

Sección del Tribunal Constitucional

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

10668 *Pleno. Sentencia 170/2016, de 6 de octubre de 2016. Recurso de inconstitucionalidad 1624-2016. Interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Podemos-En Comú Podem-En Marea en el Congreso de los Diputados respecto de 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. Principios de interdicción de la arbitrariedad y exclusividad jurisdiccional, derecho a la tutela judicial efectiva: constitucionalidad del precepto legal autonómico que excluye el suelo urbano y el suelo urbanizable sectorizado del ámbito de aplicación del límite de tres alturas para los edificios de nueva construcción.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Presidente, doña Adela Asua Batarrita, 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 José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 1624-2016, promovido por más de 50 diputados del Grupo Parlamentario Podemos-En Comú Podem-En Marea en el Congreso de los Diputados 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. Han formulado alegaciones los Letrados de la Comunidad y de la Asamblea de Madrid, y se han personado el Congreso de los Diputados y el Senado, así como el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Fernando Valdés Dal-Ré, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El día 28 de marzo de 2016 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal escrito del Procurador de los Tribunales, don Carlos Plasencia Baltés, por el que, en nombre y representación de más de cincuenta Diputados del Grupo Parlamentario Podemos-En Comú Podem-En Marea, interpone 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.

La demanda comienza con el contexto normativo y judicial en el que se inserta la disposición adicional de la Ley 4/2015, de 18 de diciembre, objeto del presente recurso. Por una parte, los recurrentes exponen el contenido de las Leyes 3/2007, de 26 de julio, de medidas urgentes de modernización del Gobierno y Administración y 3/2013, de 18 de junio, de patrimonio histórico, como antecedentes de la norma cuestionada. Por otra parte, citan las resoluciones judiciales recaídas durante la vigencia de la norma ahora derogada, al considerar que son causa de la disposición cuya constitucionalidad se cuestiona en este proceso: la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Primera, núm. 399/2015, de 13 de abril (procedimiento ordinario 705-2010), que

anula la modificación puntual del plan general de ordenación urbana de Madrid –APR 02.21 «Mahou-Vicente Calderón»–; y la Sentencia núm. 972/2013, de 21 de junio (procedimiento ordinario 1277-2011), de la misma Sala, que estimó parcialmente el recurso interpuesto contra el plan parcial de reforma interior –APR 08.03, «Prolongación de la Castellana»–, recurrida en casación y siendo estimado el recurso por Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Quinta, de 1 de abril de 2015, en la que se ordena retrotraer 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».

Constatado el cumplimiento de los requisitos procesales para el planteamiento del recurso, los recurrentes fundamentan la impugnación en los tres motivos que, de forma sucinta, se exponen a continuación:

a) Alegan, como primer motivo de inconstitucionalidad, la vulneración del art. 9.3 CE dado que el objeto de impugnación es una norma legal autoaplicativa que no aparece motivada de forma suficiente, tampoco está justificada y además incluye una solución desproporcionada; estamos, en palabras de los recurrentes, ante una norma legal dictada *ad casum*, con la única intención de regular una situación específica existente y claramente determinada.

Acogiendo la doctrina elaborada por este Tribunal –entre otras, se citan las SSTC 48/2005, de 3 de marzo; 129/2013, de 4 de junio; 203/2013, de 5 de diciembre, y 50/2015, de 5 de marzo–, afirman que la disposición adicional de la Ley 4/2015 presenta al mismo tiempo los dos siguientes caracteres: la de ley autoaplicativa, al proyectar sus efectos sobre actuaciones administrativas realizadas en el pasado y no requerir de actos administrativos de aplicación, pues la convalidación legislativa realizada es autosuficiente y, en segundo lugar, la de ley de supuesto de hecho concreto, ya que con la convalidación, el legislador pretende remediar las posibles consecuencias jurídicas invalidantes derivadas de una Sentencia declaratoria de la nulidad de una disposición de carácter general. No obstante, los recurrentes dudan de que en este caso estemos ante una convalidación legislativa en sentido estricto.

Este doble carácter de la norma impugnada exige aplicar de forma sucesiva, a juicio de los recurrentes, el canon de constitucionalidad que según la doctrina de este Tribunal rige: por un lado, para una ley de supuesto de hecho concreto, el canon aplicable será el de «la razonabilidad, proporcionalidad y adecuación» (STC 129/2013, FJ 4), de modo que se habrá 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). Y, por otro lado, para una ley autoaplicativa, dado que «no constituye[n] un ejercicio normal de la potestad legislativa», está sujeta a determinados límites, entre los que se destacan el principio de igualdad, la excepcionalidad del caso y la prohibición de condicionamiento del ejercicio de los derechos fundamentales, en materia reservada a leyes generales (STC 129/2013, FJ 4). A lo anterior, siguiendo la doctrina de este Tribunal, ha de añadirse 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.

Tras afirmar la naturaleza singular de la norma cuestionada y realizar un examen de la aplicabilidad del canon de constitucionalidad al caso, los recurrentes concluyen que la disposición adicional de la Ley 4/2015 carece, en primer lugar, de toda motivación formal y sustantiva que justifique la adopción por el legislador de una medida de tanta intensidad como el dejar sin efecto decisiones judiciales que aplicaron la legislación vigente. Y, en segundo lugar, que no resulta una medida proporcionada, sino una clara manifestación del uso arbitrario de la potestad legislativa para contrariar y contravenir el normal ejercicio de las potestades judiciales por parte de los Tribunales de Justicia, toda vez que la suspensión

de la eficacia y la anulación de un instrumento de planeamiento urbanístico general o de desarrollo entra dentro de las más elementales potestades del Poder Judicial.

b) La segunda tacha de inconstitucionalidad atribuida por los recurrentes a la norma objeto de este recurso es la vulneración del art. 117.3 CE en relación con el art. 9.3 CE, al tratarse de una norma meramente interpretativa destinada a imponer al poder judicial una única interpretación sobre una ley anterior.

Haciéndose eco de la doctrina de este Tribunal sobre la separación de poderes y la independencia judicial (se citan las SSTC 37/2012, de 19 de marzo, FJ 6, y 48/2001, de 26 de febrero, FJ 4), los recurrentes manifiestan que los jueces y tribunales no pueden legítimamente inaplicar por sí mismos ninguna disposición legal en vigor, ni pueden crear Derecho en el vacío, sin sustento en una norma legal interpretada conforme a las normas hermenéuticas en vigor; y, 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.

Cuando el legislador autonómico pretende imponer retroactivamente una única interpretación válida sobre una norma en vigor, no está, a juicio de los recurrentes, ejercitando sus competencias constitucionales, sino invadiendo las propias de los órganos judiciales, pretendiendo alterar el contenido de sus decisiones. La disposición adicional objeto de impugnación 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. Y concluyen, invocando la doctrina del Tribunal Constitucional desde la STC 76/1983, de 5 de agosto, que las normas legales meramente interpretativas de preceptos legales anteriores, como la norma cuestionada, vienen a invadir la potestad jurisdiccional de los tribunales de justicia. En ningún caso puede el legislador 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 las resoluciones judiciales ya dictadas.

c) En tercer y último lugar, denuncian los recurrentes una vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva ex art. 24.1 CE, y lo hacen en una triple vertiente: por una parte, con apoyo en la doctrina establecida por este Tribunal en la STC 129/2013, se impide que los titulares de derechos e intereses legítimos dispongan de un recurso directo contra la disposición impugnada, lo que colisiona con el art. 24.1 CE que exige que dichos titulares puedan «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)].

Por otra parte, dado que el control de legalidad escapa, en la actualidad, a la función que puede desempeñar el Tribunal Constitucional, la doctrina sentada por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en su Sentencia de 18 de octubre de 2011 (*Boxus v. Région wallone*, asuntos acumulados C-128/2009 a C-134/2009 y C-135/2009), recogida por la STC 129/2013 (FJ 7), constituye un obstáculo añadido para que las leyes singulares puedan cumplir el requisito de equivalencia material del control a los efectos de no lesionar el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva.

Finalmente, manifiestan los recurrentes 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, el derecho a que las resoluciones judiciales firmes se ejecuten en sus propios términos así como el respeto a su firmeza y a la intangibilidad de las situaciones jurídicas en ellas declaradas [se citan las 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, y 312/2006, de 8 de noviembre, FJ 4 b) entre otras muchas]. Y aplicando la doctrina fijada por este Tribunal en su STC 50/2015, de 5 de marzo, FJ 8, concluyen los recurrentes que una norma legal como la impugnada hace imposible que un determinado fallo judicial se cumpla, vulnerando el art. 24.1 CE, que impide que «las Sentencias y los derechos en ellas reconocidos se conviertan en meras declaraciones de intenciones sin alcance práctico ni efectividad alguna».

Tras citar las decisiones judiciales concernidas por la norma legal cuestionada y recordar el control abstracto de constitucionalidad que se debe realizar a través del recurso por parte de este Tribunal, instan los recurrentes la declaración de inconstitucionalidad y consecuente nulidad de la disposición adicional de la Ley 4/2015, de 18 de diciembre.

2. El Pleno del Tribunal, a propuesta de la Sección Cuarta y por providencia de 12 de abril de 2016, admitió a trámite el presente recurso de inconstitucionalidad, acordando dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), al Congreso de los Diputados, al Senado, a la Comunidad de Madrid y a la Asamblea de Madrid, por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno, a través del Ministro de Justicia, al objeto de que en el plazo de 15 días, pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaran pertinentes; y se acuerda, asimismo, publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid».

3. Mediante escrito registrado en el Tribunal el 20 de abril de 2016, el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó que la Mesa de la Cámara había acordado personarse en este procedimiento y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTIC, haciéndolo llegar a la Dirección de Estudios, Análisis y Publicaciones y a la asesoría jurídica de la Secretaría General.

4. A su vez, el Presidente del Senado interesó, el día 26 de abril de 2016, que se tuviera por personada a dicha Cámara en este procedimiento y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTIC.

5. El Abogado del Estado, mediante escrito registrado en este Tribunal el 4 de mayo de 2016, manifiesta que no va a formular alegaciones en el presente procedimiento y que se persona a los solos efectos de que en su día se le notifiquen las resoluciones que en él se dicten.

6. El escrito de alegaciones del Letrado de la Comunidad de Madrid, que tuvo su entrada en el Registro General del Tribunal el 5 de mayo de 2016, se estructura en cuatro bloques de alegaciones, dos de carácter general –relativas a la cuestión competencial y a la deficiente argumentación del recurso interpuesto (A)–, y otras dos de carácter específico en las que aborda su oposición a las tachas de inconstitucionalidad alegadas por los recurrentes –a los motivos de inconstitucionalidad primero y tercero: inexistencia de vulneración de los arts. 9.3 y 24.1 CE (B) y al segundo motivo: inexistencia de vulneración del art. 117.3 en relación con el art. 9.3 CE (C)–.

Tal escrito termina solicitando la desestimación del recurso de inconstitucionalidad, por las razones que se exponen seguidamente:

A) El Letrado comienza afirmando la competencia exclusiva en materia de «ordenación del territorio, urbanismo y vivienda» de la Comunidad Autónoma, de conformidad con los arts. 148.1.3 CE y 26.1.4 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, aprobado por Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero (EAM). Esta competencia, de conformidad con la doctrina de este Tribunal (cita las SSTC 61/1997, de 20 de marzo; 164/2001, de 11 de julio; 14/2007, de 18 de enero, y 141/2014, de 11 de septiembre), le permite fijar su propia política de ordenación de la ciudad o su modelo urbanístico, sirviéndose de las técnicas jurídicas que considere más adecuadas, al amparo de las concretas potestades de planeamiento, gestión y disciplina urbanística, cuya regulación es ínsita a la competencia autonómica en esta materia. Todo ello, sin perjuicio del respeto a la legislación básica estatal en materias que puedan incidir en esta competencia autonómica, así como a las condiciones básicas fijadas por el Estado al amparo del art. 149.1.1 CE.

Concluye su argumentación el representante procesal de la Comunidad de Madrid afirmando que, al amparo de la competencia exclusiva que ostenta la Comunidad Autónoma en materia de urbanismo y ordenación del territorio, y con pleno respeto a la

normativa estatal que, en su caso, pudiera tener incidencia en esta materia, no existe obstáculo jurídico para abordar mediante Ley la regulación que es objeto de impugnación en este proceso.

Tras exponer el contenido de la norma legal cuestionada y recordar el *iter* legislativo seguido hasta su aprobación, se enuncian los motivos de inconstitucionalidad alegados por los recurrentes a los solos efectos de poner de manifiesto el carácter abstracto de muchas de las alegaciones realizadas ya que, a su juicio, se limitan a una cita genérica de preceptos constitucionales supuestamente vulnerados y reproducción de diferentes sentencias del Tribunal Constitucional, pero sin la concreción y confrontación con el bloque de constitucionalidad exigible en esta sede, con la consiguiente indefensión que genera dicho proceder procesal.

Afirma el Letrado de la Comunidad de Madrid que el escrito de formalización supone un desconocimiento flagrante de lo previsto en el art. 28 LOTC, que exige que el recurso de inconstitucionalidad deba tener como exclusivo objeto una labor de confrontación entre la legislación impugnada y el bloque de constitucionalidad, con exclusión de cualquier otra cuestión de carácter puramente fáctico. Es, por ello, que, con base en la doctrina sentada por este Tribunal (cita las SSTC 61/1997, de 20 de marzo; 112/2006, de 5 de abril; 136/2012, de 19 junio, y 204/2011, de 15 de diciembre), considera que el recurso presentado resulta defectuoso, por infracción de la carga procesal de fundamentación, precisión y claridad derivada de los arts. 85.1 y 33 LOTC.

B) Pese a las objeciones formuladas, el Letrado de la Comunidad de Madrid procede a rechazar cada uno de los motivos de inconstitucionalidad aducidos, e inicia su examen rebatiendo de forma conjunta, dada su evidente conexión, los motivos primero y tercero.

a) En primer lugar, a la luz de la doctrina elaborada por el Tribunal Constitucional, examina si la recurrida disposición adicional de la Ley 4/2015 puede ser considerada como un caso de ley singular, y lo hace adelantando ya su respuesta negativa (cita las SSTC 166/1986, de 19 de diciembre; 48/2005, de 3 de marzo, y 231/2015, de 5 de noviembre, en relación con el concepto de ley singular). En este sentido, invocando la doctrina de este Tribunal sobre las leyes autoaplicativas (SSTC 129/2013, de 4 de junio; 203/2013, de 5 de diciembre; 50/2015, de 5 de marzo, y 231/2015), afirma que la norma cuestionada no puede considerarse una ley aplicativa, ya que no se trata de una «actividad, típicamente ejecutiva, de aplicación de la norma al caso concreto». En su opinión, la disposición adicional recurrida es una mera norma aclaratoria de una disposición transitoria de la Ley 3/2007, que como tal ostenta carácter retroactivo, y que se limita a precisar el régimen aplicable a los instrumentos de planeamiento urbanístico en lo que respecta a la «limitación de alturas», en función de la fecha de su aprobación provisional o del tipo de suelo afectado, entre otros factores. Es más, frente a lo que se sostiene por los recurrentes, no sólo proyecta sus efectos sobre actuaciones ya realizadas –las figuras de planeamiento ya aprobadas–, sino que también despliega efectos sobre nuevas actuaciones –las futuras modificaciones o revisiones del planeamiento que se tramiten– y, en estos supuestos, la norma en sí misma no tendría virtualidad sin un acto administrativo de aplicación; esto es, la aprobación del correspondiente instrumento de planeamiento que se ve afectado por dicha norma, lo que excluye su consideración como ley autoaplicativa.

b) Igualmente, con apoyo en las SSTC 129/2013, 203/2013 y 50/2015, considera que la norma objeto de este proceso no es un tipo de ley singular de las denominadas de destinatario único ni dictada en atención a un supuesto de hecho concreto. Frente al argumento de los recurrentes, que focalizan la aplicación de la disposición impugnada a dos actuaciones urbanísticas de entidad, el Letrado de la Comunidad Autónoma pone de relieve que son numerosos los instrumentos de planeamiento urbanísticos afectados: en concreto, los planes generales y de sectorización vigentes a 31 de julio de 2007, así como los aprobados provisionalmente antes de dicha fecha, los instrumentos de planeamiento de desarrollo de estos planes generales o planes de sectorización, ya fueran anteriores o posteriores a 31 de julio de 2007, así como al suelo clasificado como urbano antes de la entrada en vigor de la Ley 3/2007, sea consolidado o no, ni a las futuras modificaciones o revisiones de planeamiento que se tramiten sobre dichos suelos, como tampoco a los

instrumentos de planeamiento de desarrollo que afecten a los mismos, entre otros supuestos.

En segundo lugar, se aborda la eventual vulneración de los arts. 9.3 y 24.1 CE y el consiguiente quebrantamiento del derecho a la tutela judicial efectiva. Tomando como punto de partida argumental la no consideración de la norma impugnada como ley singular y las generalidades del recurso sobre el canon de constitucionalidad aplicable al caso – falta de recurso directo contra este tipo de leyes y el control materialmente equivalente–, se cuestiona por el Letrado de la Comunidad de Madrid el que, a su juicio, constituye el eje central de la argumentación de los recurrentes: la pretendida vulneración del derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales firmes. Y lo hace señalando, por una parte, que no se puede aceptar que la disposición adicional recurrida –con apoyo en la doctrina fijada en la STC 231/2015–, vulnere lo dispuesto por las sentencias judiciales de instancia, y, en concreto, por la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid núm. 399/2015, de 13 de abril, que anula una modificación puntual del plan general de ordenación urbana de Madrid (APR 02.21 «Mahou-Vicente Calderón»), ya que dicha resolución judicial está ejecutada, pues la modificación del plan general está anulada, sin que «reviva» por la aprobación de la disposición adicional. Por otra parte, reiterando el carácter aclaratorio de la norma cuestionada, señala el representante procesal de la Comunidad de Madrid que su finalidad no es eludir un pronunciamiento judicial sobre una determinada cuestión, sino regular el régimen transitorio que se inició con la Ley 3/2007 y continuó a través de modificaciones legislativas posteriores; participa, por tanto, de la naturaleza de las leyes interpretativas y aclaratorias y en nada atenta a la tutela judicial efectiva ex arts. 24.1 y 117.3 CE.

C) En último lugar, el Letrado de la Comunidad de Madrid examina la tacha de inconstitucionalidad que atribuye a la disposición adicional impugnada el carácter de norma «meramente interpretativa» que vulnera el art. 117.3 CE en relación con el art. 9.3 CE.

Inicia su argumentación advirtiendo que, de la rúbrica de la disposición adicional recurrida y del preámbulo de la Ley 4/2015, cauce idóneo para conocer la voluntad del legislador (STC 90/2009, de 20 de abril), se deduce su finalidad «aclaratoria». Y a mayor abundamiento, manifiesta que se configura como una aclaración realizada en términos generales, que en nada se relaciona con fallos judiciales concretos que hayan aplicado la norma durante su vigencia, como pretenden insinuar los recurrentes. Es, por ello, que, a juicio del Letrado de la Comunidad de Madrid, la disposición adicional impugnada reviste los caracteres propios de una norma meramente interpretativa o aclaratoria, que proyecta sus efectos con carácter general.

Invocando la jurisprudencia del Tribunal Supremo (SSTS 9 de abril de 1992 y 18 de noviembre de 2009, y las allí citadas), concluye que el legislador tiene reconocida la potestad de aprobar normas que aclaren o interpreten normas preexistentes con un alcance retroactivo, de modo que una actuación legislativa en estos términos no puede reputarse contraria a la Constitución; además, nada tiene que ver con la potestad de «juzgar y hacer ejecutar lo juzgado» que corresponde al Poder Judicial ex art. 117.3 CE. La naturaleza aclaratoria de la norma en nada condiciona al Poder Judicial en lo que se refiere a su labor propia de dictar sentencias y de aplicar el régimen transitorio vigente a los supuestos que se pudieran plantear, por lo que carece de sentido atribuir a una disposición aclaratoria la virtualidad de evitar que los Tribunales apliquen el Derecho positivo en el momento en que se enjuicien futuros conflictos.

Conforme a lo expuesto, las tachas de inconstitucionalidad esgrimidas por los recurrentes se revelan carentes de fundamento, por lo que el Letrado de la Comunidad de Madrid solicita se desestime el recurso de inconstitucionalidad.

7. El escrito de alegaciones formuladas por el Letrado de la Asamblea de Madrid tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal el 6 de mayo de 2016, solicitando la desestimación íntegra del recurso. El escrito, que comparte en lo sustancial los argumentos esgrimidos por el Letrado de la Comunidad de Madrid, se estructura en seis apartados: en los tres primeros se abordan cuestiones de carácter previo –incoherencia de los

recurrentes y distribución competencial-, además de la naturaleza de la disposición impugnada (a); y en los tres siguientes, se examinan los motivos de inconstitucionalidad alegados por los recurrentes (b).

a) Comienza sus alegaciones el representante procesal de la Asamblea de Madrid denunciando la falta de coherencia en la argumentación de la parte actora. En su opinión, los recurrentes reputan inconstitucional la aplicación transitoria –ex disposición adicional impugnada– de un régimen que sustantivamente se considera que no sólo es constitucional sino que, además, responde a un modelo de desarrollo urbano sostenible tanto social como ambientalmente. Señala el Letrado de la Asamblea de Madrid que el régimen transitorio que se considera inconstitucional tiene, primero, la misma finalidad que la supresión que se decide en el artículo único de la Ley 4/2015 –y, por ende, recupera el régimen normativo inicial Ley 9/2001– y, segundo, mantiene en sus estrictos términos lo que disponía la norma transitoria introducida por la Ley 3/2007 y vigente a su entrada en vigor.

Continúa su argumentación señalando, en términos similares al representante procesal de la Comunidad de Madrid y con apoyo en la doctrina de este Tribunal (cita las SSTC 61/1997, de 20 de marzo, y 164/2001, de 11 de julio), que el marco constitucional –arts. 148.1.3, 33 y 47 CE– y estatutario –art. 26.1.4 EAM– atribuye a la Comunidad madrileña la competencia en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, y habilita, por tanto, la regulación por ley del ejercicio del derecho de propiedad del suelo y la configuración de las facultades urbanísticas de sus propietarios, respetando en todo caso el contenido esencial del mismo, de acuerdo con el art. 53.1 CE, lo que le permite definir su modelo de ciudad.

Al hilo del repaso de la evolución legislativa en la materia objeto de controversia –desde la inicial Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo hasta la actual Ley 4/2015, pasando por las reformas de las Leyes 3/2017 y 3/2013–, e invocando la doctrina establecida por este Tribunal, se afirma que la Asamblea de Madrid, en el ejercicio de su potestad legislativa, goza de libertad de configuración normativa para establecer el marco legal pertinente, esto es, «es libre dentro de los límites que la Constitución establece para elegir la regulación de tal o cual derecho o institución jurídica que considere más adecuada a sus propias preferencias políticas» (STC 194/1989, de 16 de noviembre, FJ 2, por todas), delimitando, ex art. 33.2 CE, las facultades urbanísticas del propietario, de acuerdo con la función social del suelo. Y ese marco legal es susceptible, como no puede ser de otro modo, de cambio y adaptación a las circunstancias.

El representante procesal de la Asamblea de Madrid señala que el legislador autonómico, al derogar la conocida como «Ley de las 3 alturas», ha optado, en aras a una correcta técnica normativa, por aclarar y facilitar el conocimiento de la normativa aplicable a los operadores jurídicos y económicos. La importante innovación que la nueva Ley ha incorporado al instrumental urbanístico y la prudencia que debe adoptarse en la aplicación de dicha innovación –principio de seguridad jurídica ex art. 9.3 CE– ha aconsejado al legislador establecer un «aterizaje blando» en el escenario inmobiliario, con la finalidad de no producir efectos particulares no deseados que ni siquiera, en el mejor de los casos, estuvieran mínimamente balanceados con beneficios razonables para el interés general.

Finaliza, la primera parte de su argumentación, incidiendo en la naturaleza transitoria de la disposición adicional objeto de este proceso. Con referencia a la doctrina existente sobre el Derecho transitorio (se cita, además, la resolución de 28 de julio de 2005, de la Subsecretaría, por la que se da publicidad al acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las directrices de técnica normativa), recuerda el Letrado de la Asamblea de Madrid que dicho derecho tiene como único objetivo combinar el derecho y situación anterior a la promulgación de la nueva ley con ésta, sin atenerse a criterios fijos, sentando normas que eviten la inseguridad jurídica que podría causarse de no establecer normas transitorias, las cuales han de ser interpretadas conforme a los principios de literalidad y lógica de los textos. Así entendido, el representante procesal de la Asamblea de Madrid afirma, de forma gráfica, que la disposición adicional recurrida es una norma transitoria «de manual»: teniendo por contenido el aclarar lo dispuesto en la

disposición transitoria de la Ley 3/2007, limitándose el legislador a determinar la aplicación de la legislación precedente o las prescripciones de la ley nueva a las situaciones jurídicas pendientes. En otras palabras, sobre la base del mantenimiento de la experiencia aplicativa, de un lado y, de otro, de la consideración del principio de confianza legítima en la pervivencia de los efectos jurídicos, la Ley 4/2015 ha establecido un prudente régimen transitorio en la supresión de la delimitación de alturas de los edificios.

b) El examen de los motivos de inconstitucionalidad alegados por los recurrentes se inicia cuestionando la consideración de la disposición adicional impugnada como un supuesto de ley singular, centrando la argumentación exclusivamente en el rechazo de estar ante una ley de supuesto de hecho concreto o ley *ad casum*. Partiendo de la doctrina de este Tribunal sobre las leyes singulares (cita las SSTC 73/2000, de 14 de marzo, y 136/2011, de 13 de septiembre), se afirma que bajo ningún concepto se puede reputar a la disposición adicional impugnada como una ley singular o ley *ad casum*; antes al contrario, estamos una norma jurídica de carácter general, aplicable a una pluralidad de casos, que resuelve un conflicto temporal de leyes mediante la determinación del régimen jurídico que regula las situaciones pendientes y no consolidadas, derivado de las modificaciones introducidas en la normativa urbanística. Y, además, esta previsión no constituye ni una anomalía, ni una novedad; como señala el Letrado de la Asamblea madrileña, la introducción, en su momento, del apartado 8 del art. 39 de la Ley 9/2001 del suelo de la Comunidad de Madrid, por la Ley 3/2007, llevó aparejada una disposición transitoria a efectos de la clarificación del régimen jurídico vigente a resultas de la reforma y delimitación de altura máxima, por lo que parece lógico que otra nueva alteración del régimen jurídico –la derogación del citado apartado 8– precise, asimismo, de una aclaración en aras de la seguridad jurídica.

Negada la naturaleza de ley singular, el representante procesal de la Asamblea de Madrid rechaza, también, la supuesta vulneración del art. 9.3 CE por violación del principio de interdicción de la arbitrariedad. A su juicio, la norma cuestionada sigue amparada por la presunción de constitucionalidad conforme a lo establecido en la STC 49/2008, de 9 de abril (FJ 5): por una parte, falta una justificación convincente para destruir la presunción, ya que no puede reputarse suficiente esgrimir una doctrina aplicable a las leyes singulares cuando nos encontramos ante una ley con vocación de generalidad, aplicable, por tanto, a una pluralidad de supuestos que se puedan plantear tras su aprobación, que afectan a diversas figuras del planeamiento en distintos estados de su tramitación. Y, por otra parte, no se da una carencia absoluta de explicación racional haciéndose constar que, al margen de que las leyes no precisan motivación, en el presente caso el preámbulo de la Ley 4/2015 exonera de ulterior comentario, siendo la expresión de una opción política.

En segundo lugar, afronta la supuesta vulneración del art. 117.3 CE, a juicio del Letrado de la Asamblea de Madrid por una aplicación analógica de la doctrina establecida en la STC 76/1983 (FJ 4), y la consiguiente prohibición de dictar normas meramente interpretativas. Señala el representante procesal de la Asamblea madrileña que lo que se pretende, con la argumentación de los recurrentes, es una petrificación del ordenamiento jurídico, que priva al legislador de su capacidad innovativa, quedando sometido el órgano legislativo y representativo del pueblo de Madrid, una vez aprobada una ley, al criterio interpretativo que los órganos jurisdiccionales puedan afirmar; criterio que, por lo demás, vincularía al poder legislativo de futuro, al no poder éste modificar la norma.

Partiendo del sometimiento de los Jueces y Magistrados «únicamente al imperio de la ley» (ex art. 117.1 CE y STC 37/2012, de 19 de marzo, FFJJ 4 y 5), considera el Letrado de la Asamblea de Madrid que la norma cuestionada no vulnera el art. 117.3 CE, toda vez que no se produce una inmisión por parte del legislador autonómico en la labor que corresponde a los juzgados y tribunales del ejercicio de la potestad jurisdiccional, sino que lo que se ejerce por la Asamblea de Madrid es su potestad legislativa, en una materia respecto de la que ostenta competencia exclusiva. Y reiterando su argumento sobre la ya expresada finalidad de la norma cuestionada –evitar la confusión normativa en aras de la seguridad jurídica ex art. 9.3 CE–, concluye que la Asamblea de Madrid con la aprobación de la Ley 4/2015 no interpreta el ordenamiento jurídico ni impone ninguna interpretación,

sino que hace lo que le es propio; esto es, innovar el ordenamiento jurídico, aprobando una nueva ley, que deroga una precedente.

En tercer y último lugar, se examina la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva ex art. 24.1 CE. Recuerda por el representante procesal que, conforme a la doctrina de este Tribunal Constitucional, el derecho a la tutela judicial efectiva es un derecho de configuración legal, respecto del cual se pueden establecer límites por el legislador, si bien respetando su contenido esencial ex art. 53.1 CE (STC 99/1985, de 30 de septiembre, FJ 4). Y esto es lo que ha ocurrido en el supuesto que constituye objeto de este proceso constitucional: la norma cuestionada respeta las situaciones jurídicas consolidadas, y determina el régimen jurídico de las que se encuentran en proceso de transformación, dependiendo del estado de tramitación del planeamiento urbanístico. No estamos ni ante una ley singular, ni ante una ley arbitraria, por lo que no se pueden aplicar los cánones de constitucionalidad invocados por los recurrentes. Se está en presencia de una norma transitoria urbanística clásica.

Asimismo, frente al argumento de que la norma cuestionada impide que las resoluciones judiciales «alcancen la efectividad otorgada por el ordenamiento», y tras recoger la doctrina de este Tribunal (cita la STC 312/2006, de 8 de noviembre, FFJJ 4 y 5), el Letrado actuante reitera sus argumentos sobre la finalidad de la norma impugnada y su plena justificación; a saber: por una parte, la necesidad de aclarar el régimen jurídico vigente tras su aprobación, expresada de forma clara en el preámbulo de la Ley 4/2015 y en el propio contenido de la disposición adicional; y, por otra parte, el ser una constante en las sucesivas leyes de urbanismo el establecimiento de un régimen transitorio, ya que, dada la complejidad del ordenamiento urbanístico, la abundancia de determinaciones normativas y los distintos estados de tramitación en que se puede encontrar el planeamiento urbanístico precisan de una clarificación del régimen jurídico vigente.

Atendiendo a lo expuesto, concluye defendiendo la constitucionalidad de la disposición adicional impugnada por cuanto la finalidad perseguida «es una finalidad legítima en atención al bien constitucionalmente protegido» (STC 312/2006, F 6).

8. Por providencia de 4 de octubre de 2016 se señaló para la deliberación y votación de la presente Sentencia el 6 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente recurso de inconstitucionalidad se interpone por más de cincuenta Diputados del Grupo Parlamentario Podemos-En Comú Podem-En Marea en el Congreso de los Diputados, 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.

Como se ha dejado constancia de forma más detallada en los antecedentes de esta resolución, los recurrentes consideran, en primer lugar, que la norma cuestionada vulnera el art. 9.3 CE al tratarse de una ley singular que participa al mismo tiempo de los caracteres de una norma legal autoaplicativa y de una ley de supuesto de hecho concreto, que no aparece motivada suficientemente, no está justificada e incluye una solución desproporcionada. En segundo lugar, a juicio de los recurrentes, se vulnera el art. 117.3 CE en relación con el art. 9.3 CE, por tratarse de una norma meramente interpretativa que tiene por finalidad imponer al poder judicial, con efecto retroactivo, una única interpretación de una ley anterior. Y en tercer y último lugar, se alega la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva ex art. 24.1 CE, al impedir el acceso a la justicia de los titulares de derechos e intereses legítimos, incumplir el requisito de equivalencia material del control judicial y privar de efectividad a las resoluciones judiciales recaídas en conexión con la materia objeto de la norma cuestionada. Los Letrados de la Comunidad y de la Asamblea de Madrid, rechazan todas y cada una de las vulneraciones alegadas y solicitan la desestimación íntegra del recurso.

2. Con carácter previo al examen de los motivos de inconstitucionalidad alegados y con la finalidad de alcanzar una mejor comprensión de la problemática planteada, resulta

de todo punto pertinente analizar el contenido de la disposición adicional impugnada, así como sus antecedentes.

En el marco de sus competencias en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda –ex arts. 148.1.3 CE y 26.1.4 EAM–, la Comunidad de Madrid introdujo, mediante la Ley 3/2007, de 26 de julio, de medidas urgentes de modernización del Gobierno y Administración (art. 13), un apartado 8 en el art. 39 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del suelo de la Comunidad de Madrid, que establecía un límite a las alturas de los edificios –«tres plantas más ático»–, e incorporaba una disposición transitoria que constreñía el alcance de la nueva regulación a «los planes generales y de sectorización que no hayan superado el trámite de aprobación provisional» antes de su entrada en vigor el 31 de julio de 2007. Conviene señalar, en este momento, que las competencias de la Comunidad de Madrid en materia de ordenación territorial y urbanística para aprobar la Ley 4/2015, de 18 de diciembre, que recoge la disposición adicional impugnada, no han sido cuestionadas en modo alguno por los recurrentes, por lo que no constituye objeto de esta controversia, sin perjuicio de las consideraciones que sobre este extremo se realizarán más adelante.

Con posterioridad, la Ley 3/2013, de 18 de junio, de patrimonio histórico de la Comunidad de Madrid, incluyó, en su disposición adicional séptima, una nueva redacción de la disposición transitoria de la citada Ley 3/2007, de 26 de julio, añadiendo un párrafo que incrementa la limitación del alcance de la llamada, por los recurrentes, «ley de las tres alturas»: no será de aplicación «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».

Entre la aprobación de ambas leyes, se adopta la Ley 8/2012, de 28 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas, que contenía una disposición adicional sexta, carente de efectos retroactivos y relativa a las revisiones y modificaciones del plan general, con dos criterios acumulativos: primero, si la modificación o revisión del plan general se hubiera declarado parcialmente nula por sentencia firme «se llevará a efecto de conformidad con la legislación vigente al tiempo de su aprobación definitiva»; y segundo, esto sólo será de aplicación «en los casos en que los ámbitos declarados nulos hayan contado con plan de sectorización o instrumento de desarrollo aprobados», y tanto el plan de sectorización como el instrumento de desarrollo se registrarán «por la normativa vigente en el momento en que fueran aprobados».

En este contexto, tras una serie de vicisitudes judiciales referenciadas en su escrito por los recurrentes para ilustrar a este Tribunal sobre los antecedentes del caso, se aprueba 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 contiene, además de la norma recurrida, un artículo único que dispone la derogación del apartado 8 del art. 39 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del suelo de la Comunidad de Madrid –la «ley de las tres alturas»–. En relación con el citado precepto, sobre el que no se ha formulado reproche alguno de constitucionalidad, hemos de hacer algunas consideraciones por su vinculación con la disposición legal impugnada.

Como este Tribunal ha declarado, «aunque los preámbulos o exposiciones de motivos de las Leyes carecen de valor normativo (SSTC 36/1981, de 12 de noviembre, FJ 7; 150/1990, de 4 de octubre, FJ 2; 173/1998, de 23 de julio, FJ 4; 116/1999, de 17 de junio, FJ 2, y 222/2006, de 6 de julio, FJ 8), sirven, sin embargo, como criterio interpretativo de las disposiciones normativas a las que acompañan para la búsqueda de la voluntad del legislador (SSTC 36/1981, de 12 de noviembre, FJ 7, y 222/2006, de 6 de julio, FJ 8); esto es, sirven para efectuar una interpretación finalista (STC 83/2005, de 7 de abril, FJ 3 a)» (STC 90/2009, de 20 de abril, FJ 6. En este sentido, la justificación de la derogación llevada a cabo por la Ley 4/2015 se expresa, por el propio legislador autonómico, en los siguientes términos: «[e]sta limitación de alturas ha esparcido nuestras ciudades cual mancha de aceite, generando graves problemas en materia de infraestructuras, movilidad y transporte y por ende problemas medioambientales, debido a la utilización “obligatoria” del vehículo privado, quedando grandes zonas de la región sin comunicación por servicios

públicos y generando una deuda contra estos nuevos desarrollos en materia de dotaciones y equipamientos públicos de primera necesidad» (preámbulo). Dicha justificación es asumida de manera expresa por los recurrentes, cuando manifiestan compartir objetivo y finalidad de la Ley 4/2015: la derogación de una previsión que «durante su vigencia impuso 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».

La derogación de la limitación de alturas representa, por tanto, un cambio de modelo urbanístico auspiciado por las competencias exclusivas que tiene la Comunidad de Madrid, ex art. 26.1.4 EAM en materia de ordenación del territorio y urbanismo [SSTC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 5; y 164/2001, de 11 de julio, FJ 4]; competencia exclusiva autonómica sobre urbanismo que ha de integrarse «sistemáticamente con aquéllas otras estatales que, si bien en modo alguno podrían legitimar una regulación general del entero régimen jurídico del suelo, pueden propiciar, sin embargo, que se afecte puntualmente a la materia urbanística (establecimiento de las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio del derecho de propiedad urbana, determinados aspectos de la expropiación forzosa o de la responsabilidad administrativa)» [STC 61/1997, FJ 6.b)]. Como ya se ha destacado por este Tribunal, «[la] competencia legislativa sobre urbanismo permite a las Comunidades Autónomas fijar sus propias políticas de ordenación de la ciudad, y servirse para ello de las técnicas jurídicas que consideren más adecuadas» (STC 164/2001, FJ 4); esto es, corresponde a las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de su competencia legislativa en la materia, diseñar su propia estrategia territorial y urbanística, configurando el modelo de creación de ciudad y los procesos de transformación del suelo. Y, conforme a esta doctrina, nada es reprochable a la previsión derogatoria contenida en la Ley 4/2015.

Junto al artículo único derogatorio, la disposición adicional objeto de este proceso constitucional tiene como fin, si nos atenemos a su propia rúbrica, la aclaración de la disposición transitoria de la Ley 3/2007, de 26 de julio. Así, en el preámbulo de la Ley 4/2015 se afirma que «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»; y dada su función, señala el legislador que la citada norma «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».

3. Entrando en el examen de su contenido, la disposición adicional impugnada afirma que la limitación de la altura máxima, contemplada en el art. 39.8 Ley 9/2001, sólo será 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» –reproducción exacta del contenido de la disposición transitoria de la Ley 3/2007 cuya alcance pretende aclarar–; conforme a esta regla, la limitación de alturas operaría para los planes generales y de sectorización aprobados entre el 31 de julio de 2007 y el 18 de diciembre de 2015, fecha esta última de entrada en vigor de la Ley 4/2015. A continuación, establece la disposición adicional que la limitación, derogada por el artículo único de la Ley 4/2015, no será, en ningún caso, de aplicación:

– A los planes generales y de sectorización vigentes o aprobados provisionalmente en el momento de la entrada en vigor de la citada Ley 3/2007 (31 de julio) –criterio que ya se deducía de la disposición transitoria de la Ley 3/2007 en su redacción original–, ni a su respectivo planeamiento de desarrollo tanto si se ha aprobado con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 3/2007, como con posterioridad –aspecto este que introduce la norma cuestionada–. En tal sentido, la disposición adicional impugnada va más allá de la norma que pretende aclarar, por cuanto extiende la no aplicación de la limitación de alturas introducida por la Ley 3/2007 no sólo al planeamiento general y de sectorización ya vigente

o aprobado provisionalmente con anterioridad al 31 de julio de 2007, sino también a su planeamiento de desarrollo en todo caso, con independencia del momento de su aprobación.

– Al suelo clasificado como urbanizable sectorizado o como urbano, consolidado o no, antes de la entrada en vigor de la Ley 3/2007, ni tampoco a las futuras modificaciones o revisiones de planeamiento que se tramiten sobre dichos suelos o a los instrumentos de planeamiento de desarrollo que les afecten, lo que significa proyectar la aplicación de la norma cuestionada a futuras actuaciones. El criterio viene a coincidir, en lo sustancial, con lo previsto en la disposición adicional séptima de la Ley 3/2013 de patrimonio histórico, si bien ahora se aclara que se refiere a la totalidad del suelo urbano, sea consolidado o no, y se extiende con carácter novedoso al suelo urbanizable sectorizado.

– 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 (1 de enero de 2013), ni a sus futuras modificaciones o planes de desarrollo que pudieran aprobarse –nuevo supuesto de aplicación a actuaciones futuras–, siempre que se dé una condición: que «no resultara de aplicación la Ley 3/2007 por aplicación de la disposición adicional sexta de la Ley 8/2012, de 28 de diciembre». Se trata de otro aspecto innovador de la disposición adicional impugnada, ya que con él se está dando efecto retroactivo a la previsión contenida en la Ley 8/2012: la exención de la limitación de alturas se aplica a todos los eventuales supuestos de modificaciones o revisiones de planes generales afectados por una declaración judicial de nulidad parcial, antes y después del 1 de enero 2013, siempre que estén aprobados el plan de sectorización o el instrumento de desarrollo, así como a sus futuras modificaciones y eventuales instrumentos de desarrollo.

Como ya se ha hecho constar, el legislador autonómico afirma, en el propio preámbulo de la Ley 4/2015, que la disposición adicional impugnada, en cuanto norma aclaratoria de la disposición transitoria de la Ley 3/2007, «no ha de suponer una innovación de la regulación anterior». Sin embargo, al margen de nominalismos y de la deficiente técnica legislativa, lo cierto es que nos encontramos ante una norma innovativa que modifica la disposición transitoria que dice «aclarar», y lo hace ampliando los ámbitos de exención de la limitación de alturas para las situaciones pendientes y en el marco de una ley, la Ley 4/2015, cuyo único objeto es derogar para el futuro la consabida limitación en aras a un nuevo modelo de desarrollo urbano. Pensemos en la no aplicación de la limitación a todo el planeamiento de desarrollo que en el futuro –esto es, con posterioridad al 31 de julio de 2007– pudiera aprobarse en ejecución, a título de ejemplo, de un plan general vigente o aprobado provisionalmente antes de la entrada en vigor de aquella, o de una modificación o revisión de un plan general declarado nulo, total o parcialmente, por resolución judicial.

El examen realizado del contenido de la disposición adicional objeto de este proceso constitucional revela de forma clara que no se trata, como manifiesta el legislador autonómico (preámbulo), afirma su rúbrica y sostiene en sus alegaciones el Letrado de la Comunidad de Madrid, de una norma meramente aclaratoria de un texto legal previo –el previsto en la disposición transitoria de la Ley 3/2007–, limitándose a precisar o despejar las dudas sobre cuál es el régimen jurídico aplicable a los instrumentos de planeamiento atendiendo a la fecha de su aprobación o del tipo de suelo. Bien al contrario, la norma impugnada constituye, atendiendo a su contenido, una nueva norma transitoria –que podemos calificar de «impropia»–, por cuanto su objetivo real no es tanto solucionar la colisión temporal de las leyes como facilitar la aplicación de la ley nueva; esto es, la implantación del nuevo modelo urbanístico que inspira a la Ley 4/2015 y su derogación de la limitación de alturas. Esta tesis es asumida por el propio Letrado de la Asamblea de Madrid en su escrito de alegaciones, cuando afirma que se trata de una típica norma transitoria cuyo objeto es resolver el conflicto temporal de leyes mediante la determinación del régimen jurídico aplicable a las situaciones pendientes; norma que modifica el régimen transitorio de la Ley 3/2007, al igual que lo hizo en su momento la disposición adicional séptima de la Ley 3/2013, de patrimonio histórico.

En conclusión, la disposición adicional recurrida tiene como finalidad someter a una serie de situaciones jurídicas iniciadas con anterioridad, pero aún pendientes, a la misma regla de derecho que con carácter general se establece a partir de la entrada en vigor de la Ley 4/2015 que deroga la limitación de alturas. En otras palabras, la disposición impugnada pretende la inaplicación de la limitación de alturas a determinadas situaciones jurídicas pendientes para facilitar la implantación del nuevo modelo urbanístico. Y lo hace con una regulación diferenciada de la recogida por el antiguo art. 39.8 de la Ley 9/2001 – que establecía la limitación– y de la disposición transitoria de la Ley 3/2007 –que fijaba su alcance–.

4. Los recurrentes plantean dos motivos de inconstitucionalidad que hacen depender de la naturaleza singular de la disposición adicional impugnada, al considerar que participa simultáneamente de los caracteres de ley autoaplicativa y de ley de supuesto de hecho concreto, por lo que abordaremos su examen de forma conjunta. En primer lugar, consideran los recurrentes que la disposición controvertida por su carácter de ley singular vulnera el art. 9.3 CE que proscribiera la arbitrariedad, al carecer de motivación, no estar justificada e incluir una medida desproporcionada. Y en segundo lugar, alegan que vulnera también el derecho a la tutela judicial efectiva ex art. 24.1 CE por un triple motivo: privar a los titulares de derechos e intereses legítimos de un recurso directo contra la disposición impugnada; impedir cumplir el requisito de equivalencia material del control que efectúan los jueces y tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa; y obstaculizar que las resoluciones judiciales alcancen la efectividad otorgada por el ordenamiento.

No estará de más destacar el carácter excesivamente genérico de muchas de las argumentaciones esgrimidas por los recurrentes para fundamentar la vulneración por parte de la disposición adicional impugnada de los preceptos constitucionales invocados en su demanda, pues el alegato se limita a menudo a una reproducción literal o cita de diferentes sentencias emanadas de este Tribunal sin que se aprecie la necesaria concreción y conexión con el objeto de la presente controversia constitucional.

En el examen de la naturaleza de la ley impugnada se debe atender, al igual que se hace en la citada STC 50/2015, FJ 3, a las dos modalidades de leyes singulares diferenciadas por la doctrina de este Tribunal, sistematizadas en la STC 203/2013, FJ 3. En primer lugar, las leyes autoaplicativas entendidas como «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, sobre la ampliación de la sede del Parlamento de Canarias, y 129/2013, sobre el «caso Santovenia de Pisuergra»); o también como «aquellas que no requieren del dictado de un acto administrativo de aplicación», por lo que los interesados «sólo pueden solicitar del Juez el planteamiento de la correspondiente cuestión de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional» [STC 129/2013, FJ 6 a)]. El canon de constitucionalidad aplicable a este tipo de leyes es el elaborado en la STC 129/2013 (FJ 4), y sistematizado en la STC 231/2015 (FJ 3). En dichas Sentencias afirmamos que «las leyes singulares no constituyen un ejercicio normal de la potestad legislativa» y, en consecuencia, «están sujetas a una serie de límites contenidos en la propia Constitución», entre los que se encuentran el principio de igualdad; su restricción «a aquellos casos excepcionales que, por su extraordinaria trascendencia y complejidad, no son remediables por los instrumentos normales de que dispone la Administración, constreñida a actuar con sujeción al principio de legalidad, ni por los instrumentos normativos ordinarios»; así como «la prohibición de condicionamiento del ejercicio de los derechos fundamentales, materia reservada a leyes generales». Además las leyes autoaplicativas, expropiatorias o no, «deben confrontarse con la garantía de la tutela judicial establecida en el art. 24.1 CE, pues aunque las leyes autoaplicativas expropiatorias «ostentan la peculiaridad de ir dirigidas directamente a la privación de un derecho constitucional, las autoaplicativas no expropiatorias son también susceptibles de lesionar derechos e intereses legítimos». En consecuencia, como «el art. 24.1 CE protege todos los derechos e intereses legítimos que reconoce el ordenamiento jurídico y no sólo aquellos expresamente consagrados por la Constitución», «el canon de constitucionalidad del art. 24.1 CE debe necesariamente operar cuando la ley singular que

encierra una actividad materialmente administrativa de aplicación de la norma al caso concreto, afecte a los derechos o intereses legítimos a los que el precepto constitucional antes citado presta cobertura" (STC 129/2013, FJ 4)» (STC 213/2015, FJ 3).

En segundo lugar, las leyes singulares no autoaplicativas que, a su vez, comprenden dos categorías, las de «destinatario único» o de «de estructura singular en atención a los destinatarios a los que va dirigida» (STC 203/2013, FJ 3, por referencia a la ya citada STC 166/1986) y las dictadas «en atención a un supuesto de hecho concreto, esto es, a una situación singular o excepcional» (STC 203/2013, FJ 3); en otras palabras «"[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). En el caso de esta segunda tipología de leyes singulares no autoaplicativas, según declara la STC 129/2013, «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» (FJ 4); triple canon «que habrá de superar cualquier ley singular para que pueda considerarse constitucional» (STC 203/2013, FJ 4). Este Tribunal habrá 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» (SSTC 203/2013, FJ 5; 50/2015, FJ 5 y 231/2015, FJ 3). Y como ya hemos declarado, «para comprobar si una determinada actuación de los poderes públicos supera el principio de proporcionalidad es necesario constatar si cumple las tres condiciones siguientes: a) si la medida es idónea o adecuada para alcanzar el fin constitucionalmente legítimo perseguido por ella (juicio de idoneidad); b) si la medida idónea o adecuada es, además, necesaria, en el sentido de que no exista otra medida menos lesiva para la consecución de tal fin con igual eficacia (juicio de necesidad); y, c) si la medida idónea y menos lesiva resulta ponderada o equilibrada, por derivarse de su aplicación más beneficios o ventajas para el interés general que perjuicios sobre otros bienes o intereses en conflicto (juicio de proporcionalidad en sentido estricto) (por todas, la STC 70/2002, de 3 de abril, FJ 10, en relación con el control de la actuación administrativa, y STC 55/1996, de 28 de marzo, FFJJ 6, 7, 8 y 9, con respecto a la supervisión de la actividad legislativa)» (STC 48/2005, FJ 7). A esto debe añadirse que en el caso de las leyes singulares de supuesto de hecho concreto ha de valorarse su incidencia «de forma directa, aunque no necesariamente ilegítima, en el derecho a la tutela judicial efectiva», en cuanto pueda «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» (STC 203/2013, FFJJ 3 y 8).

5. Expuesta la doctrina constitucional en materia de leyes singulares y a los fines de nuestro enjuiciamiento de la presente controversia, procede determinar si existe o no el presupuesto del que parten los recurrentes al exponer su duda de constitucionalidad: esto es, si la disposición adicional recurrida tiene su encaje en alguno de los supuestos de ley singular sistematizados en la mencionada STC 203/2013, debiendo aplicársele el canon de constitucionalidad correspondiente. Basta advertir que si no existiera tal presupuesto, sería infundada la consecuencia a la que llegan los recurrentes: la vulneración de los arts. 9.3 y 24.1 CE.

En cuanto a su eventual consideración como un supuesto de ley autoaplicativa, conviene recordar que esta modalidad de ley singular comprende aquellos casos en los que las leyes «no requieren de una posterior actividad administrativa de aplicación pues en sí mismas la contienen» (STC 129/2013, FJ 2). Así se ha apreciado por este Tribunal con ocasión de las leyes expropiatorias singulares (SSTC 166/1986 y 48/2005), o la aprobación por ley de proyectos regionales de infraestructuras de residuos (STC 129/2013).

En este sentido, alegan los recurrentes que la disposición adicional de la Ley 4/2015 es una ley autoaplicativa por cuanto se proyecta sobre actuaciones administrativas realizadas en el pasado, por lo que no es susceptible de ser aplicada a nuevos supuestos de hecho, y además tampoco requiere de actos administrativos de aplicación. Es esta una argumentación que no podemos compartir, de acuerdo con lo expuesto en el fundamento jurídico segundo de la presente resolución.

Como ya se ha señalado, la disposición adicional impugnada es una nueva norma transitoria «impropia», que persigue solucionar la colisión temporal de las leyes y facilitar la implantación del nuevo modelo urbanístico que inspira a la Ley 4/2015 y su derogación de la limitación de alturas. A tales efectos, la disposición controvertida pretende regular las situaciones jurídicas iniciadas, que no consumadas, con anterioridad al nuevo régimen y que se proyectan sobre el futuro, por cuanto se aplica a actuaciones que requerirán en su momento de nuevos actos administrativos; esto es, la aprobación de nuevos instrumentos urbanísticos o de sus modificaciones o revisiones, y ello con el objeto de hacer posible el desarrollo del nuevo modelo urbanístico adoptado. Por las razones expuestas, no se puede considerar que estemos ante un supuesto de ley autoaplicativa.

Más evidente es, si cabe, la imposibilidad de calificar a la disposición adicional de la Ley 4/2015 como una ley de destinatario único o de estructura singular en atención a los destinatarios a los que va dirigida (como era el supuesto contemplado en la STC 166/1988), pues tiene por objeto, regular situaciones jurídicas iniciadas con anterioridad para favorecer la implantación del nuevo modelo urbanístico; es decir, se dirige a todo el planeamiento urbanístico, general o de desarrollo, aprobado o que se pueda aprobar, así como a sus eventuales modificaciones o revisiones. Aunque la identidad de los destinatarios pueda ser determinable de alguna forma –la totalidad de los Ayuntamientos de la Comunidad de Madrid, amén de los operadores privados–, «resulta notorio que la identidad de los destinatarios de la disposición cuestionada no ha sido tomada en cuenta como factor determinante del contenido de su regulación ni constituye en sí un dato obvio o que se aprecie con su simple lectura» (STC 231/2015, FJ 3).

Debemos examinar, por último, si nos encontramos ante una ley singular dictada en atención a un supuesto de hecho concreto que es el que justificaría la utilización de la ley, tal como se reconoció por este Tribunal, entre otras, en la STC 203/2013, sobre el proyecto regional «Ciudad del Medio Ambiente» de Soria, o en la STC 50/2015, relativa a la modificación del plan de ordenación de los recursos naturales de Fuentes Carrionas y Fuente Cobre-Montaña Palentina (Palencia). Tal es la tesis sostenida por los recurrentes que se limitan a reproducir, sin mayor argumentación, el contenido de la STC 231/2015, si bien es cierto que en la relación de hechos de su demanda y al hilo de la denuncia de la eventual vulneración del art. 24.1 CE, invocan dos resoluciones judiciales emanadas del Tribunal Superior de Justicia de Madrid –recogidas en los antecedentes de la presente resolución–, cuya eficacia se pretende enervar con la disposición adicional impugnada. No obstante, tanto la premisa de la que parten los recurrentes como la conclusión a la que llegan no pueden ser aceptadas.

Para descartar que se trate de una regulación *ad casum* y con la finalidad que los recurrentes le atribuyen, es suficiente observar que el objeto de la disposición adicional no es regular el planeamiento urbanístico general o los planes de desarrollo de uno o varios Ayuntamientos concretos, ni atender a resolver los problemas suscitados en relación con operaciones urbanísticas especialmente trascendentes. La disposición adicional en cuestión es una norma con vocación de generalidad, que tiene como pretensión someter al conjunto de los planes urbanísticos generales o de desarrollo, aprobados o que se puedan aprobar en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid, así como a sus posibles modificaciones o revisiones, a la misma regla de Derecho que con carácter general se establece tras la entrada en vigor de la Ley 4/2015, derogatoria de la limitación de alturas.

Por otra parte, esta tesis no se ve contradicha, como pretenden los recurrentes, por el hecho de que el legislador autonómico afirme, en el preámbulo de la Ley 4/2015, que, junto a la implantación de un nuevo modelo urbanístico, se pretenda resolver un problema

planteado a varios de los Ayuntamientos de la Comunidad madrileña en relación con los planeamientos de desarrollo que se pretendieron ejecutar durante la vigencia de la norma limitadora de las alturas. Se afirma por el legislador madrileño que «desde hace ocho años, la Comunidad de Madrid se encuentra a la deriva dentro de un mar de sentencias judiciales», ya que dichos instrumentos de ordenación urbanística están «siendo paralizados y anulados de forma sistemática por el poder judicial, convirtiendo a los jueces en los verdaderos agentes urbanizadores del territorio». Realizando una valoración del contenido del preámbulo en su conjunto, consideramos que tales afirmaciones no son más que el reconocimiento de una realidad judicial, de una problemática si se quiere, pero de ningún modo cabe deducir que la norma objeto de controversia sea la respuesta *ad casum* a unas concretas resoluciones judiciales. Esta consideración tampoco se ve desvirtuada, como alegan los recurrentes, por las opiniones expresadas durante la tramitación de la ley en la Asamblea madrileña, puesto que tales manifestaciones «pertenecen al ámbito del debate y las opciones políticas, sin que constituyan en modo alguno elementos interpretativos» de la disposición cuestionada (STC 73/2000, FJ 6).

La finalidad perseguida por la Ley 4/2015 y, por tanto, por la propia disposición adicional recurrida es constitucionalmente legítima, en cuanto expresión de una opción política adoptada al amparo de las competencias autonómicas. Esta disposición se inserta en el contexto normativo del nuevo régimen jurídico que se establece como consecuencia de la derogación de la regla de limitación de alturas por el artículo único de la Ley 4/2015, y se encamina a facilitar el desarrollo del nuevo modelo urbanístico, que recordemos es también asumido y defendido por los recurrentes.

A la vista de lo expuesto, podemos concluir que la disposición adicional de la Ley 4/2015, dada su naturaleza normativa y carácter general, no puede ser calificada de ley singular, no encajando en ninguna de las modalidades o tipologías diferenciadas por la doctrina elaborada por este Tribunal. Al constituir la pretendida naturaleza singular de la norma recurrida el presupuesto o fundamento de la duda de constitucionalidad alegada por los recurrentes, no cabe otra consecuencia que considerar la exclusión del examen de la disposición adicional desde la perspectiva de los arts. 9.3 y 24.1 CE, por entender infundada su vulneración.

6. Queda por examinar un último motivo de inconstitucionalidad en el que incurriría la disposición adicional objeto de impugnación, a saber: la eventual vulneración del art. 117.3 CE en relación con el art. 9.3 CE por tratarse de una norma meramente interpretativa que tiene como fin imponer al poder judicial una única interpretación sobre un precepto ya en vigor y, además, hacerlo con efecto retroactivo. Los recurrentes apoyan su argumentación en la doctrina emanada de este Tribunal a partir de la STC 76/1983, de 5 de agosto, que a su juicio prohíbe, por analogía, las normas meramente interpretativas de preceptos legales anteriores al suponer una intromisión en la función jurisdiccional. Además, también invocan el contenido del preámbulo de la Ley 4/2015, sobre cuyo alcance y sentido ya nos hemos pronunciado en el fundamento jurídico precedente de esta resolución.

Por lo pronto, rechazable resulta la tesis sobre la doctrina que arranca de la citada STC 76/1983 y que luego se aquilata en posteriores sentencias (SSTC 76/1988, de 26 de abril, FJ 7; 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 3, y 40/1998, de 19 de febrero, FJ 6). La doctrina sentada en la STC 76/1983 responde específicamente a «la necesidad de custodiar la permanente distinción entre la objetivación del poder constituyente y la actuación de los poderes constituidos», subrayando que la misma «ha sido elaborada como revelan una lectura contextualizada de la misma y los posteriores pronunciamientos del Tribunal Constitucional de los que se ha dejado constancia, en íntima conexión o constante imbricación con unos concretos y determinados preceptos constitucionales, los relativos al sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas y, además, respecto a interpretaciones generales y abstractas del sistema de distribución de competencias, efectuadas con pretensiones normativas de validez general y de vinculación, por tanto, a las Comunidades Autónomas, sin una expresa previsión constitucional o estatutaria en favor del legislador estatal» (STC 15/2000, de 20 de enero, FJ 4).

En el presente caso, y conforme a lo que ya hemos declarado en la STC 139/2005, de 26 de mayo, FJ 3, «es obvio que no estamos ante un supuesto en el que resulte insoslayable custodiar la distinción entre "la objetivación del poder constituyente y la actuación de los poderes constituidos"». Además, «las relaciones entre los poderes legislativo y el judicial no se establecen, como es obvio, en términos de supra e infraordenación, a diferencia del presupuesto del que partía, en la distinción entre poder constituyente y poderes constituidos, la STC 76/1983». Y, por último, el precepto constitucional invocado por los recurrentes como canon de constitucionalidad (art. 117.3 CE) no atañe al orden constitucional de distribución de competencias ni, consecuentemente, la norma cuestionada plasma una interpretación general y abstracta de dicho orden.

Por lo demás, la aprobación de la Ley 4/2015 y, por ende, de la disposición adicional objeto de la presente controversia constitucional no tiene como finalidad interpretar el ordenamiento jurídico ni imponer ninguna interpretación, sino que hace lo que le es propio; esto es, innovar el ordenamiento jurídico: por una parte, derogando una norma anterior (artículo único), y, por otra parte, estableciendo una nueva regulación transitoria (disposición adicional), en los términos expresados en el fundamento jurídico segundo de la presente resolución. En este sentido, «como ya dijimos en la STC 181/2000, de 29 de junio, "del principio de exclusividad de Jueces y Magistrados en el ejercicio de la potestad jurisdiccional (art. 117.3 CE) no puede inferirse la existencia de una correlativa prohibición impuesta al legislador, por la que se condicione su libertad de configuración para elegir el nivel de densidad normativa con que pretende regular una determinada materia" (FJ 19). Tanto menos podrá, por consiguiente, compartirse una interpretación del alcance de dicho principio que llegue al extremo de consagrar una auténtica cristalización del ordenamiento resultante de la labor interpretativa llevada a cabo por los Jueces y Magistrados en el desempeño de sus funciones jurisdiccionales» (STC 139/2005, FJ 3).

FALLO

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

Ha decidido

Desestimar el presente recurso de inconstitucionalidad.

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

Dada en Madrid, a seis de octubre de dos mil dieciséis.—Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.—Adela Asua Batarrita.—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.—Ricardo Enríquez Sancho.—Antonio Narváez Rodríguez.—Firmado y rubricado.