

AL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

D. Carlos Plasencia Baltés, Procurador de los Tribunales núm. 1011 del Ilustre Colegio de Madrid, en nombre y representación de los Excmos. Sres. y Sras. Diputadas D. Alberto Montero Soler, D. Alberto Rodríguez Rodríguez, D^a. Alexandra Fernández Gómez, D^a. Amparo Botejara Sanz, D^a. Ana Belén Terrón Berbel, D^a. Ana Marcello Santos, D^a. Ana Vidal Sáez, D^a. Ángela Rodríguez Martínez, D. Antón Gómez-Reino Varela, D^a. Belén Guerra Mansito, D^a. Carolina Bescansa Hernández, D. David Bravo Bueno, D. David Bruzos Higuero, D^a. Dolors Terradas i Viñals, D. Eduardo Maura Zorita, D. Eduardo Santos Itoiz, D. Fèlix Alonso Cantornè, D. Fernando Iglesias García, D^a. Gloria Elizo Serrano, D^a. Ione Belarra Urteaga, D^a. Irene Montero Gil, D^a. Isabel Franco Carmona, D. Jaume Moya Matas, D. Javier Sánchez Serna, D. Joan Miquel Mena Arca, D. Jorge Luis Bail, D. Josep Vendrell Gardeñes, D. Juan Antonio Delgado Ramos, D. Juan Antonio López de Uralde, D. Juan Manuel del Olmo Ibáñez, D. Juan Pedro Yllanes Suárez, D^a. Lucía Martín González, D^a. María Asunción Jacoba Pia de la Concha Garcia-Mauriño, D^a. María del Carmen Pita Cárdenes, D^a. María del Mar García Puig, D^a. María Victoria Rosell Aguilar, D^a. Marta Domínguez Álvarez, D^a. Marta Sibina Camps, D. Miguel Anxo Fernán Vello, D. Miguel Vila Gómez, D^a. Nayua Miriam Goveli Alba, D^a. Noelia Vera Ruiz-Herrera, D. Pablo Iglesias Turrión, D. Pedro Arrojo Agudo, D. Rafael Mayoral Perales, D^a. Rita Gertrudis Bosaho Gori, D^a. Rosa Martínez Rodríguez, D^a. Rosana Alonso Clusa, D^a. Rosana Pastor Muñoz, D. Rubén Martínez Dalmau, D^a. Sara Carreño Valero, D. Segundo González García, D^a. Tania Sánchez Melero, D. Txema Guijarro García, D^a. Yolanda Díaz Pérez, pertenecientes al *Grupo Parlamentario Podemos-En Comú Podem-En Marea* conforme se acredita mediante la copia de escritura de poder adjunto se acompaña como documento núm. uno y acreditándose asimismo la condición de diputado o diputada de cada una de las personas anteriormente relacionadas mediante la certificación del Secretario General del Congreso de los Diputados que se acompaña como documento núm. dos y el acta de manifestación notarial dejando constancia de la manifestación de su voluntad de interponer este recurso como documento núm. tres, ante el Tribunal Constitucional comparece y como mejor proceda en Derecho,

DICE

Que en la representación que ostenta, por medio del presente escrito y de conformidad con lo previsto en los artículos 32 y 33.1 y disposiciones concordantes de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, vengo a interponer **RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA LA DISPOSICIÓN ADICIONAL DE LA LEY 4/2015, DE 18 DE DICIEMBRE, DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 9/2001, DE 17 DE JULIO, DEL SUELO DE LA COMUNIDAD DE MADRID** publicada en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, núm. 308 de 28 de diciembre de 2015, con arreglo a los siguientes:

HECHOS

1. El artículo 13 de la Ley 3/2007, de 26 de julio, de Medidas Urgentes de Modernización del Gobierno y la Administración de la Comunidad de Madrid introdujo la conocida como “Ley de las 3 Alturas” en un nuevo apartado del artículo 39 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid -LSM en lo sucesivo- que establecía que

«no podrá edificarse con una altura superior a tres plantas más ático, incluida la baja, plantas retranqueadas y semisótanos que sobresalgan más de un metro, de manera que la edificación resultante no exceda de dichas tres plantas más ático en todos y cada uno de los puntos del terreno, sin perjuicio de las demás limitaciones que sean aplicables...».

2. La Disposición Adicional Séptima de la Ley 3/2013, de 18 de junio, de Patrimonio Histórico de la Comunidad de Madrid, bajo la rúbrica “Nueva redacción de la disposición transitoria de la Ley 3/2007, de 26 de julio, de Medidas Urgentes de Modernización del Gobierno y la Administración de la Comunidad de Madrid” añadió un párrafo nuevo a la disposición transitoria de la Ley 3/2007, de 26 de julio, de Medidas Urgentes de Modernización del Gobierno y la Administración de la Comunidad de Madrid del siguiente tenor literal:

«En todo caso, no será de aplicación dicha limitación al suelo que estuviera clasificado como urbano antes de la entrada en vigor de esta ley, ni a las futuras modificaciones o revisiones de planeamiento que se tramiten sobre el mismo ni tampoco a los instrumentos de planeamiento de desarrollo que afecten a dicho suelo.»

Todo ello sin referencia, justificación ni motivación alguna en el Preámbulo de dicha norma de rango legal.

3. Este precepto sería recientemente derogado por la Ley 4/2015, de 18 de diciembre, de modificación de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid -cuya publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid se acompaña como documento núm. cuatro y en el Boletín Oficial del Estado como documento núm. cinco- se compone exclusivamente un artículo y una Disposición Adicional que a continuación se reproducen:

Artículo único

Modificación parcial del artículo 39 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid

Se elimina el apartado 8º del artículo 39 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid, que queda derogado.

DISPOSICIÓN ADICIONAL.

Aclaración de la disposición transitoria de la Ley 3/2007, de 26 de julio de Medidas Urgentes de Modernización del Gobierno y la Administración de la Comunidad de Madrid

Conforme lo previsto en la disposición transitoria de la Ley 3/2007, de 26 de julio, de Medidas Urgentes de Modernización del Gobierno y la Administración de la Comunidad de Madrid, la limitación de la altura máxima contemplada en el artículo 39.8 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, que se deroga mediante la presente Ley, únicamente resulta de aplicación a los Planes Generales y de Sectorización que no hayan superado el trámite de Aprobación Provisional antes de la entrada en vigor de la Ley 3/2007, de 26 de julio, de forma que no será aplicable esta limitación ni a los Planes Generales y de Sectorización vigentes o ya aprobados provisionalmente en el

momento de la entrada en vigor de la Ley 3/2007, de 26 de julio, ni al planeamiento de desarrollo de estos Planes Generales o de Sectorización tanto si se han aprobado con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 3/2007, de 26 de julio, como con posterioridad.

Por tanto, no será de aplicación esta limitación de alturas al suelo que estuviera clasificado como suelo urbanizable sectorizado o como urbano, ya se trate de suelo urbano consolidado como de suelo urbano no consolidado antes de la entrada en vigor de la Ley 3/2007, ni a las futuras modificaciones o revisiones de planeamiento que se tramiten sobre dichos suelos ni tampoco a los instrumentos de planeamiento de desarrollo que afecten a dichos suelos.

Tampoco resulta de aplicación la limitación de alturas a la modificación o revisión del Plan General que haya sido declarado parcialmente nulo por sentencia firme antes de la entrada en vigor de la Ley 8/2012, de 28 de diciembre, cuando no resultara de aplicación la Ley 3/2007 por aplicación de la disposición adicional sexta de la Ley 8/2012, de 28 de diciembre, ni a las futuras modificaciones o planes de desarrollo que a su vez pudieran aprobarse de las citadas innovaciones de planeamiento.

Interesa señalar que esta Ley es fruto de la Proposición de Ley “PROP.L-5(X)/2015 RGEP.4156, de modificación de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid”, que fue tramitada -y aprobada- por la Asamblea de Madrid en lectura única, lo que conforme al apartado segundo del artículo 167 del Reglamento de dicha cámara legislativa autonómica comporta el decaimiento del derecho a presentar enmiendas.

4. Durante el tiempo de vigencia del apartado 8 del artículo 39 LSM y en aplicación del mismo, el Tribunal Superior de Justicia de Madrid ha dictado sendas sentencias en virtud de las cuales se anulan las operaciones urbanísticas de los desarrollos previstos en los terrenos ocupados por la antigua fábrica de Mahou y el estadio Vicente Calderón y la prolongación del Paseo de la Castellana, desde la estación de Chamartín hasta la M-40.

Estas Sentencias, que adjunto se acompañan como documentos núm. seis y siete son:

- a. Sentencia de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid 399/2015 de 13 abril, dictada en el Procedimiento Ordinario 705/2010 que estimó parcialmente el recurso interpuesto contra el Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid de fecha 29 de diciembre de 2009 que aprueba definitivamente la Modificación Puntual del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de 1997, en el ámbito “Mahou- Vicente Calderón” anulando *“por no ser conformes a derecho los particulares de la referida modificación puntual que permiten una edificabilidad general en el ámbito por encima de la prohibición legal de edificar una altura superior a tres plantas más ático, incluida la baja, plantas retranqueadas y semisótanos que sobresalgan más de un metro, de manera que la edificación resultante no exceda de dichas tres plantas más ático en todos y cada uno de los puntos del terreno”*.
- b. Sentencia de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid 972/2013 de 21 de junio, dictada en el Procedimiento Ordinario 798/2011 que estimó parcialmente el recurso interpuesto contra el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Madrid de fecha 30 de marzo de 2011 por el que se aprueba definitivamente el Plan Parcial de Reforma Interior para el desarrollo del APR 08.03 "Prolongación de la Castellana" declarando *“la nulidad de dicho Plan en los concretos aspectos referidos en esta Sentencia”*, a saber, la de las determinaciones que imponían el costeamiento de las infraestructuras de la Nueva Línea de Metro y la Conexión Tres Olivos- Las Tablas a los propietarios del ámbito así como las *“que permit[ían] una altura de las edificaciones superior a tres alturas más ático”* (Fdto. Jco. 4º y 5º).

Cierto es que frente a dicha Sentencia se interpuso recurso de casación ante el Tribunal Supremo quien, en virtud de la Sentencia de la Sección Quinta de su Sala III de 1 de abril de 2015 (rec. 2646/2013) y con estimación del mismo acordó *“...la retroacción de lo actuado al momento inmediatamente anterior al de dictar sentencia por el Tribunal de instancia, a fin de que, por tratarse de una cuestión regulada por el Derecho autonómico de la Comunidad de*

Madrid, sean resueltas todas las cuestiones controvertidas por la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad de Madrid". Adjunto se acompaña como documento núm. ocho esta sentencia.

El Tribunal Supremo consideró que el TSJM no había motivado suficientemente la razón por la que no le era de aplicación al proyecto la disposición transitoria contenida en la Ley 3/2007, de 27 de julio¹, si bien no pudo resolver respecto del fondo de la cuestión por los motivos consignados al FJ 6ª señalando que:

"nosotros no podemos contestar a las mismas, si, de conformidad con los principios de unidad de doctrina, igualdad y seguridad jurídica, hemos de ser fieles y coherentes con la doctrina que, con carácter general, fue establecida por el Pleno de esta Sala por nuestra STS de 30 de noviembre de 2007 (RC 7638/2002)... Y no podemos hacerlo porque de lo que se trata es de responder, conjunta y simultáneamente, a las cuestiones que se suscitan en relación con el apartado 8 del artículo 39 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid (introducido en la misma a través del artículo 13 de la Ley de Madrid 3/2007, de 26 de julio, de Medidas Urgentes de Modernización del Gobierno y la Administración de la Comunidad de Madrid) y la Disposición Transitoria que, respecto de este concreto precepto, la misma Ley incluye.

Estamos, pues, en presencia de dos preceptos de una misma ley autonómica de la Comunidad de Madrid".

¹ Los concretos aspectos sobre los que el Tribunal Supremo reclama una mayor motivación se consigna al FJ 5º de la STS, y son que:

a) Nada se dice ni se motiva sobre por qué a un PPRI, inicialmente aprobado en 2009, no le es de aplicación el texto de la Ley del Suelo de Madrid, vigente desde 2007, en toda su integridad; esto es, con su limitación de alturas y con su régimen transitorio.

b) Nada se dice sobre cuál es el ámbito objetivo de la Disposición Transitoria; esto es, si la misma afecta sólo a los Planes Generales y a los Planes de Sectorización ---en función del momento de su aprobación provisional---, excluyendo por tanto de su ámbito a los Planes Parciales, o si estos últimos deben considerarse incluidos en el mismo.

c) Nada se dice, en fin, sobre la incidencia de la sobrevenida transitoriedad de referencia en relación con la vinculación existente entre un PGOU "estructurante", modificado en 2002 (antes, pues, de la norma transitoria, y al que la misma no afecta) y el PPRI "pormenorizador" de aquél (aprobado con posterioridad a la norma transitoria de referencia).

A pesar de que esa exigencia de una mayor y específica motivación en los concretos aspectos señalados por la Sala III no permite suponer que la nueva resolución del Tribunal Superior de Justicia de Madrid vaya a cambiar el sentido del fallo del recurso, lo cierto es que a fecha de hoy y salvo error u omisión por nuestra parte la Sección 1ª de la Sala de lo Contencioso aún no ha dictado nueva sentencia.

A los precedentes Hechos le son de aplicación los siguientes

FUNDAMENTOS DE DERECHO

FUNDAMENTOS JURÍDICO-PROCESALES

Primero.- Competencia.

Corresponde al Tribunal Constitucional el conocimiento del recurso interpuesto contra la Disposición Adicional de la Ley 4/2015, de 18 de diciembre, de modificación de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid, de acuerdo con el artículo 161.1.a) de la Constitución en relación con los artículos 2.1 a) y 31 y siguientes de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

Segundo.- Legitimación.

Los recurrentes están legitimados para interponer el presente recurso a tenor de lo establecido en el artículo 32.1.c) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

Tercero.- Representación y postulación.

Los recurrentes actúan representados por Comisionado nombrado al efecto en la forma prevista en el artículo 82.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

Cuarto.- Objeto del recurso.

El presente recurso se dirige contra la Disposición Adicional de la Ley 4/2015, de 18 de diciembre, de modificación de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid que bajo el epígrafe *“Aclaración de la disposición transitoria de la Ley 3/2007, de 26 de julio de Medidas Urgentes de Modernización del Gobierno y la Administración de la Comunidad de Madrid”* viene a establecer lo siguiente:

“Conforme lo previsto en la disposición transitoria de la Ley 3/2007, de 26 de julio, de Medidas Urgentes de Modernización del Gobierno y la Administración de la Comunidad de Madrid, la limitación de la altura máxima contemplada en el artículo 39.8 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, que se deroga mediante la presente Ley, únicamente resulta de aplicación a los Planes Generales y de Sectorización que no hayan superado el trámite de Aprobación Provisional antes de la entrada en vigor de la Ley 3/2007, de 26 de julio, de forma que no será aplicable esta limitación ni a los Planes Generales y de Sectorización vigentes o ya aprobados provisionalmente en el momento de la entrada en vigor de la Ley 3/2007, de 26 de julio, ni al planeamiento de desarrollo de estos Planes Generales o de Sectorización tanto si se han aprobado con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 3/2007, de 26 de julio, como con posterioridad.

Por tanto, no será de aplicación esta limitación de alturas al suelo que estuviera clasificado como suelo urbanizable sectorizado o como urbano, ya se trate de suelo urbano consolidado como de suelo urbano no consolidado antes de la entrada en vigor de la Ley 3/2007, ni a las futuras modificaciones o revisiones de planeamiento que se tramiten sobre dichos suelos ni tampoco a los instrumentos de planeamiento de desarrollo que afecten a dichos suelos.

Tampoco resulta de aplicación la limitación de alturas a la modificación o revisión del Plan General que haya sido declarado parcialmente nulo por sentencia firme antes de la entrada en vigor de la Ley 8/2012, de 28 de diciembre, cuando no resultara de aplicación la Ley 3/2007 por aplicación de la disposición adicional sexta de la Ley 8/2012, de 28 de diciembre, ni a las futuras modificaciones o planes de desarrollo que a su vez pudieran aprobarse de las citadas innovaciones de planeamiento”.

Interesa en este punto aclarar que los recurrentes no sólo no sostienen reproche alguno de constitucionalidad contra el artículo único de esta Ley 4/2015, de 18 de diciembre, sino que también comparten el objetivo y finalidad de ese precepto, cual es la derogación de la “Ley

de las 3 alturas”, que impuso durante su vigencia un modelo de desarrollo urbanístico insostenible social y ambientalmente por fomentar la dispersión territorial, con un considerable incremento de impermeabilización del terreno, así como de consumos energéticos e incremento de los costes de servicios municipales, derivados de una menor densidad poblacional.

Quinto.- Plazo de Interposición.

El recurso se interpone dentro del plazo de tres meses contados desde la publicación del texto definitivo de la Ley en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid de 28 de diciembre de 2015, cumpliéndose así lo dispuesto en el artículo 33 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

Sexto.- Reclamación del expediente.

Al disponer el artículo 88.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional que el Tribunal podrá recabar de los poderes públicos y de cualquier órgano de las Administraciones Públicas la remisión del expediente y los informes y documentos relativos a las disposiciones que originan el proceso constitucional, los recurrentes solicitan que por ese Alto Tribunal se recabe de la Asamblea de Madrid el expediente de elaboración de la Proposición de Ley recurrido, y cuantos informes y documentos se hayan elaborado en relación con la Ley y extremos impugnados, a efectos de formar un mejor juicio y disponer de la información completa sobre dicha Proposición y poder, en su caso, completar las alegaciones en el trámite procesal correspondiente.

FUNDAMENTOS JURÍDICO-CONSTITUCIONALES

MOTIVOS DE INCONSTITUCIONALIDAD

PRIMER MOTIVO DE INCONSTITUCIONALIDAD: *Vulneración del artículo 9.3 CE toda vez que la norma legal autoaplicativa no aparece suficientemente motivada, no está justificada e incluye una solución desproporcionada.*

La demanda se plantea contra la Disposición Adicional de la Ley 4/2015, de 18 de diciembre, de modificación de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid, que lleva por título *“Aclaración de la disposición transitoria de la Ley 3/2007, de 26 de julio de Medidas Urgentes de Modernización del Gobierno y la Administración de la Comunidad de Madrid”*. En ella se pretende imponer una determinada interpretación de dicha disposición transitoria con objeto de limitar la eficacia del artículo 39.8 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, que había introducido lo que se llamó la *“ley de las tres alturas”*.

En definitiva, lo que había sucedido es que el legislador de 2007 vino a introducir la conocida como *“Ley de las 3 Alturas”*, en un nuevo apartado del artículo 39 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid que establecía que *«no podrá edificarse con una altura superior a tres plantas más ático, incluida la baja, plantas retranqueadas y semisótanos que sobresalgan más de un metro, de manera que la edificación resultante no exceda de dichas tres plantas más ático en todos y cada uno de los puntos del terreno, sin perjuicio de las demás limitaciones que sean aplicables...»*.

Dicha modificación legal, que incluía una disposición transitoria, entró en vigor tras su aprobación por la Asamblea y su publicación oficial. Fue entonces aplicada por los tribunales de justicia, que en su virtud anularon diversas iniciativas urbanísticas que no respetaban este límite. En 2015, la nueva Asamblea de la Comunidad de Madrid -con una nueva composición política- viene a intentar, mediante la disposición adicional impugnada, revertir el fallo de tales decisiones, impidiendo en definitiva que la norma de 2007 haya podido ser aplicada siquiera a situaciones producidas durante su período de vigencia.

Se trata, por tanto, de una norma legal dictada “ad casum”, con la única intención de regular una situación específica existente y claramente determinada. Es de aplicación, por tanto, la doctrina de la STC 203/2013 que diferencia entre las tipologías posibles de estas leyes: Un primer tipo de ley singular es la ley autoaplicativa, *“término este que hace alusión a las leyes que contienen una actividad, típicamente ejecutiva, de aplicación de la norma al caso concreto”* (STC 203/2013, FJ 3, por referencia a los supuestos contemplados en las SSTC 48/2005, de 3 de marzo, y 129/2013, de 4 de junio). En segundo lugar, una ley también puede calificarse de singular en atención a los destinatarios a los que va dirigida, entendiendo que las leyes de destinatario único serían *“otro de los supuestos que nuestra doctrina ha calificado como ley singular”* (STC 203/2013, FJ 3, por referencia a la STC 166/1986, de 19 de diciembre). Finalmente, también 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 autoaplicativa, *adolece de tal naturaleza si ha sido dictada en atención a un supuesto de hecho concreto, esto es, a una situación singular o excepcional”* (STC 129/2013, FJ 4).

Al hilo de esta última sentencia 129/2013, es preciso poner de manifiesto que, más allá de su interés sectorial, por anular por unanimidad el Tribunal varios preceptos de una Ley Autonómica, concretamente la Ley 9/2002 de 10 de julio, de las Cortes de Castilla y León, sobre declaración de proyectos regionales de infraestructuras de residuos de singular interés para la comunidad, su verdadera importancia reside en la doctrina de alcance general que sienta sobre el viejo problema de la admisibilidad en el estado de derecho de las leyes singulares y su vinculación con el derecho fundamental de la tutela judicial efectiva. Y cabe destacar aún más dicho pronunciamiento, por acoger por primera vez las exigencias de la doctrina establecida por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en el caso *BOXUS*, luego confirmada en el caso *SOLVAY*.

El núcleo del debate se centraba en tres argumentos concurrentes en la demanda:

- a) La vulneración de la reserva de la función ejecutiva a la Administración regional, la distribución de funciones entre el legislador y ejecutivo y el principio de separación de poderes y eludiendo el control judicial de los poderes públicos.
- b) La vulneración al derecho a la tutela judicial efectiva y la prohibición de indefensión (art. 24.1 CE) y al derecho al procedimiento administrativo debido (art. 105 c CE) y al derecho a la igualdad (art. 14 CE).
- c) Y la infracción del principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 CE)

Por primera vez se declara que la doctrina sobre leyes expropiatorias autoaplicativas emanada de la STC 166/1986 (Caso Rumasa) y STC 48/2005 de 3 de marzo (Ampliación de la sede del Parlamento canario) es plenamente aplicable también a las leyes autoaplicativas no expropiatorias (FJ4) y reafirma que *“las leyes singulares están sujetas a una serie de límites contenidos en la propia Constitución”*. Así, *“el principio de igualdad exige que la ley singular responda a una situación excepcional igualmente singular”*. Además, *“la adopción de leyes singulares debe estar circunscrita a aquellos casos excepcionales que, por su extraordinaria trascendencia y complejidad, no son remediables por los instrumentos normales de que dispone la Administración, constreñida a actuar con sujeción al principio de legalidad, ni por los instrumentos normativos ordinarios”*. Pero a estos, también se les suma un tercer límite, el que proscribire *“condicionar o impedir por una ley singular el ejercicio de derechos fundamentales que son materia reservada a leyes generales”*.

Ciertamente, la disposición aquí cuestionada presenta al mismo tiempo caracteres de ley autoaplicativa y de ley de supuesto de hecho concreto. Por una parte, al proyectarse sus efectos sobre actuaciones administrativas realizadas en el pasado, es evidente que la disposición cuestionada no es susceptible de ser aplicada a nuevos supuestos de hecho. Tampoco requiere de actos administrativos de aplicación, pues la convalidación legislativa realizada es autosuficiente. Estas características aproximan la disposición legal cuestionada a una ley autoaplicativa. Más dudoso, no obstante, es que toda ley de convalidación conlleve siempre *“una actividad, típicamente ejecutiva, de aplicación de la norma al caso concreto”* como la doctrina de ese TC caracteriza a las leyes autoaplicativas (STC 203/2013, FJ 3), esto es, que implique necesariamente la adopción de medidas material y típicamente

administrativas bajo la veste de ley. Así se pone de manifiesto en el caso concreto de la disposición cuestionada. En efecto, mediante la convalidación que dispone, el legislador trata de resolver un concreto problema planteado a las Administraciones afectadas con la anulación del Real Decreto 1419/2005 por la Sentencia del Tribunal Supremo de 24 de noviembre de 2009; en otras palabras, la disposición cuestionada busca un objetivo concreto y determinado, remediar las posibles consecuencias jurídicas invalidantes derivadas de una Sentencia declaratoria de la nulidad de una disposición administrativa de carácter general. Por tanto, la utilización de la ley no responde en el presente caso al ejercicio normal de la potestad legislativa, sino a una situación excepcional que ha de justificar el recurso a una norma de ese rango. Desde esta perspectiva, la calificación de la norma cuestionada como ley de supuesto de hecho concreto tampoco es inadecuada.

De lo anterior se puede concluir que las disposiciones legales que, como la cuestionada en este proceso, convalidan actuaciones administrativas realizadas al amparo de una disposición administrativa de carácter general anulada mediante Sentencia firme revisten al mismo tiempo caracteres de ley autoaplicativa y de ley de supuesto de hecho concreto. En consecuencia, deberemos aplicar a la norma cuestionada de forma sucesiva el canon que según la doctrina de ese Tribunal Constitucional rige para cada uno de esos tipos de leyes singulares, con las particularidades que derivan de esta modalidad de leyes singulares y que aludiremos más adelante. Ese doble canon es, en síntesis, el siguiente:

- Por un lado, de la caracterización de la norma cuestionada como ley de supuesto de hecho concreto se desprende la aplicabilidad del canon elaborado en la STC 129/2013 para las leyes singulares y que ha sido aplicado en las SSTC 203/2013 y 50/2015. En la STC 129/2013, FJ 4 señalamos 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”. Así pues, al tratarse de una ley singular hemos de comprobar si el supuesto de hecho que contempla la norma cuestionada tiene una justificación objetiva y, de ser así, si la utilización de la ley es proporcionada a la excepcionalidad que se trata de atender y que ha justificado su aprobación (SSTC 203/2013, FJ 4, y 50/2015, FJ 5).

- Por otro lado, de la caracterización de la norma cuestionada como ley autoaplicativa se desprende también la aplicabilidad del canon fijado en la STC 129/2013. En dicha Sentencia el TC afirmó que *“las leyes singulares no constituyen un ejercicio normal de la potestad legislativa”* y que, en consecuencia, *“están sujetas a una serie de límites contenidos en la propia Constitución”*, entre los que destacamos el principio de igualdad; la prohibición de condicionamiento del ejercicio de los derechos fundamentales, materia reservada a leyes generales; y la restricción a *“aquellos casos excepcionales que, por su extraordinaria trascendencia y complejidad, no son remediabiles por los instrumentos normales de que dispone la Administración, constreñida a actuar con sujeción al principio de legalidad, ni por los instrumentos normativos ordinarios”*. A lo anterior añadió que todas las leyes autoaplicativas, sean o no expropiatorias, deben confrontarse con la garantía de la tutela judicial establecida en el art. 24.1 CE, pues aunque las leyes autoaplicativas expropiatorias *“ostentan la peculiaridad de ir dirigidas directamente a la privación de un derecho constitucional, las autoaplicativas no expropiatorias son también susceptibles de lesionar derechos e intereses legítimos”*. En consecuencia, el Tribunal concluyó que, como *“el art. 24.1 CE protege todos los derechos e intereses legítimos que reconoce el ordenamiento jurídico y no sólo aquellos expresamente consagrados por la Constitución”*, *“el canon de constitucionalidad del art. 24.1 CE debe necesariamente operar cuando la ley singular que encierra una actividad materialmente administrativa de aplicación de la norma al caso concreto, afecte a los derechos o intereses legítimos a los que el precepto constitucional antes citado presta cobertura”* (STC 129/2013, FJ 4).

Por tanto, una vez afirmada la naturaleza de ley singular de la norma cuestionada, la tacha de arbitrariedad proscrita por el art. 9.3 CE a juicio de esta parte, requiere específicamente examinar si el supuesto de hecho que contempla la disposición adicional decimoquinta de la Ley 4/2015 de la Comunidad de Madrid tiene una justificación objetiva y, de ser así, si la utilización de la ley es proporcionada a la excepcionalidad que se trata de atender y que ha justificado su aprobación.

Resulta discutible, tal y como más adelante se razona, que estemos en este caso ante una convalidación legislativa en sentido estricto. En todo caso, el Tribunal Constitucional ha

abordado las convalidaciones legislativas especialmente en la STC 231/2015, en la que viene a determinar los límites y las posibilidades de este tipo de normas, imponiéndoles específicamente los requisitos de la justificación y proporcionalidad para la protección de un interés constitucionalmente relevante.

La justificación objetiva de la medida sólo puede deducirse del contexto general de la ley, de los debates parlamentarios o de la propia exposición de motivos del texto normativo.

En este sentido resulta importante destacar que la especialísima naturaleza de estas leyes - que no sólo son autoaplicativas y con validez para casos determinados de manera definitiva con anterioridad a su entrada en vigor sino que además pretenden dejar sin efecto decisiones judiciales firmes- debe exigir que su justificación aparezca de manera expresa, a modo de motivación.

Efectivamente, el correcto control de este tipo de normas de rango legal pero que no reúnen las características materiales de una ley por parte del Tribunal Constitucional sólo puede hacerse a la vista de las razones que llevan al legislador a adoptar una medida tan atípica. De ahí se ha de derivar una obligación de reflejar de manera expresa las causas de la excepcionalidad.

- Pese a todo ello, lo cierto es que frente a la vocación de generalidad que la ley ha de tener (STC 50/2015, de 5 de marzo, FJ 7), ésta que aquí se impugna no contiene mención alguna tendente a justificar la excepcional relevancia de la modificación de la interpretación de la “Ley de las 3 Alturas” del artículo 39.8 LSM que el artículo único de la propia Ley madrileña 4/2015 deroga.

A este respecto, la única motivación expresa que incluye la exposición de motivos en lo que se refiere a la disposición adicional impugnada reza que

“Además, consideramos, que de forma paralela y única, se debe establecer una disposición aclaratoria al estado posterior de la derogación de la norma principal, pues entendemos que cuando una norma es derogada no por ello deja de ser aplicable a todos los casos subsumibles bajo su hipótesis ocurridos cuando la norma estaba vigente, entendiéndose que es el legislador quien debe denotar el sentido pretendido de la misma.

Es evidente que la norma aclaratoria no ha de suponer una innovación de la regulación anterior, siendo su objeto el de aclarar un texto legal previo, lo que se justifica que se integre en él, debiendo existir una identidad de rango normativo entre la norma aclarada y la aclaratoria.”

No puede encontrarse aquí justificación alguna de la necesidad de una ley de este tipo. Bien al contrario, la norma sólo incluye una motivación tautológica basada en el principio de autoridad. La motivación, por tanto, viene a ser algo así como *“el legislador es el que hace la ley y el único que puede interpretar legítimamente el contenido de una ley anterior”*. Sobre las consecuencias constitucionales de esta argumentación razonamos de manera abundante en el siguiente apartado de este recurso, referido a las leyes interpretativas. Por el momento baste señalar que no se trata de una justificación suficiente de la medida legal en los términos desarrollados en la STC 231/2015. La norma impugnada, por tanto, carece de motivación expresa lo que a juicio de esta parte la vuelve, en sí mismo, contraria a la constitución.

Resulta, pues, que no sólo, al igual que en el caso examinado en las SSTC 203/2013 y 50/2015, se ha omitido explicar la necesidad de que tal modificación se lleve a cabo mediante ley, sino que la norma carece de ninguna motivación o explicación que aclare por qué el legislador ha adoptado una medida de tanta intensidad como el dejar sin efecto decisiones judiciales que aplicaron la legislación en vigor.

- En todo caso, incluso aunque prescindiéramos de la obligación formal de motivar este tipo de preceptos legales, la norma legal en cuestión carece de motivación sustantiva.

Así, ni de los debates parlamentarios, ni del contexto legal en su conjunto, ni de los objetivos plausiblemente perseguidos por la norma se decide una justificación suficiente con relevancia constitucional.

Como es de ver en el Diario de Sesiones de la Asamblea de Madrid -del cual se acompaña extracto de la sesión celebrada el jueves 10 de diciembre de 2015 como documento núm. nueve- en la intervención del Portavoz del Grupo Parlamentario proponente no se ofreció más razón que la anteriormente apuntada, que *“el legislador es el que hace la ley y el único*

que puede interpretar legítimamente el contenido de una ley anterior” cuando manifiesta, al f. 4864, en su única referencia a la Disposición Adicional cuestionada que:

“Y la proposición de ley que hoy debatimos, consideramos que debe abordar todos los posibles problemas derivados de su interpretación y aplicación, y por ello hemos incorporado una disposición adicional aclaratoria. Señorías, somos el órgano legislativo y no podemos limitar nuestro trabajo a derogar una ley; es nuestro deber legislar, legislar y resolver todas las cuestiones que se puedan plantear tras esta derogación y de este modo se elimina toda inseguridad jurídica que esta ley ha podido generar y que es urgente disipar. Esta falta de certidumbre jurídica en la interpretación y aplicación de la ley del suelo es la que ahora existe, como lo demuestran los diferentes fallos judiciales, las diferentes sentencias que el Tribunal Superior de Justicia de Madrid ha ido dictando en estos últimos años. Pero, aparte de esta inseguridad jurídica, también consideramos que es necesaria la derogación de esta limitación de las tres alturas porque hay muchas intervenciones urbanísticas actualmente detenidas...”

- Y por lo que respecta a la proporcionalidad de la medida adoptada, conviene recordar el significado que la jurisprudencia constitucional ha atribuido a este elemento del canon de constitucionalidad: *“la adopción de Leyes singulares debe estar circunscrita a aquellos casos excepcionales que, por su extraordinaria trascendencia y complejidad, no son remediabiles por los instrumentos normales de que dispone la Administración, constreñida a actuar con sujeción al principio de legalidad, ni por los instrumentos normativos ordinarios, haciéndose por ello necesario que el legislador intervenga singularmente, al objeto exclusivo de arbitrar solución adecuada, a una situación singular”* [STC 166/1986, de 19 de diciembre, FJ 11 b), doctrina reiterada en las SSTC 203/2013, FJ 8, y 50/2015, FJ 7].

En el presente caso ciertamente el tanto el Portavoz del Grupo Parlamentario proponente como la exposición de motivos dejan traslucir bien a las claras la manifiesta voluntad de esa Disposición Adicional de solucionar la *“falta de certidumbre jurídica en la interpretación y aplicación de la ley del suelo”* y que *“demuestran los diferentes fallos judiciales, las diferentes sentencias que el Tribunal Superior de Justicia de Madrid ha ido dictando en estos*

últimos años”, TSJ al que en la exposición de motivos se llega a acusar nada menos que de erigirse en el “verdadero agente urbanizador del territorio” por cuanto habría resuelto los recursos formulados contra planeamientos de desarrollo que habrían sido “paralizados y anulados de forma sistemática por el poder judicial, convirtiendo a los jueces en los verdaderos agentes urbanizadores del territorio, debido a la perversión en la redacción del texto de la propia norma, así de sus aclaraciones posteriores...”

Huelga decir que la suspensión de la eficacia y la anulación de un instrumento de planeamiento urbanístico, ya sea general o de desarrollo, entre dentro de las más elementales potestades del poder judicial, máxime cuando éstos incumplen manifiestamente una norma autonómica, si bien para el legislador madrileño esta situación, de absoluta normalidad democrática, supone un *“caos urbanístico”* que sume a la Comunidad de Madrid *“a la deriva dentro de un mar de sentencias judiciales y paralizaciones de planeamientos de desarrollo que impiden la evolución de nuestras ciudades, privando de la oportuna actividad económica y oferta de empleo tan necesaria en la actualidad”*, manifestando claramente el uso arbitrario de la potestad legislativa para contrariar y contravenir el normal ejercicio de las potestades judiciales por parte de los Tribunales de Justicia.

- No cabe entonces sino concluir en este caso, como hizo el Tribunal en las SSTC 203/2013, FJ 8 y 50/2015, FJ 7, 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]”*.

Se trata, como decimos y como bien a las claras demuestra lo hasta aquí expuesto, de una norma de carácter arbitrario en relación con la justificación ofrecida por el legislador, siguiendo en este punto la doctrina constitucional recogida al FJ Sexto de la STC 50/2015, de 5 de marzo, FJ 6 que recordara al respecto *“la necesidad de manejar dicha calificación con la necesaria prudencia de forma que la aplicación del art. 9.3 CE como canon de control del legislador no le impongan constricciones indebidas y se respeten sus opciones (por todas, STC 174/2013, de 10 de octubre, FJ 6). Así, al examinar un precepto legal impugnado, desde ese punto de vista, el análisis se ha de centrar en verificar si tal precepto establece una discriminación, pues la discriminación entraña siempre una arbitrariedad, o bien, si aún no estableciéndola, carece de toda justificación, 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”* (por todas, STC 20/2013, de 31 de enero, FJ 8; con cita de la STC 196/2011, de 13 de diciembre, FJ 13).

Por tanto, atendiendo a la prudencia con la que ha de atenderse para calificar una ley como arbitraria y al control negativo que nos es propio en relación con dicho principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, 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, objetivo que, si bien no con el carácter de prioritario, es posible también hallar entre los perseguidos por la declaración del parque natural de Fuentes Carrionas y Fuente Cobre-Montaña Palentina (art. 2.4 de la Ley 4/2000)”.

SEGUNDO MOTIVO DE INCONSTITUCIONALIDAD: *Vulneración del artículo 117.3 CE en relación con el artículo 9.3 CE por ser una norma meramente interpretativa destinada a imponer al poder judicial una única interpretación sobre una ley anterior.*

De la lectura del apartado de la exposición de motivos referido a la disposición impugnada en este recurso se desprende sin lugar a dudas que se trata de una norma meramente aclaratoria cuyo único sentido es imponer al poder judicial una única interpretación posible de otra norma anterior.

Conforme se ha señalado anteriormente, la exposición de motivos de la Ley 4/2015, tras consignar los motivos -que conforme se ha señalado los hoy recurrentes comparten- por los que entiende adecuada y necesaria la derogación del artículo 39.8 LSM, la “Ley de las Tres Alturas” señala que:

“(…) consideramos, que de forma paralela y única, se debe establecer una disposición aclaratoria al estado posterior de la derogación de la norma principal, pues entendemos que cuando una norma es derogada no por ello deja de ser aplicable a todos los casos subsumibles bajo su hipótesis ocurridos cuando la norma estaba vigente, entendiendo que es el legislador quien debe denotar el sentido pretendido de la misma.

Es evidente que la norma aclaratoria no ha de suponer una innovación de la regulación anterior, siendo su objeto el de aclarar un texto legal previo, lo que se justifica que se integre en él, debiendo existir una identidad de rango normativo entre la norma aclarada y la aclaratoria”.

Todo ello no sin antes haber apuntado que el tribunal Superior de Justicia, aplicando dicho precepto legal habría sumido a la Comunidad de Madrid en un “caos urbanístico” y “a la deriva dentro de un mar de sentencias judiciales y paralizaciones de planeamientos de desarrollo que impiden la evolución de nuestras ciudades, privando de la oportuna actividad económica y oferta de empleo tan necesaria en la actualidad” (lo cual por otra parte no es cierto s.e.u.o., pues son únicamente dos supuestos en los que se ha pronunciado al respecto conforme se ha dicho en el relato de antecedentes fácticos, las conocidas “Operación Chamartín” y “Operación Mahou-Calderón” habiendo acordado la suspensión cautelar exclusivamente de ésta última).

La Constitución Española, tal y como señala su artículo 1.3, configura un sistema político parlamentario en el que las Cortes Generales, y muy especialmente el Congreso de los Diputados ocupan el lugar predominante sobre el resto de poderes constituidos con excepción, quizás, de ese Tribunal Constitucional. Este sistema de predominancia parlamentaria se sustenta, sin embargo, en el principio de división de poderes que el propio Tribunal ha considerado incluido en la noción de Estado social y democrático de derecho consignado en el art. 1.1 CE. Conforme a la doctrina sentada por ese Tribunal ante el que tengo el honor de comparecer, la separación de poderes es, entre otras cosas, elemento imprescindible para la independencia del poder judicial, en los términos señalados -entre

otras- por la STC 37/2012, de 19 de marzo, FJ 6, a aludir a la independencia judicial indicando que *“La misma Constitución prevé diversas garantías para asegurar esa independencia. En primer término, la inamovilidad, que es su garantía esencial (art. 117.2); pero también la reserva de Ley Orgánica para determinar la constitución, funcionamiento y gobierno de los Juzgados y Tribunales, así como el estatuto jurídico de los Jueces y Magistrados (art. 122.1), y su régimen de incompatibilidades (art. 127.2). No es necesario ni posible entrar aquí en un examen detallado de la especial situación del poder judicial y de sus integrantes en la Constitución, aunque conviene señalar que esa independencia tiene como contrapeso la responsabilidad y el estricto acantonamiento de los Jueces y Magistrados en su función jurisdiccional y las demás que expresamente les sean atribuidas por Ley en defensa de cualquier derecho (art. 117.4), disposición esta última que tiende a garantizar la separación de poderes.”*

De este modo, en un Estado democrático de Derecho, del que la separación de poderes y el sometimiento de los jueces al imperio de la Ley constituye uno de sus pilares básicos, la creación de ésta corresponde al poder legislativo, de forma que su función tiene una legitimación democrática, mientras que los Tribunales tienen como cometido el ejercicio de la función jurisdiccional (art. 117 CE), derivando su legitimación, en consecuencia, de la aplicación de la Ley creada por el Parlamento (STC 48/2001, de 26 de febrero, FJ 4). Ello implica de una parte que los jueces y tribunales no pueden legítimamente inaplicar por sí mismos ninguna disposición legal en vigor (con la excepción tal vez de las normas preconstitucionales derogadas por la Constitución) ni pueden, tampoco, crear derecho en el vacío, sin sustento en una norma legal interpretada conforme a las normas hermenéuticas en vigor. De otra parte, el poder legislativo no puede influir en la toma de decisiones por parte de los órganos del poder judicial ni alterar el contenido de sus resoluciones.

Así, cuando el legislador autonómico pretende imponer retroactivamente una única interpretación válida sobre una norma en vigor no está ejerciendo las competencias que le otorga la Constitución, mediante la creación de normas legales, sino que invade las propias de los órganos de la justicia ordinaria, pretendiendo alterar el contenido de sus decisiones.

La Asamblea de la Comunidad de Madrid podía perfectamente dictar una nueva norma que viniera a sustituir el existente artículo 39.8 de la LS, derogando la conocida como “ley de las

tres alturas”, ése es el ámbito que le reserva la Constitución. Sin embargo, la disposición impugnada no pretende crear una nueva norma que se imponga, por ser más reciente en el tiempo, a las existentes sino dictar una directriz interpretativa sobre un precepto que ya existe y, además, hacerlo con carácter retroactivo.

Del mismo modo que el Tribunal Constitucional ha señalado repetidamente desde la STC 76/1983 la prohibición de normas meramente interpretativas de la Constitución porque ello supondría una intromisión en su función jurisdiccional y en su tarea como máximo intérprete de la Constitución, las normas legales meramente interpretativas de preceptos legales anteriores vienen a invadir la potestad jurisdiccional de los tribunales de justicia. La tarea esencial del legislador es dictar normas que desde el momento de su aprobación despliegan hacia el futuro todo un abanico de efectos. Excepcionalmente puede establecer también algún efecto retroactivo tendente a regular situaciones pendientes, pero no puede ocupar el espacio reservado al poder judicial para interpretar y aplicar las normas en vigor, imponiendo hacia el pasado una única interpretación y pretendiendo con ello alterar los efectos de resoluciones judiciales ya dictadas.

TERCER MOTIVO DE INCONSTITUCIONALIDAD: *Vulneración del artículo 24.1 CE en una triple vertiente: a) por impedir que los titulares de derechos e intereses legítimos dispongan de un recurso directo contra la ley autoaplicativa que se impugna, b) por vulnerar el derecho al control equivalente al de los tribunales de lo contencioso administrativo y c) por hacer imposible que un determinado fallo judicial se cumpla.*

a) Cuando en el primer motivo de recurso se aludía a la STC 129/2013 que, a modo de recapitulación, venía a declarar que, *“en consecuencia el canon de constitucionalidad que debe utilizar este Tribunal al ejercer su función de control de este tipo de leyes –singulares– es el de la razonabilidad, proporcionalidad y adecuación”*, no puede obviarse que lo cierto es que, en la práctica, el razonamiento posterior se va a centrar exclusivamente en el análisis de la *“repercusión de la ley singular cuestionada sobre el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva”*.

Efectivamente, el Tribunal constata que *“los titulares de derechos e intereses legítimos carecen de un recurso directo contra las leyes autoaplicativas”* y que *“dichos interesados sólo pueden solicitar del Juez el planteamiento de la correspondiente cuestión de inconstitucionalidad, lo cual “es una prerrogativa exclusiva e irrevisable del órgano judicial, el cual, por el mero hecho de no plantearla y de aplicar la ley que estima inconstitucional, no lesiona, en principio, derecho fundamental alguno”*. Y así, *“debemos por ello concluir que el art. 24.1 CE exige que su titular pueda instar la tutela que el precepto consagra, requisito este que no se cumple en el caso de las leyes autoaplicativas en las que el planteamiento de la cuestión es una prerrogativa exclusiva del juez, pero no un derecho del justiciable”* (FJ 6.a)

b) Y este derecho a la tutela judicial efectiva, relacionado con el requisito del control materialmente equivalente, pero en materia de medio ambiente, es el que el Tribunal rescata al recepcionar la doctrina *Boxus* en su meritada Sentencia 139/2013. La novedad del caso *Boxus* radica en que, precisamente, el Tribunal de Luxemburgo, recoge los antecedentes de precedentes pronunciamientos sobre la Directiva 85/337/CEE, relativa a la evaluación del impacto ambiental de proyectos, para conectarlos con el derecho de acceso a la justicia en materia de medio ambiente a la luz del Convenio de Aarhus de 25 de junio de 1998, sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente y aprobado en nombre de la Comunidad Europea mediante la Decisión 2005/370/CE del Consejo, de 17 de febrero de 2005.

En efecto, al acoger la doctrina *Boxus*, el Tribunal es consciente de que quien proceda al control fáctico y de la legalidad ordinaria –control de los elementos reglados de los actos de aplicación– y cuya competencia el propio Tribunal rechaza, *“debe comprobar que el legislador ha dispuesto de la información suficiente en el momento de aprobar el acto, para lo que debe tener en cuenta tanto el contenido del acto legislativo adoptado como el conjunto del procedimiento legislativo que condujo a su aprobación, y en particular los trabajos preparatorios y los debates parlamentarios”*. Y reconociendo que dicho control de la legalidad escapa a la función del Tribunal (FJ 7), resulta evidente que la doctrina *Boxus* constituye un obstáculo añadido para que las leyes singulares de este tipo puedan cumplir el requisito de equivalencia material del control a los efectos de no lesionar el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva.

Resulta evidente que respetar los límites que imponen las exigencias del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva es prácticamente imposible para una ley singular, puesto que, por una parte se ha endurecido al máximo el requisito de acceso al descartar como tal la vía de la cuestión de constitucionalidad y, por otra, cualquier posibilidad de acceso al Tribunal Constitucional se acabaría estrellando contra el requisito de equivalencia material de su control con el que, hoy por hoy, solo pueden otorgar los jueces y tribunales de la jurisdicción contencioso administrativa.

c) Ese Tribunal Constitucional ha afirmado reiteradamente que una de las proyecciones del derecho reconocido en el art. 24.1 CE es el derecho a que las resoluciones judiciales alcancen la efectividad otorgada por el Ordenamiento, lo que implica, de un lado, el derecho a que las resoluciones judiciales firmes se ejecuten en sus propios términos y, de otro, el respeto a su firmeza y a la intangibilidad de las situaciones jurídicas en ellas declaradas (SSTC 171/1991, de 16 de septiembre, FJ 3; 198/1994, de 4 de julio, FJ 3; 197/2000, de 24 de julio, FJ 2; 83/2001, de 26 de marzo, FJ 4, entre otras muchas). Así, en la STC 312/2006, de 8 de noviembre, se señalaba *“que podría producirse una lesión del art. 24.1 CE en aquellos supuestos en los que los efectos obstativos de una ley o del régimen jurídico en ella establecido para una concreta materia fuesen precisamente hacer imposible de forma desproporcionada que un determinado fallo judicial se cumpla, pues siendo indudable que la Constitución reconoce al legislador un amplio margen de libertad al configurar sus opciones, no es menos cierto que también le somete a determinados límites, entre ellos el que se deriva del art. 24.1 CE”*. Por tanto, se concluía en la misma Sentencia y fundamento jurídico que *“no tiene cabida en nuestra Constitución aquella ley o el concreto régimen jurídico en ella establecido cuyo efecto sea el de sacrificar, de forma desproporcionada, el pronunciamiento contenido en el fallo de una resolución judicial firme. Si se quiere, dicho en otros términos, cuando de forma patente o manifiesta no exista la debida proporción entre el interés encarnado en la Ley y el concreto interés tutelado por el fallo a ejecutar. Pues en este caso, atendidas las características del proceso y el contenido del fallo de la Sentencia (SSTC 153/1992, de 3 de mayo, FJ 4, y 91/1993, de 15 de marzo, FJ 3), cabría estimar que tal Ley sería contraria al art. 24.1 en relación con los arts. 117.3 y 118 CE, al faltar la debida proporción entre la finalidad perseguida y el sacrificio impuesto (STC 4/1988, de 21 de enero, FJ 5)”* (STC 73/2000, de 14 de marzo, FJ 11).

Cuando se trata de una Ley como la impugnada, que viene a incidir sobre los efectos de decisiones judiciales firmes, resulta de aplicación la doctrina de la STC 50/2015, de 5 de marzo, FJ 8, conforme a la cual *“tales supuestos han de ser objeto de un escrutinio especialmente riguroso asentado sobre la interpretación más favorable al derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales firmes como parte integrante del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), que 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’ (por todas, STC 223/2004, de 29 de noviembre, FJ 6, y las numerosas resoluciones allí citadas)”*.

Pues bien, resulta -conforme señalábamos al hecho tercero de este escrito de recurso- que en aplicación de esa “Ley de las 3 alturas” el Tribunal Superior de Justicia de Madrid ha anulado alguna importante operación urbanística; supuestos sobre los que esa pretendida “interpretación auténtica” de esta ley mediante la impugnada Ley 5/2015, pretende tener efecto sobre estas o cualesquiera otras decisiones judiciales dictadas en tal sentido.

d) Así, a efectos meramente ilustrativos, pueden citarse -como hacíamos anteriormente en la relación de hechos- la Sentencia del TSJM 399/2015 de 13 abril, relativa a la modificación puntual del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid, en relación con la operación urbanística del estadio Vicente Calderón y la antigua fábrica de cervezas Mahou, estimatoria del recurso formulado contra dicha MP *“por no ser conformes a derecho los particulares de la referida modificación puntual que permiten una edificabilidad general en el ámbito por encima de la prohibición legal de edificar una altura superior a tres plantas más ático, incluida la baja, plantas retranqueadas y semisótanos que sobresalgan más de un metro, de manera que la edificación resultante no exceda de dichas tres plantas más ático en todos y cada uno de los puntos del terreno”* o la Sentencia del TSJM 972/2013 de 21 de junio, relativa al Plan Parcial de Reforma Interior del APR 08.03 "Prolongación de la Castellana", en la conocida como “Operación Chamartín”, que estima parcialmente el recurso presentado por entender que *“...se permiten construcciones de una altura superior a la indicada en dicho precepto [artículo 39.8 de la LSCM] no es un hecho discutido. La cuestión estriba en si dicha prohibición es o no de aplicación a la Modificación objeto de análisis. El Plan Parcial de Reforma Interior del APR 08.03 "Prolongación de la Castellana", mediante la*

asignación de los usos pormenorizados, que se reflejan en sus correspondientes calificaciones urbanísticas, prevé la creación de una centralidad urbanística de carácter cívico y terciario, que se integra espacial y funcionalmente con las áreas residenciales colindantes de los nuevos crecimientos del Norte, con el casco histórico de Fuencarral, con el Barrio de Chamartín y de forma natural a través del Paseo de la Castellana con el resto de la ciudad (...) Por lo tanto, es posible que a través de un PPRI se produzca la reurbanización de todo un ámbito y que dicha reurbanización consista en un verdadero desarrollo urbanístico que como tal se encuentra sometido a las disposiciones que sobre altura marca el artículo 39.8 de la LSCM.”

e) En ambas decisiones judiciales se realiza una interpretación literal del artículo 13 de la Ley 3/2007, de 26 de julio, en los términos en que estaba entonces vigente. Y puesto que en el recurso de inconstitucionalidad el Tribunal Constitucional debe realizar un control abstracto de la constitucionalidad de la ley, no resulta necesario ser exhaustivo en la descripción de estos casos concretos, y así lo relevante a efectos de valorar la lesión de los preceptos constitucionales citados es la idoneidad e intencionalidad de la norma recurrida para incidir sobre los efectos de sentencias judiciales.

En este sentido, de la lectura de la disposición adicional aquí impugnada se desprende sin lugar a dudas que pretende dejar sin efecto resoluciones judiciales como las arriba mencionadas, impidiendo de manera desproporcionada el acceso de los ciudadanos a una tutela judicial efectiva.

En virtud de todo lo expuesto,

AL PLENO DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL SOLICITO que, teniendo por presentado este escrito y los que con él se acompañan, se sirva admitirlo y tenga por interpuesto en la representación que ostento recurso de inconstitucionalidad contra la Disposición Adicional de la Ley 4/2015, de 18 de diciembre, de modificación de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid, a fin de que, de conformidad con los razonamientos expuestos y los que en Derecho resulten de aplicación, lo admita a trámite y, previos los

trámites procesales de Ley, dicte Sentencia declarando la inconstitucionalidad y consecuente nulidad de la Disposición Adicional de la mencionada Ley.

OTROSÍ DIGO Que se solicita que el Tribunal Constitucional recabe de la Asamblea de Madrid el expediente y cuantos informes y documentos se hayan elaborado en relación con la Ley y extremos impugnados.

Madrid a 28 de marzo de 2016

D. Carlos Plasencia Baltés
Procurador de los Tribunales

D. Jaime Doreste Hernández
Col. núm. 72684 del ICAM