías innovadoras en materia de medio ambiente, creando empleo directo e indirecto de alta cualificación y constituyendo un núcleo tecnológico industrial de referencia en España. El Proyecto apuesta por demostrar los efectos de la utilización de energías renovables: la Ciudad será autosuficiente en la generación de la energía que necesite, usando por primera vez la biomasa forestal como combustible para atender todas las demandas urbanas de calor. El uso de nuevas técnicas y materiales permitirá demostrar en la práctica su viabilidad y sus beneficios ambientales, y abrir nuevas posibilidades de producción y desarrollo. Por último, la Ciudad del Medio Ambiente se constituirá como un ámbito pionero en el desarrollo de un nuevo concepto de la educación ambiental». En 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, pues a tenor de lo explicitado por el legislador, la importancia del planeamiento para el desarrollo social y económico de Castilla y León responde a razones objetivas apreciadas por el legislador, derivadas de las necesidades de la Comunidad Autónoma y de las finalidades a las que pretende servir el planeamiento urbanístico aprobado.

7. Como señalamos en el fundamento jurídico anterior, este primer límite que impone la Constitución a las leyes singulares, no sólo exige que la apreciación de la excepcionalidad no sea arbitraria, sino que las medidas adoptadas sean razonables y proporcionadas a la situación excepcional a la que se pretende dar respuesta con su aprobación, que no es otra que la especial importancia del plan para el desarrollo económico y social de la Comunidad Autónoma.

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 otra parte, la regulación material de la Ley impugnada no presenta peculiaridad alguna –sin perjuicio de las necesarias diferencias entre planeamientos derivadas de las diferentes necesidades que con ellos se pretenden satisfacer– con respecto a cualquier otra ordenación urbanística regional aprobada por el Consejo de Gobierno. En efecto, según afirma el art. 4 de las normas del proyecto regional aprobado por la ley impugnada, el proyecto regional «Ciudad del Medio Ambiente», «se ha redactado de acuerdo con la legislación territorial, sectorial y urbanística vigente, así como con las restantes disposiciones legales aplicables». Por su parte, la memoria del proyecto contiene una extensa y completa justificación del cumplimiento de los aspectos regulados por leyes y disposiciones generales de inferior rango. En concreto se justifica la adecuación de la nueva clasificación del suelo a lo establecido en la Ley de urbanismo de Castilla y León y en el reglamento urbanístico aprobado por el Decreto 22/2004, de 29 de enero; el cumplimiento de la normativa de ordenación del territorio en concreto de los arts. 2, 3, 4, 23 y 24 de la Ley de ordenación del territorio de Castilla y León; la adecuación del proyecto a la evaluación de impacto ambiental; la previsión de consumos de agua potable a partir de las normas reglamentarias que lo regulan, etc.

En otras palabras, 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. A mayor abundamiento, la propia disposición final primera de las normas del proyecto regional «Ciudad del Medio Ambiente», dispone qué determinaciones urbanísticas que éstas contienen pueden ser modificadas por decreto de la Junta de Castilla y León. Una deslegalización a futuro que resuelve definitivamente la innecesidad de la intervención del legislador para la obtención de los objetivos perseguidos, pues nada añade la aprobación por ley a lo que puede ser modificado, desde el momento mismo de su entrada en vigor, por vía reglamentaria como, en efecto, así ha ocurrido con el Decreto 70/2013, de 14 de noviembre, por el que se aprueba la modificación del proyecto regional «Ciudad del Medio ambiente» aprobado por Ley 6/2007, de 28 de marzo («Boletín Oficial de Castilla y León» de 18 de noviembre de 2013). 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 instancias de los titulares de derechos e intereses legítimos, o de la acción pública reconocida en materia de urbanismo y medio ambiente.

Tal y como se puso de manifiesto en el debate parlamentario que precedió a la aprobación de la ley impugnada, la actuación urbanística que constituye su objeto suscitaba problemas: a) en relación 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, b) con el incremento de la población del municipio de Garray en cuatro mil habitantes, cuando contaba con una población censada de quinientos y c) con la insuficiencia de la planta potabilizadora de Soria para permitir el abastecimiento de la nueva población (págs. 5107 y 5108 del «Boletín Oficial de Castilla y León» núm. 104, de 14 de marzo de 2007). 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, la adecuación del proyecto a la evaluación de impacto ambiental y la legalidad misma de la evaluación ambiental, control jurisdiccional al que se hubiera tenido acceso si la norma hubiera sido aprobada por el Consejo de Gobierno.

8. 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, y por las mismas razones no satisface el segundo de los límites que la STC 166/1986, de 19 de diciembre, predica de las leyes singulares: «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. De aquí se obtiene un segundo límite a las Leyes singulares, que es, en cierta medida, comunicable con el fundamentado en el principio de igualdad, en cuanto que esa excepcionalidad exorbitante a la potestad ejecutiva resulta válida para ser utilizada como criterio justificador de la singularidad de la medida legislativa» [FJ 11 B)].

Además, como consecuencia directa de la desproporción en que ha incurrido el legislador, la Ley impugnada ha vulnerado el art. 24.1 CE, al impedir el acceso al control judicial de derechos e intereses legítimos afectados y eliminar la posibilidad de un control judicial de la misma intensidad que hubieran podido realizar los Tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa, si el proyecto se hubiera aprobado por reglamento. Tal y como señalamos en la STC 248/2000, de 19 de octubre, FJ 5, aunque el art. 24.1 CE «no queda vulnerado por el sólo hecho de que una materia sea regulada por norma de rango legal y, por lo tanto, resulte jurisdiccionalmente inmune», puede ocurrir que la ley resulte inconstitucional por otros motivos y se produzca, como consecuencia de ello, una

vulneración del derecho reconocido en el art. 24.1 CE: «En otras palabras: o la ley es inconstitucional por otros motivos y cierra, por serlo, ilegítimamente el paso a pretensiones que hubieran de acceder a los jueces y tribunales, y, en este caso, puede vulnerar de forma derivada el derecho reconocido en el art. 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».

FALLO

En atención a todo lo hasta aquí expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Estimar el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley de Castilla y León 6/2007, de 28 de marzo, y declarar su inconstitucionalidad y nulidad.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a cinco de diciembre de dos mil trece.—Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.—Adela Asua Batarrita.—Luis Ignacio Ortega Álvarez.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Juan José González Rivas.—Santiago Martínez-Vares García.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Enrique López y López.—Firmado y rubricado.