

Sentencia

Pleno. Sentencia 231/2015, de 5 de noviembre de 2015 (BOE núm. 296, de 11 de diciembre de 2015).

[Volver al listado](#)

STC 231/2015

El Pleno del Tribunal, 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 y don Ricardo Enríquez Sancho, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En la cuestión de inconstitucionalidad núm. 1066-2012, planteada por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en relación con la disposición adicional decimoquinta de la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados, por posible infracción de los artículos 24.1, en relación con el artículo 117.3, en su vertiente de derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales; 9.3, en cuanto enuncia el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, y 33.3, todos de la Constitución. Han formulado alegaciones el Abogado del Estado y el Fiscal General del Estado y se han personado el Congreso de los Diputados y el Senado. Ha sido Ponente la Magistrada doña Adela Asua Batarrita, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. ANTECEDENTES

1. El día 24 de febrero de 2012 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal oficio de la Secretaría de Justicia de la Sección Quinta de la Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo al que se acompañan Auto de 18 de enero de 2012, de dicho órgano jurisdiccional, por el que se plantea cuestión de inconstitucionalidad sobre el precepto legal citado en el encabezamiento que antecede y por las posibles infracciones allí mismo referidas, así como testimonio de las actuaciones principales y de las alegaciones de las partes y del Ministerio Fiscal sobre la pertinencia de plantear la presente cuestión de inconstitucionalidad.

Los antecedentes relevantes de la actual cuestión, según resulta del Auto de planteamiento y de la documentación adjunta, son, en síntesis, los siguientes:

a) Con fecha 24 de noviembre de 2009, la Sala y Sección promotora de esta cuestión dictó Sentencia estimatoria en recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Ayuntamiento de Almenar y cuatro entidades mercantiles contra el Real Decreto 1419/2005, de 25 de noviembre, por el que se adoptaron medidas administrativas excepcionales para la gestión de

los recursos hidráulicos y para corregir los efectos de la sequía en las cuencas hidrográficas de los ríos Guadiana, Guadalquivir y Ebro. Se declaró en el fallo de dicha Sentencia la nulidad de pleno Derecho del referido Real Decreto, nulidad fundamentada en no haberse dado audiencia previa, en el procedimiento de elaboración del mismo, a los organismos de cuenca; en haberse prescindido del preceptivo informe del Ministerio para las Administraciones Públicas y del dictamen del Consejo de Estado y en la carencia de una adecuada memoria económica.

b) Con fecha 9 de marzo de 2010, la asociación Plataforma para la Defensa del Río Castril Siglo XXI solicitó ante el Tribunal sentenciador ser tenida como afectada por el fallo y pidió, asimismo, vista de lo actuado y que se entendieran con ella las sucesivas actuaciones de ejecución. Por providencia del día 24 del mismo mes, la Sala tuvo por personado al Procurador de la referida asociación y, al haberse publicado el fallo de la Sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”, ordenó se le hiciera entrega del testimonio de aquélla. Con posterioridad, el 19 de mayo de 2010, la asociación así personada en las actuaciones presentó nuevo escrito ante la Sala en el que manifestó que, una vez firme la Sentencia dictada, se había dirigido a la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir para que procediera a ejecutarla, pidiendo se paralizaran de inmediato tanto determinadas obras de abastecimiento de agua a Baza como las expropiaciones de fincas afectadas por dichas obras, así como la demolición de las ya ejecutadas y la reposición de los terrenos a su estado primitivo, petición que fue desestimada por la citada Confederación Hidrográfica. Requirió también dicha asociación al Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino para que ejecutase voluntariamente el fallo de la Sentencia en los mismos términos ya expresados, sin recibir respuesta de dicho Ministerio. La misma asociación, en fin, se dirigió, a determinados Ayuntamientos afectados por las obras en solicitud, asimismo, de ejecución de la repetida Sentencia, solicitudes que quedaron sin respuesta, si bien uno de los Ayuntamientos requeridos sí ordenó la paralización de las obras, decisión impugnada en vía jurisdiccional por la Administración del Estado, que pidió la suspensión cautelar del referido acuerdo. Todo ello, junto a la orden de la Administración General del Estado para que se reanudaran las obras en otro municipio, evidenciaba para la asociación compareciente la decisión de no cumplir el fallo de la Sentencia, razón por la que promovió incidente de ejecución *ex* artículo 109 de la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa (LJCA) en solicitud de que se requiriera al Ministerio de Medio Ambiente ordenase a la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir lo ya previamente interesado por la asociación. Incoado y tramitado este incidente, el 4 de febrero de 2011 se dictó Auto por la Sala parcialmente estimatorio de las pretensiones deducidas por la asociación y así se ordenó la inmediata paralización de determinadas obras de emergencia para la conducción de abastecimiento a Baza y la paralización, también inmediata, de los expedientes de expropiación de las fincas afectadas por tales obras, a cuyo fin se ordenó se dirigiera la pertinente comunicación a la Administración del Estado demandada, a la que se le requirió informarse de la situación en que se encontraban las obras a fin de que la Sala se pronunciase, en su caso, sobre el resto de las pretensiones formuladas en la solicitud de ejecución de Sentencia. Este mismo Auto afirmó la legitimación procesal de la asociación promotora del incidente, que había sido negada en sus alegaciones por el Abogado del Estado.

c) El Auto de 4 de febrero fue recurrido en reposición por la Abogacía del Estado con base en los siguientes argumentos: la cobertura de las obras paralizadas por el Auto no se encuentra en el Real Decreto anulado por la Sentencia, pues no se declaran en su anexo, sino en el Acuerdo de la Ministra de Medio Ambiente de 21 de noviembre de 2006, acto administrativo firme y consentido que se basta por sí solo para justificar el interés general de la obra

hidráulica en cuestión y que de acuerdo con lo previsto en el art. 73 LJCA no está afectado por la declaración de nulidad del Real Decreto 1419/2005; las obras en cuestión son de interés general con arreglo al art. 46.1, letras a) y b), del texto refundido de la Ley de aguas; las obras están incluidas en la planificación hidrológica; el posterior Real Decreto-ley 9/2006, de 15 de septiembre, que prorrogó la vigencia del Real Decreto 1419/2005 hasta el 30 de noviembre de 2007 es una norma con rango de ley formal que sanciona y hace suyas, al ordenar expresamente su prórroga, las medidas excepcionales para corregir los efectos de la sequía en las cuencas hidrográficas del Guadalquivir establecidas en aquel Real Decreto. El recurso de reposición fue desestimado por nuevo Auto de 13 de abril de 2011.

d) Con fecha 7 de junio de 2011, la Administración del Estado comunicó al órgano judicial que las obras concernidas se hallaban totalmente ejecutadas en un 94 por 100, quedando dos meses para la finalización del resto.

e) El 26 de julio de 2011 la Abogacía del Estado remitió escrito en el que ponía en conocimiento de la Sala que las Cortes Generales habían aprobado la Ley 22/2011, de 29 de junio, de residuos y suelos contaminados, Ley que incluía una disposición adicional decimoquinta que afectaba al incidente en tramitación. Mediante escrito posterior, de 29 de julio, la Abogacía del Estado interesó que, publicada ya oficialmente la Ley, se dispusiera, con arreglo a su disposición adicional decimoquinta, la conservación de las obras y actuaciones.

f) Por providencia de 4 de noviembre de 2011, el órgano judicial acordó oír a las partes y al Ministerio Fiscal sobre la pertinencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto a la disposición adicional decimoquinta de la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados, por posible vulneración de los artículos 9.3, 24.1, en relación con el 117.3, y 33.3 CE.

La representación procesal de los actores en el proceso principal y la de la comparecida en el incidente de ejecución manifestaron su conformidad con el planteamiento de la cuestión. El Abogado del Estado se opuso a la misma. Por su parte, el Ministerio Fiscal propugnó de modo principal que no se plantease la cuestión de inconstitucionalidad por entender que podría resultar manifiestamente infundada; si bien, de modo subsidiario, estimó que la disposición legal suscitaba dudas de inconstitucionalidad por su eventual contradicción con el artículo 24.1 CE y, por las mismas razones, con los artículos 9.3 y 33.3 CE.

El órgano judicial dictó Auto de 18 de enero de 2012 planteando cuestión de inconstitucionalidad sobre la disposición adicional decimoquinta de la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados, por posible vulneración de los artículos 24.1, en relación con el 117.3, en su vertiente del derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales; 9.3, en cuanto enuncia el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, y 33.3, todos de la Constitución. El Auto cuenta con un Voto de uno de los Magistrados integrantes de la Sección, que entiende que no concurre duda alguna de constitucionalidad de la disposición cuestionada.

2. El Auto de planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad tiene, en síntesis, el siguiente contenido:

a) Tras exponer los antecedentes del caso, en especial en relación con el procedimiento de ejecución de la Sentencia, y recoger las alegaciones de las partes en el preceptivo trámite de

audiencia, inicia el Auto sus razonamientos jurídicos señalando que concurren los presupuestos formales para el planteamiento de la cuestión, resaltando especialmente que la disposición cuestionada es aplicable al caso y que de su validez depende la decisión sobre el incidente de ejecución y la propia ejecución de aquella Sentencia. Así, señala que el precepto legal cuestionado tiene por objeto confeso y declarado convalidar la norma reglamentaria que fue declarada nula, habiendo acudido el Abogado del Estado a dicha disposición adicional decimoquinta para pedir que se deje sin efecto lo acordado en la Sentencia y en el propio incidente de ejecución y se disponga la conservación de las obras realizadas al amparo de aquel reglamento, a lo que se oponen las demás partes por entender que la norma legal no tiene más objeto que eludir y frustrar la ejecución de una Sentencia judicial firme y de los Autos dictados en el incidente de ejecución. Por ello recalca el Auto que, al ser estos los términos del debate, es claro que el juicio sobre la validez y aplicabilidad de la disposición adicional resulta trascendental y determinante para la resolución que haya de dictarse.

Se rechazan, a continuación, las razones aportadas por el Ministerio Fiscal para no plantear la cuestión por entender que la misma podía resultar notoriamente infundada, dado que la declaración de nulidad del Real Decreto 1419/2005 se basó en consideraciones meramente formales, sin que se dirigiera reproche alguno a dicho reglamento desde la perspectiva del tema de fondo. El Auto afirma al respecto que, en el caso examinado, se prescindió de todos los informes que pudieran garantizar la legalidad, acierto, oportunidad y viabilidad económica de la norma, omisiones que adquieren una relevancia cualitativa que trasciende del simple defecto formal para devenir en uno de naturaleza sustantiva.

b) Señalado lo anterior, el Auto argumenta sobre la inconstitucionalidad de la disposición adicional decimoquinta, que entiende dictada con la única y deliberada intención de eludir la declaración de nulidad del Real Decreto 1419/2005, como establece, de forma prácticamente explícita, la propia norma cuestionada y la justificación de la enmienda que estuvo en su origen, enmienda que se introdujo en el Senado de forma subrepticia, con ocasión de la tramitación de un proyecto de ley cuyo título y contenido no guarda relación con aquélla y sin que en ningún momento de su ulterior tramitación parlamentaria se explicitasen las razones de su inclusión. Por ello, considera el Auto que se infringe el derecho a la tutela judicial efectiva consagrado en el artículo 24.1 CE en la vertiente del derecho a la ejecución de sentencias y demás resoluciones judiciales firmes. En apoyo de esa consideración el Auto de planteamiento hace detalladas referencias a la doctrina constitucional, con citas de las SSTC [73/2000](#), [273/2000](#) y [312/2006](#). Cita, asimismo, la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y del Tribunal de Justicia de la Unión Europea que estima relevante. Dicha jurisprudencia, conjuntamente valorada y proyectada sobre las circunstancias del caso, permite al Auto concluir que existen sólidas razones para cuestionar la constitucionalidad de la disposición adicional decimoquinta por su contradicción con los artículos 24.1 y 117.3 CE.

En primer lugar, en efecto, se trata de un precepto aprobado *ad casum* que carece de cualquier pretensión de generalidad y solo busca despejar un problema concreto, cual es el de dar cobertura legislativa a actuaciones administrativas declaradas nulas por Sentencia firme, siendo una ley de caso singular y único. Norma que además, en segundo lugar, se ha introducido en una ley cuyo título y contenido no guarda relación con ella, sin que apenas se haya justificado ni explicado la *ratio* de tal inclusión y sin que la enmienda que la originó en el Senado venga precedida ni acompañada de ninguna clase de informes o estudios técnicos que permitan suplir lo que no se hizo en el procedimiento reglamentario. La exigencia de acompañar los antecedentes necesarios viene impuesta para los proyectos de ley por el art. 88

CE, sin que haya razón para excepcionarla —se dice— en las enmiendas introducidas en la Cámara alta.

En tercer lugar se afirma que con la disposición cuestionada se pretende eludir o sortear la Sentencia del Tribunal Supremo, pues reconoce expresamente su condición de norma convalidadora de una disposición reglamentaria nula, para dejar así sin efectos prácticos la declaración judicial de ilegalidad de dicho reglamento, a fin de que permanezca en el ordenamiento. Se excluye también la fiscalización judicial de la actuación administrativa de ejecución de la Sentencia de 24 de noviembre de 2009, desde el momento en que, a través de la norma legal, se dota de fuerza de ley a un reglamento ilegal mediante una elevación de rango normativo que implica la imposibilidad de control jurisdiccional de lo convalidado. Así, el Auto considera que de lo que se trata es de impedir que la ejecución de la mencionada Sentencia pueda conllevar algún grado de afección sobre obras públicas, ya terminadas o en trance de terminar, que se levantaron al amparo del reglamento que el Tribunal Supremo anuló.

Considera el órgano judicial, en cuarto lugar, que la disposición cuestionada se ha aprobado más de año y medio después de la Sentencia anulatoria del Tribunal Supremo, sin que conste que en el ínterin la Administración hiciera nada eficaz para reconducir en sede administrativa las deficiencias en que se basó el fallo de aquélla. Bien pudo la Administración —se dice— haber repuesto las actuaciones procedimentales al expediente de elaboración del reglamento a fin de sustanciarlo en debida forma y no consta que así lo hiciera. Al contrario, aún tras la notificación de la Sentencia, la Administración siguió con la ejecución material de las obras públicas afectadas y sólo suscitada la ejecución forzosa ha pretendido evitar una posible actuación del Tribunal Supremo, en ejecución de Sentencia, mediante el ardid de convalidar legislativamente lo mal hecho. Se añade que la disposición cuestionada afecta a derechos e intereses reconocidos en Sentencia firme, con la consiguiente infracción del artículo 24, en la relación con el artículo 117.3, ambos de la Constitución. Estima la Sala que la elevación de rango de la disposición reglamentaria, en la medida en que pretende sustraer el conocimiento del asunto del Tribunal competente para la ejecución de la Sentencia, vulnera el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, en la vertiente del derecho a la ejecución de sentencias, e infringe, asimismo, la reserva de jurisdicción que otorga a los Juzgados y Tribunales el artículo 117.3 CE, en tanto que trata de impedir que el Tribunal que ha juzgado el caso pueda apurar la correcta y completa ejecución de lo fallado. Por último, el órgano judicial indica que la convalidación así efectuada no puede considerarse justificada en atención al bien jurídico protegido o a la proporcionalidad de la iniciativa legislativa, señalándose al respecto que en el procedimiento legislativo que ha culminado en la disposición cuestionada no se presentó ninguna documentación o información técnica que pudiera salvar la total ausencia de los imprescindibles informes de la que adoleció el reglamento anulado. Por ello, las obras públicas realizadas al amparo de aquél —ahora convalidado mediante su elevación de rango— carecen de cualesquiera antecedentes que permitan valorar su adecuación a Derecho y su racionalidad desde la perspectiva del artículo 45 CE.

c) Según se afirma en el Auto de planteamiento, las mismas razones permiten fundar la inconstitucionalidad de la disposición adicional decimoquinta en la infracción del principio constitucional de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos del artículo 9.3 CE, por ejercicio abusivo de la potestad legislativa. La convalidación legislativa tuvo lugar cuando la Sentencia anulatoria se había dictado ya, cuando la Administración no había hecho nada útil para reconducir las cosas a la vista del fallo y cuando se suscitó su ejecución,

justamente con la intención de frenar un nuevo pronunciamiento desfavorable para la Administración en la pieza de ejecución. La razón del fallo anulatorio fue que en el procedimiento reglamentario no se solicitaron los informes que pudieran avalar la legalidad, acierto y oportunidad de la disposición y en el procedimiento legislativo que culminó en la disposición cuestionada tampoco se acreditó nada de ello, de manera que las obras públicas realizadas al amparo de aquel reglamento ahora convalidado mediante su elevación de rango carecen de antecedentes que permitan valorar su racionalidad.

d) El órgano judicial cierra su argumentación señalando que también concurre la tercera causa de inconstitucionalidad por infracción del artículo 33.3 CE, en cuanto consagra la garantía patrimonial expropiatoria, ya que la disposición adicional decimoquinta introduce una convalidación retroactiva del Real Decreto 1419/2005 en claro perjuicio de los derechos e intereses legítimos de los expropiados como consecuencia de las obras públicas previstas al amparo del Real Decreto 1419/2005, quienes se ven imposibilitados de defenderlos en el curso del procedimiento expropiatorio y después ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo. Anulado el Real Decreto 1419/2005, las actuaciones expropiatorias por él propiciadas quedaron totalmente desprovistas de título legitimador y por ello la Sala, en el incidente de ejecución, ordenó la inmediata paralización de las obras y correlativamente de los expedientes de expropiación de las fincas por ellas afectadas. Sin embargo, la Administración, lejos de acatar lo ordenado, siguió realizando las obras de una forma que puede calificarse de vía de hecho y, más aun, ha promovido fraudulentamente una cobertura legal tardía para los hechos consumados mediante una convalidación legislativa que opera con carácter retroactivo y que pretende sanar *ope legis* la vía de hecho en que ha incurrido.

3. Por providencia de 17 de abril de 2012, el Pleno del Tribunal acordó, a propuesta de la Sección Primera, admitir a trámite la cuestión de inconstitucionalidad; reservar para sí el conocimiento de la misma; dar traslado de las actuaciones recibidas, conforme al artículo 37.3 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), al Congreso de los Diputados, al Senado, al Gobierno y al Fiscal General del Estado para que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimasen convenientes; comunicar la propia providencia a la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo a fin de que, de conformidad con el artículo 35.3 LOTC, permanezca suspendido el proceso hasta que el Tribunal resolviera definitivamente la presente cuestión y, en fin, publicar su incoación en el “Boletín Oficial del Estado”.

4. Mediante escrito de 3 de mayo de 2012, registrado en el Tribunal el siguiente día, el Presidente en funciones del Senado comunicó el acuerdo de la Mesa de la Cámara en orden a que se la tuviera por personada en este procedimiento y por ofrecida su colaboración a efectos de lo dispuesto en el artículo 88.1 LOTC.

5. Por escrito de 8 de mayo de 2012, registrado en el Tribunal el siguiente día diez, el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó el acuerdo de la Mesa de la Cámara en orden a que se la tuviera por personada en este procedimiento y por ofrecida su colaboración a efectos de lo previsto en el artículo 88.1 LOTC, remitiendo a la Dirección de Estudios, Análisis y Publicaciones y a la asesoría jurídica de la Secretaría General.

6. Por escrito de 11 de mayo de 2012, registrado en el Tribunal el mismo día, presentó sus alegaciones, en nombre del Gobierno, el Abogado del Estado. El contenido de este escrito es, en síntesis, el siguiente:

a) Tras referirse al objeto de la cuestión de inconstitucionalidad, observa el Abogado del Estado que la providencia con la que se abrió el incidente de planteamiento de la misma no identificó de manera precisa la resolución jurisdiccional cuyo fallo dependía de la validez o invalidez de la disposición adicional decimoquinta de la Ley 22/2011, resolución que en el Auto de planteamiento se da a entender es el incidente de ejecución abierto mediante providencia de 24 de junio de 2011, incidente cuyos antecedentes inmediatos y tramitación describe el Abogado del Estado, tras de lo cual señala que el artículo 109.1 LJCA configura los incidentes de ejecución como rogados, es decir, promovidos por la Administración pública, las demás partes procesales y las personas afectadas por el fallo. Es claro —observa el Abogado del Estado— que, al examinar las condiciones procesales de la cuestión, ha de admitirse la calificación procesal dada por el Tribunal Supremo al trámite con ocasión del cual se suscita la misma y, habida cuenta de que, con arreglo al precepto citado, los incidentes de ejecución han de resolverse por Auto, no cabe dudar de que de la validez o invalidez de la disposición cuestionada puede depender el fallo acerca de las opuestas pretensiones, demolitoria y conservatoria, de las obras públicas hidráulicas de abastecimiento de agua a Baza. Si dicha disposición respeta la Constitución, deberá rechazarse la pretensión demolitoria; aunque si la misma fuera inconstitucional, no por ello sería forzoso imponer la demolición de las obras públicas. Pero bastaría esta suerte de “dependencia atenuada” —se dice— para entender bien apreciada la relevancia del precepto legal cuestionado con arreglo al artículo 35.2 LOTC.

Ahora bien —se añade—, la aceptación de la existencia de un incidente de ejecución para cuya resolución es relevante la constitucionalidad y validez de la norma cuestionada se ciñe exclusivamente al examen de los presupuestos procesales del presente proceso constitucional y por ningún concepto debería llevarse más allá. Ni el Tribunal ni, por supuesto, el Abogado del Estado quedarían vinculados por esta reflexión sobre los presupuestos procesales de la cuestión hasta tal punto de que a la representación del Gobierno no le fuera dable negar, una vez que se entre a estudiar el fondo del asunto, que la paralización o demolición de las obras de abastecimiento de agua a Baza sean actuaciones necesarias para realizar el contenido del fallo de la Sentencia del Tribunal Supremo de 24 de noviembre de 2009 y que la intervención legislativa para evitarlo lesione el derecho a la ejecución de la asociación “Plataforma para la Defensa del Río Castril Siglo XXI”, asociación que, se señala, no recurrió el Real Decreto 1419/2005.

b) No sería de apreciar, en primer lugar, la infracción del artículo 9.3 CE en punto al principio de interdicción de la arbitrariedad. Tras citar la jurisprudencia constitucional que estima relevante, alega el Abogado del Estado que la disposición cuestionada no se propone neutralizar y dejar sin efecto la Sentencia del Tribunal Supremo de 24 de noviembre de 2009, que invalidó el Real Decreto 1419/2005 —calificado por la Sala cuestionante de “reglamento ejecutivo” de la Ley de aguas— por vicios en su procedimiento de elaboración. Por el contrario, la disposición cuestionada partiría de los plenos efectos constitutivos (invalidatorios) de la citada Sentencia, pues aunque esta resolución judicial es formalmente declarativa (declara la nulidad de pleno derecho del Real Decreto), en realidad genera la invalidez de una disposición reglamentaria con independencia de cuáles deban ser sus efectos en el tiempo. La disposición adicional decimoquinta de la Ley 22/2011 no convalida el Real Decreto 1419/2005 ni lo eleva de rango. Esta disposición reglamentaria fue declarada inválida e inválida queda para siempre. La disposición adicional decimoquinta convalida —da validez jurídica— a “todas las obras y actuaciones” llevadas a cabo en las tres cuencas hidrográficas al amparo del Real Decreto 1419/2005 (y no sólo a las obras de abastecimiento a Baza, en las que se ha polarizado la pieza de ejecución), así como, complementariamente,

las califica como obras de emergencia a los efectos de la legislación de contratos públicos y declara aplicable a tales obras lo dispuesto en el artículo 58 de la Ley de aguas para las expropiaciones.

Se reprocha también al precepto cuestionado que pretende frenar un nuevo pronunciamiento desfavorable en la llamada pieza de ejecución. Pero ese “nuevo pronunciamiento” se refiere exclusivamente a las obras de emergencia para la conducción de abastecimiento a Baza desde el embalse del Portillo. El alcance de la disposición adicional decimoquinta es, se observa, muy superior. Abarca no sólo las obras de abastecimiento a Baza, sino todas las que se hubieran ejecutado al amparo del Real Decreto 1419/2005, que cubren tres cuencas hidrográficas, cuya superficie agregada suma unos 210.000 km², dos quintas partes del territorio nacional. Ciertamente, la paralización de las obras de abastecimiento de agua a Baza, ya decretada, y la eventual demolición de las ya ejecutadas que se pretende en la llamada pieza de ejecución resultan, por sí solas, alarmantes desde todos los puntos de vista, incluido el ambiental, pues la demolición —aparte de dejar a Baza sin la mejora del abastecimiento— supondría excavar y remover más de 40 km de tubería de fundición de medio metro de diámetro o un poco menos y demoler las obras de una estación de bombeo. El legislador general, representante del pueblo español (art. 66.1 CE), no está obligado a aceptar pasivamente el riesgo de que obras públicas hidráulicas ya construidas o casi a punto de serlo —y que son necesarias para paliar recurrentes situaciones de sequía— queden paralizadas y puedan llegar a ser demolidas, malgastando así recursos públicos, sólo porque en el procedimiento de elaboración de una disposición reglamentaria que contenía medidas administrativas excepcionales en materia hidráulica no se hubiera oído a los organismos de cuenca (posteriores ejecutores de las obras); faltara el informe expreso o presunto del Ministerio de Administraciones públicas (cuyo titular asistió a la reunión del Consejo de Ministros en que se aprobó el Real Decreto 1419/2005); no contuviera una memoria económica lo suficientemente precisa en la determinación del coste de las obras (a juicio de la Sección cuestionante) o, en fin, se hubiera omitido el informe del Consejo de Estado (exigible por cuanto la Sentencia de 24 de noviembre de 2009 calificó como “reglamento ejecutivo” de la Ley de aguas un Real Decreto de medidas excepcionales). La motivación de la enmienda de la que nació la disposición cuestionada deja en claro que las Cortes Generales no pretenden interferir en la potestad jurisdiccional, sino preservar el interés público de las obras ya ejecutadas y no esterilizar “una gran inversión económica”, razones todas de evidente interés público y perfectamente armónicas con el mandato constitucional de “eficiencia y economía” en el gasto público (art. 31.2 CE), que supone “asignación racional de recursos escasos” (STC [13/1992](#)). Y razones, además, plenamente atendibles para formular un juicio constitucional de proporcionalidad. Sería claramente incompatible con cualquier criterio de eficiencia, economía y racionalidad en el gasto que fuera forzoso demoler una obra pública de emergencia realizada para abastecer de agua a una población en las recurrentes situaciones de sequía por la exclusiva razón de que, cuando se elaboró la disposición reglamentaria invocada para calificar esa obra como de emergencia a los efectos de contratación pública, no se incorporaron diversos informes; y que esa demolición se llevara a término a fin de que se tramitara correctamente la elaboración de la misma disposición reglamentaria (un quinquenio después de apreciada la situación de sequía) y se volvieran a invertir más recursos públicos en ejecutar, por segunda vez, la misma obra pública. *Ouvrage public mal planté ne se détruit pas* es máxima tradicional del contencioso-administrativo francés, que debe entenderse —se observa— también implícita en nuestra jurisprudencia contencioso-administrativa, que sanciona las vías de hecho en la construcción de obras públicas con una indemnización complementaria del 25 por 100 del justo precio expropiatorio cuando la restitución *in natura* se ha hecho imposible, precisamente porque

sobre el terreno ocupado se levanta una obra pública que debe permanecer. Se cita al respecto jurisprudencia del Tribunal Supremo.

Para la Sección proponente, en el procedimiento legislativo faltan “antecedentes” que permitan valorar la “racionalidad” de la obra. Pero ninguna norma de la Constitución ni del Reglamento del Senado exige que una enmienda en esta Cámara deba ir acompañada de un conjunto de informes o estudios, similares a los que puede exigir la elaboración de una disposición reglamentaria. La enmienda es un derecho de *status* de los senadores, que el artículo 23 CE no permite someter a mayores restricciones de las que figuren en los reglamentos parlamentarios (art. 89.1 CE) y el artículo 107.2 del Reglamento del Senado se limita a disponer que las enmiendas deberán formalizarse “por escrito y con justificación explicativa”, lo que sobradamente cumple la enmienda que originó la disposición cuestionada. En consecuencia, no puede acusarse de arbitrario y abusivo un ejercicio del derecho de enmienda ajustado al reglamento del Senado sólo porque no esté respaldado por “antecedentes”. El artículo 88 CE exige, es verdad, que los proyectos de ley vengán acompañados de antecedentes; pero no se impone la misma exigencia al ejercicio del derecho de enmienda por diputados y senadores, además de que la ausencia de un determinado antecedente sólo tendrá trascendencia si se hubiere privado a las Cámaras de un elemento de juicio necesario para su decisión, pero, en este caso, el defecto, que tuvo que ser conocido de inmediato, hubiese debido ser denunciado ante las mismas Cámaras, como requiere la jurisprudencia constitucional. En cualquier caso, el propio Auto de planteamiento recuerda el nulo valor que la STC [73/2000](#) da a las declaraciones de ciertos representantes políticos así como a las iniciativas parlamentarias emprendidas por éstos, debiendo recordarse que en el control constitucional de la supuesta arbitrariedad legislativa no es pertinente un análisis a fondo de todas las motivaciones posibles de la norma y de todas sus eventuales consecuencias.

No cabría, por ello, concluir que el precepto legal cuestionado violó la interdicción de la arbitrariedad contenida en el artículo 9.3 CE.

c) Tampoco cabría apreciar que el precepto cuestionado contravenga la garantía expropiatoria recogida en el artículo 33.3 CE.

El Real Decreto 1419/2005 se publicó el 17 de diciembre de 2005. El recurso directo contra el mismo se interpuso a principios de 2006. La Sentencia que invalidó el Real Decreto 1419/2005 es casi cuatro años posterior a la publicación de aquél: 24 de noviembre de 2009; y su fallo se publicó en el “BOE” de 1 de marzo de 2010. El Real Decreto 1419/2005 no estuvo suspendido durante la tramitación del proceso contencioso-administrativo, de manera que las obras de emergencia ejecutadas a su amparo en las tres cuencas hidrográficas se iniciaron y prosiguieron lícitamente antes de que se dictara y publicara la Sentencia declaratoria de nulidad y algunas incluso, verosíblemente, se concluyeron. La ocupación de los terrenos expropiados, por lo general, tuvo lugar antes de marzo de 2010. Por lo tanto, lo que viene a sostener la Sección cuestionante es que aquella Sentencia de 24 de noviembre de 2009 despojó retroactivamente de “título legitimador” a expropiaciones urgentes ya concluidas en cuanto a la ocupación material. Sin embargo, el artículo 73 LJCA dispone que las sentencias firmes que anulen un precepto de una disposición general no afectarán por sí mismas a la eficacia de las sentencias o actos administrativos firmes que lo hayan aplicado antes de que la anulación alcanzara efectos generales. En muchos procedimientos expropiatorios pueden haberse emitido Sentencias y actos administrativos firmes e inatacables, y hasta pueden existir expropiados que prefieran retener el justiprecio antes que

recobrar *in natura* el terreno que se les expropió, es decir, que valoren el justiprecio convenido o el acuerdo del Jurado como declarativo de derechos.

En segundo término, señala el Abogado del Estado, la paralización de obras acordada en la pieza de ejecución no se refiere a todas las ejecutadas al amparo del Real Decreto 1419/2005, sino a unas bien concretas y determinadas, las de abastecimiento a Baza, paralización que no fue firme hasta la desestimación de la reposición contra el Auto de 4 de febrero de 2011 por otro de 13 de abril de 2011, notificado al Abogado del Estado el 16 de mayo de 2011 y comunicado al Ministerio el 25 de mayo de 2011, cuando las obras de abastecimiento a Baza estaban prácticamente concluidas. No consta que entre la fecha de la comunicación del Auto de 13 de abril de 2011 y la de entrada en vigor de la disposición adicional decimoquinta de la Ley 22/2011 la Administración siguiera ejecutando las obras que, en el momento de paralizarse, estaban presupuestariamente ya ejecutadas en un 94 por 100 con plena licitud. El Tribunal Constitucional apreciará si, en este contexto, hay razón bastante para acusar a la Administración hidráulica del Estado de actuar en “vía de hecho” y “fraudulentamente”, que son graves imputaciones. Por otro lado, la Sección parece perder de vista que está cuestionando la constitucionalidad de un precepto legal y no enjuiciando una actividad administrativa, por lo que la referencia a la supuesta actuación de la Administración en vía de hecho, o su obediencia o desobediencia a la resolución jurisdiccional de paralización de las obras, nada tiene que ver con la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la disposición adicional decimoquinta. Tampoco concuerda con los hechos acusar a la “Administración” de haber promovido una “cobertura legal tardía”, cuando la disposición cuestionada es fruto del derecho de enmienda de los senadores de un grupo parlamentario.

Pero, sobre todo, no existiría razón suficiente para censurar a la disposición cuestionada por impedir a los expropiados defender sus derechos e intereses en el curso del procedimiento expropiatorio y después ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo. Como es bien sabido, la garantía expropiatoria del artículo 33.3 CE comprende la garantía de que exista una causa justificada de utilidad pública o interés social que puede ser apreciada y declarada por el legislador (*causa expropriandi*); la de una indemnización razonablemente equilibrada; y la procedimental, es decir, el derecho de configuración legal (“de conformidad con lo dispuesto en las leyes”) que ostenta el expropiado a defenderse y discutir la expropiación (por todas, SSTC [166/1986](#) y [48/2005](#)). El precepto legal cuestionado, en su incidencia sobre los procedimientos expropiatorios, se limita exclusivamente a proclamar que “las actuaciones aprobadas al amparo del Real Decreto 1419/2005” respondían a una situación excepcional de las descritas en el artículo 58 de la Ley de aguas y que, por ello y en los estrictos términos de este último precepto legal, llevan implícita la declaración de utilidad pública y la de urgente ocupación. La declaración de utilidad pública puede llevarla a cabo el legislador, y así lo prevé el artículo 11 de la Ley de expropiación forzosa (STC [166/1986](#)). No habría en este punto ninguna violación de la garantía constitucional relativa a la *causa expropriandi*.

El pronunciamiento convalidatorio contenido en el párrafo primero del apartado 1 de la disposición cuestionada carece de toda incidencia sobre la garantía indemnizatoria. Los derechos de los expropiados a celebrar acuerdos para fijar el justiprecio, a presentar su hoja de aprecio o a impugnar jurisdiccionalmente el acuerdo del Jurado no resultan afectados en lo más mínimo por el citado pronunciamiento. Por otro lado, ningún expropiado como tal se ha personado en la llamada pieza de ejecución. Y si se entiende que la asociación Plataforma para la Defensa del Río Castril Siglo XXI defiende intereses de los expropiados (lo que no se deduciría de sus estatutos), habría que señalar que esa asociación tiene la oportunidad

procesal de comparecer y alegar en la presente cuestión de inconstitucionalidad (art. 37.2 LOTC).

Tampoco impide la citada decisión legislativa convalidatoria que los tribunales contencioso-administrativos puedan entender que con ella no se elimina la calificación como vía de hecho respecto a las ocupaciones anteriores a la entrada en vigor de la disposición cuestionada, ni en consecuencia que tales ocupaciones no puedan ser compensadas con el 25 por 100 adicional al justiprecio, si el estado de los procedimientos jurisdiccionales lo permite. La verdadera virtualidad del pronunciamiento convalidatorio es declarar la intangibilidad de las obras y actuaciones de ordenación de los recursos hídricos amparadas en el Real Decreto 1419/2005 o, si se prefiere, la imposibilidad de restitución *in natura* de los bienes expropiados. Pero hasta esto podría discutirse en la presente cuestión de inconstitucionalidad.

Por todo ello, no podría entenderse que el precepto legal cuestionado viole el artículo 33.3 CE ni, en particular, que impida a los afectados por las expropiaciones defender sus derechos e intereses en vía administrativa y ante los tribunales contencioso-administrativos.

d) En cuanto a la supuesta infracción de los artículos 24 y 117.3 CE, y tras resumir los argumentos sobre este extremo del Auto de planteamiento, señala el Abogado del Estado que ninguno de tales argumentos puede compartirse. En primer lugar, del Real Decreto 1419/2005 dijo la Sentencia de 24 de noviembre de 2009 que resultaba innegable su carácter de reglamento ejecutivo en desarrollo de lo establecido en el texto refundido de la Ley de aguas, y si el carácter general y abstracto del Real Decreto 1419/2005, como “reglamento ejecutivo” de la Ley de aguas, no levantaba dudas, ninguna puede ofrecer el carácter general de la disposición cuestionada, cuyo ámbito territorial y material es exactamente el mismo que el del Real Decreto 1419/2005, pues se aplica a “todas las obras y actuaciones relativas a la ordenación de recursos hídricos en las cuencas del Guadiana, Guadalquivir y Ebro, derivadas de la ejecución del Real Decreto 1419/2005, de 25 de noviembre”. Desde este punto de vista, no está justificada su conceptualización como precepto *ad casum*. Desde luego no se puede decir que el precepto legal cuestionado afecte exclusivamente ni a la asociación Plataforma para la Defensa del Río Castril Siglo XXI (tercero no recurrente que ha promovido la llamada pieza de ejecución), ni que se ciña a las obras de abastecimiento de agua a Baza (se cita la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 27 de abril de 2004, *Gorraiz Lizarraga y otros c. España*). Su alcance y vocación de generalidad serían evidentes, pues tiene exactamente los mismos que la Sentencia de 24 de noviembre de 2009 apreció en el Real Decreto 1419/2005 para calificarlo como “reglamento ejecutivo” de la Ley de aguas.

Tampoco puede compartirse que la Sentencia del Tribunal Supremo declarara nulas las obras y actuaciones relativas a la ordenación de recursos hídricos en las cuencas de los ríos Guadiana, Guadalquivir y Ebro, derivadas de la ejecución del Real Decreto 1419/2005, que es a lo que el Auto de planteamiento parece referirse con la expresión “actuaciones administrativas”. La citada Sentencia declaró nulo el Real Decreto 1419/2005, no todas y cada una de las obras y actuaciones ejecutadas a su amparo antes de que alcanzara efectos generales la propia Sentencia declaratoria de tal nulidad, recordándose, de nuevo, el artículo 73 LJCA, conforme al cual las Sentencias firmes que anulen un precepto de una disposición general no afectarán por sí mismas a la eficacia de los actos administrativos firmes que lo hayan aplicado antes de que la anulación alcanzara efectos generales. De acuerdo con este precepto, la Sentencia de 24 de noviembre de 2009 alcanzó efectos generales el día 1 de marzo de 2010, fecha en que fue publicada en el “BOE”. Luego subsistirían los actos administrativos firmes que aplicaron el Real Decreto 1419/2005 —presuntamente válido—

antes de esa fecha, sin que corresponda a este proceso constitucional elucidar si el acto administrativo dictado por la Ministra de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino el 21 de noviembre de 2006 puede o no considerarse firme a los efectos del artículo 73 LJCA. Bastaría con recordar lo dispuesto en este precepto de la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa para negar que la Sentencia de 24 de noviembre de 2009 implique forzosamente la nulidad de cuantos actos administrativos de aplicación del Real Decreto 1419/2005 se dictaran con anterioridad a 1 de marzo de 2010.

Negadas así las premisas, quedaría refutada la conclusión. Pero aun aceptando que la disposición cuestionada hubiera de considerarse precepto *ad casum* (es decir, una “medida” para afrontar un concreto problema o situación creada), sería de recordar que el dogma de la generalidad de la ley no es obstáculo insalvable que impida al legislador dictar, con valor de ley, preceptos específicos para supuestos únicos o sujetos concretos (STC [166/1986](#)). No habría razón constitucional para sostener que, por el simple carácter de “medida” *ad casum* que revista un precepto legislativo, haya de concluirse que es inconstitucional. Dependerá de si la medida está justificada y es proporcionada, respecto a lo que se remite a ulteriores consideraciones.

El Auto de planteamiento de la cuestión señala, en otro orden de cosas, que la enmienda que dio lugar a la disposición cuestionada no guarda relación con el título y contenido de la Ley en la que se incluye y que no se justificó en ninguna clase de informes o estudios técnicos. Con ello —observa el Abogado del Estado— se denuncian implícitamente vicios en el procedimiento legislativo y, en concreto, en el ejercicio del derecho de enmienda, aunque sin citar precepto alguno de la Constitución o del Reglamento del Senado ni dar razón de cuál pueda ser la conexión entre tal vicio del procedimiento legislativo y la infracción de los artículos 24.1 y 117.3 CE, preceptos constitucionales estos cuya supuesta violación se habría de imputar a la eficacia inherente a la disposición cuestionada, nunca a los hipotéticos vicios en el ejercicio de la facultad de enmienda de los senadores, lo que, en principio, pertenece a la esfera de los *interna corporis* de la Cámara. Pero, aun prescindiendo de ello, se señala que, con arreglo al artículo 107.2 del Reglamento del Senado, las enmiendas deben presentarse por escrito y con “justificación explicativa”, sin que ni la Constitución ni dicho Reglamento exijan que vayan respaldadas con informes o estudios técnicos. El artículo 88 CE se refiere a los proyectos de ley, no a las enmiendas, sin que exista el más mínimo fundamento o razón de analogía para aplicarlo a las segundas, sin perjuicio de que la relevancia que pueda adquirir la infracción del artículo 88 CE depende de su influjo efectivo en la formación de la voluntad legislativa, algo sobre lo que nada dice la Sección cuestionante. En fin, no se alcanzaría a entender bien la razón constitucional de que en el procedimiento legislativo deban existir trámites similares a los que se prevén en el procedimiento de elaboración de los reglamentos a fin de garantizar su legalidad, oportuna, acierto o viabilidad económico-financiera. Un reglamento es producto de una potestad normativa subordinada no sólo a la Constitución, sino a la ley, norma primaria sólo sujeta a los límites constitucionales (art. 97 CE: “de acuerdo con la Constitución y las leyes”). No tiene sentido garantizar la “legalidad” de una ley; y su oportuna, acierto y viabilidad económica quedan entregados al juicio político de los representantes populares, sin que la Constitución imponga que en el procedimiento legislativo se inserten informes técnicos o económicos.

Ya en lo que se refiere a la heterogeneidad de la disposición adicional decimoquinta con el título y contenido de la Ley 22/2011, señala el Abogado del Estado que, aunque el Auto de planteamiento no las considere, las SSTC [119/2011](#) y [136/2011](#) han establecido una nueva doctrina limitativa de la facultad de enmienda senatorial, exigiendo una mínima relación de

homogeneidad material con los proyectos de ley remitidos por el Congreso, cuyo control — con un amplio margen de valoración— corresponde a la Mesa de la Cámara. La enmienda que no guarde esa mínima conexión material puede alcanzar trascendencia invalidatoria si alterase de forma sustancial el proceso de formación de voluntad en el seno de las Cámaras por afectar a la participación de las minorías en el procedimiento, lesionando así el contenido de su derecho de participación y violando el artículo 23.2 CE. Como es obvio, este posible vicio de inconstitucionalidad nada tiene que ver —se dice— con el artículo 24.1 CE ni con el artículo 117.3 CE. En nuestro caso, ningún senador ajeno al grupo parlamentario enmendante se ha quejado del menoscabo de su función representativa invocando una violación del artículo 23.2 CE, precepto constitucional tampoco citado en el Auto de planteamiento como infringido. La enmienda originadora de la disposición cuestionada se presentó antes de que se publicara la STC [119/2011](#), cuando aún regía la doctrina de las SSTC [99/1987](#) y [194/2000](#), que amparaban este tipo de ejercicio de la facultad parlamentaria de enmienda. En fin, podría advertirse una conexión material mínima entre la disposición adicional decimoquinta y el objeto de la Ley 22/2011, de residuos y suelos contaminados, en cuanto las obras y actuaciones mencionadas en la primera tienen como una de sus finalidades “buscar un equilibrio entre los aprovechamientos y el mantenimiento de los valores ambientales de los ecosistemas afectados” (así lo declara el preámbulo del Real Decreto 1419/2005), finalidad ambiental que es evidente en la Ley 22/2011, pues su artículo 1 le asigna la finalidad de mitigar “los impactos adversos sobre la salud humana y el medio ambiente asociados” a la generación y gestión de los residuos, y en particular no generar riesgos para el agua.

Se dice también en el Auto de planteamiento que la disposición adicional decimoquinta pretende eludir o sortear una Sentencia firme del Tribunal Supremo con el propósito de impedir que la ejecución de la misma pueda conllevar algún grado de afección sobre obras públicas terminadas, o en trance de terminar, que se levantaron al amparo del reglamento que el Tribunal Supremo anuló en dicha Sentencia. Este sería el problema constitucional central, para cuyo examen comienza el Abogado del Estado por considerar la doctrina de este Tribunal, del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y del Tribunal de Justicia de la Unión Europea que el Auto de planteamiento cita.

La imposibilidad legal sobrevenida de ejecutar en sus propios términos una Sentencia contencioso-administrativa es un supuesto legalmente típico que recoge el artículo 105.2 LJCA. Se señala, tras ello, que el planteamiento de un litigio contencioso-administrativo no da a quien lo promueve, y menos aún a un tercero que no fue parte inicialmente, el derecho a que se mantenga invariable o petrificado el marco normativo de referencia para la pretensión de tutela judicial deducida (STC [312/2006](#)) y que el control de la constitucionalidad sobre la ley que sobrevenidamente determine la imposibilidad de ejecución de una Sentencia previa exige, de acuerdo con las SSTC [73/2000](#) y [312/2006](#), verificar que la finalidad de dicha ley sobrevenida es constitucionalmente legítima y formular un juicio de proporcionalidad entre el interés que la ley pretende proteger y el tutelado por el fallo judicial. Por otro lado, la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 27 de abril de 2004, *Gorraiz Lizarraga y otros c. España*, aceptó que la interferencia del poder legislativo en el resultado del litigio alegada por los demandantes no vulneró el carácter equitativo del procedimiento. El mismo Tribunal reputa contraria al artículo 6.1 del Convenio aquella intervención legislativa que trata o bien de influir en el resultado de procesos judiciales en curso, o de poner trabas a la incoación de procedimientos, o de dejar sin efecto sentencias judiciales firmes y ejecutorias que reconocen derechos personales del acreedor, pues mientras los titulares de derechos económicos pueden, por lo general, aprovecharse de derechos firmes e intangibles, no sucede lo mismo en materia de urbanismo o de ordenación del territorio (o,

cabría añadir, de ordenación de recursos hídricos), campos en los que el margen de apreciación del Estado es mayor que cuando están en juego unos derechos exclusivamente civiles.

Poco o nada tendría que ver con este caso, por lo demás, la doctrina *Boxus* (Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 18 de octubre de 2011, reiterada en la posterior de 16 de febrero de 2012, asunto *Solvay y otros*). Estas Sentencias resuelven cuestiones prejudiciales relativas a la interpretación del artículo 1.5 de la Directiva 85/337/CEE, modificada por la Directiva 2003/35/CE. Según ese artículo 1.5, “(l)a presente Directiva no se aplicará a los proyectos detallados adoptados mediante un acto legislativo nacional específico, dado que los objetivos perseguidos por la presente Directiva, incluido el objetivo de la disponibilidad de informaciones, se consiguen a través del procedimiento legislativo”. La Sentencia *Boxus* precisa qué es lo que significa “específico” en la expresión “acto legislativo nacional específico” y qué es lo que significa “proyecto detallado” que se adopta mediante acto legislativo específico. El acto legislativo es “específico” si presenta “las mismas características que una autorización” y en particular confiere “al titular del proyecto el derecho a realizarlo”. El proyecto que adopta el acto legislativo es detallado si contiene “todos los datos pertinentes para la evaluación de sus repercusiones sobre el medio ambiente”, acreditando que “los objetivos de la Directiva 85/337 se han alcanzado en lo que respecta al proyecto en cuestión”, por lo que el legislador “debe disponer de información suficiente en el momento de aprobar el proyecto”, para lo que puede servirse de la información recopilada en el marco de un procedimiento administrativo previo. Por ello, un acto legislativo que no haga sino ratificar pura y simplemente un acto administrativo preexistente (en el caso, el Parlamento valón había “ratificado” diversas licencias urbanísticas, medioambientales y de obras, confiriéndoles valor legislativo), limitándose a invocar la existencia de razones imperiosas de interés general sin la previa apertura de un procedimiento legislativo de fondo que permita cumplir dichos requisitos, no puede considerarse acto legislativo específico que satisfaga las exigencias del citado artículo 1.5 para que no se aplique al proyecto la Directiva 85/337/CEE. Nada tiene que ver, por consiguiente, la doctrina *Boxus* con el presente asunto, en el que no se debate si el precepto cuestionado es o no “un acto legislativo específico” que adopta un “proyecto detallado”, con la consecuencia de excluirlo de la aplicación de la citada norma europea.

En cuanto a si la disposición adicional decimoquinta de la Ley 22/2011 se adoptó con el propósito de “eludir” o “sortear” la Sentencia del Tribunal Supremo de 24 de noviembre de 2009, en violación del artículo 24.1 CE, en relación con el artículo 117.3 CE, sería preciso —se dice— despejar algunas cuestiones preliminares.

Se pregunta el Abogado del Estado cómo habría de ejecutarse una Sentencia que declara nula de pleno derecho una disposición reglamentaria por vicios en su procedimiento de elaboración y que alcanza efectos generales desde la publicación del fallo, señalando que la Sentencia de 24 de noviembre de 2009 no contiene ningún pronunciamiento que pueda considerarse como condena a dar, hacer o no hacer a cargo de la Administración. Innecesario sería recordar lo que dispone el artículo 521 de la Ley de enjuiciamiento civil —supletoria en el orden contencioso-administrativo—, que prohíbe despachar ejecución de las Sentencias meramente declarativas y de las constitutivas, sin perjuicio de tomar razón de ellas en los registros públicos. Según esto, la ejecución de la Sentencia de 24 de noviembre de 2009 concluía con la publicación del fallo anulatorio en el “BOE” de 1 de marzo de 2010. Desde luego, no cabe sostener que la pura y simple anulación obligara a la Administración a volver a tramitar el procedimiento de elaboración del Real Decreto 1419/2005 o supusiera la

prohibición absoluta de una intervención legislativa para hacer frente a posibles consecuencias de la invalidación de la citada disposición reglamentaria. Como recuerdan las SSTC [73/2000](#) y [273/2000](#), no resulta en principio contrario a la Constitución que el legislador asuma una tarea que antes había encomendado al poder reglamentario, puesto que nuestro sistema constitucional desconoce algo parecido a una reserva reglamentaria inaccesible al poder legislativo, de suerte que, dentro del marco de la Constitución y respetando sus específicas limitaciones, la ley puede tener en nuestro Ordenamiento cualquier contenido y en modo alguno le está vedada la regulación de materias antes atribuidas al poder reglamentario. La tesis de que la Sentencia de 24 de noviembre de 2009 quedaba “ejecutada” con la publicación del fallo anulatorio del Real Decreto 1419/2005 fue aceptada por la propia Sección cuestionante, que plasmó sucesivamente dos concepciones, incompatibles entre sí, sobre la “ejecución” de aquélla. En efecto, en las actuaciones principales del recurso contencioso-administrativo, figura un escrito de la asociación Plataforma para la Defensa del Río Castril Siglo XXI, fechado el 8 de marzo de 2010, en el que como “persona afectada por el fallo” pide que se le dé vista de lo actuado y se entiendan con ella “las sucesivas actuaciones de ejecución”. Proveyendo este escrito, la Sección proponente dictó la providencia de 24 de marzo de 2010, en la que se dispuso que, habiéndose publicado la parte dispositiva de la Sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”, la ejecutoria estaba concluida, de manera que no había lugar a tener por personado y parte al procurador en nombre y representación de la asociación Plataforma para la Defensa del Río Castril Siglo XXI, si bien se acordó se le hiciera entrega a dicho procurador de testimonio de la referida Sentencia con la diligencia de su publicación en el “Boletín Oficial del Estado”. Esta providencia se notificó a la representación de la mencionada asociación el 6 de abril de 2010 y ganó firmeza, puesto que contra ella no se interpuso el recurso de súplica ofrecido. En consecuencia, el rollo se archivó. Poco tiempo después de que viera denegada su personación porque, según la referida providencia firme, la ejecutoria estaba concluida con la publicación en el “BOE” del fallo anulatorio, la asociación Plataforma para la Defensa del Río Castril Siglo XXI presentó un nuevo escrito, el 19 de mayo de 2010, en el que solicitaba que se le tuviera por comparecida y parte en calidad de “persona afectada por el fallo” y promovía “incidente de ejecución”, pidiendo la paralización de las obras de abastecimiento de agua a Baza, la paralización de los expedientes expropiatorios, la demolición de las obras y la condena del Ministerio al pago de todos los gastos y la indemnización de los daños y perjuicios ocasionados y que se ocasionen por el retraso en el cumplimiento de la Sentencia. Con la oposición del Abogado del Estado, la Sección dictó providencia de 25 de noviembre de 2010 en la que, conforme solicitaba la asociación Plataforma para la Defensa del Río Castril Siglo XXI, se ordenaba la incoación del incidente de ejecución que culmina en el Auto de planteamiento de la presente cuestión de inconstitucionalidad. No parece caber duda de que lo resuelto en la providencia de 25 de noviembre de 2010 es difícilmente compatible con lo decidido en la providencia firme de 24 de marzo de 2010, cuya intangibilidad no se ha respetado. E igualmente patente resulta cuánto divergen las concepciones de “ejecución” subyacentes en la providencia de 24 de marzo de 2010 y en los posteriores Autos de 4 de febrero de 2011, 13 de abril de 2011 y en el propio Auto de planteamiento de la cuestión. La Abogacía del Estado considera correcta la concepción plasmada en la providencia de 24 de marzo de 2010, es decir, que la “ejecutoria” de una Sentencia declarativa de la nulidad de una disposición reglamentaria quedaba concluida con la publicación en el “BOE” del fallo anulatorio. Ahora bien, si esta tesis es correcta, falla íntegramente la premisa de la que parte el Auto de planteamiento de la cuestión y no podría entenderse violado el derecho a la ejecución de quien ni siquiera fue recurrente (art. 24.1 CE) o la reserva de jurisdicción (art. 117.3 CE).

Si se aceptara, sin embargo, que la Sentencia del Tribunal Supremo de 24 de noviembre de 2009 permitiera una ejecución del tipo de la que se ha emprendido en la pieza separada, no por ello cabría considerar, sin más, que por la anulación del Real Decreto 1419/2005 quedaron inválidos cuantos actos administrativos se hayan dictado en su ejecución. Para graduar el alcance de la posible propagación de la invalidez del reglamento anulado a sus actos aplicativos lo primero que habría de plantearse el Tribunal contencioso-administrativo es un juicio acerca de la firmeza de aquéllos, algo que no se ha hecho con los múltiples actos administrativos dictados en relación con las obras de abastecimiento de agua a Baza, por no hablar de los demás actos aplicativos del Real Decreto 1419/2005 en las tres cuencas hidrográficas. Todos estos actos administrativos, firmes o no firmes, han servido para crear verdaderas constelaciones de terceros interesados, además de los expropiados, comenzando por los contratistas de las obras y sus empleados, siguiendo con los expropiados que prefieran retener el justiprecio y terminando por los vecinos de Baza, que seguramente verán ventajas en la mejora del abastecimiento de agua a su ciudad. Desde este punto de vista, no merece reproche que el legislador intervenga de manera general mediante la disposición cuestionada para proteger los intereses públicos (preservación de las obras públicas que han supuesto una gran inversión de recursos públicos) y de terceros en las obras y actuaciones llevadas a cabo a título de medidas excepcionales contra la sequía en tres cuencas hidrográficas que suponen las dos quintas partes del territorio nacional.

Aun suponiendo, polémicamente, que el modo de ejecutar la Sentencia de 24 de noviembre de 2009 plasmado en la providencia de 24 de marzo de 2010 y en las demás resoluciones que la han seguido es el correcto y que, además, la invalidación del Real Decreto 1419/2005 por vicios de procedimiento llevaba aparejada la insanable nulidad de todos los actos administrativos relativos a la contratación de las obras, expedientes expropiatorios y cualesquiera otros procedimientos administrativos que tengan la más mínima relación con la disposición reglamentaria írrita (de manera que las obras habrían de demolerse y restituirse los terrenos expropiados en las tres cuencas hidrográficas), no por ello tiene prohibido el legislador intervenir para preservar intereses públicos (conservación de las obras públicas ejecutadas, evitar el despilfarro de recursos públicos) y de terceros (contratistas, vecinos de Baza, etc.). Se pregunta el Abogado del Estado si acaso debe permanecer impasible el legislador mientras se demuelen obras hidráulicas de abastecimiento a poblaciones, simplemente porque en el expediente de elaboración de una disposición reglamentaria faltaban informes o la memoria económica podía haber sido mejor redactada e insiste en que las obras y actuaciones amparadas en el Real Decreto 1419/2005 se ejecutaron con total licitud entre 2005 y, al menos, 2010, puesto que no se suspendió cautelarmente la vigencia de la citada disposición.

La finalidad de la disposición adicional decimoquinta sería, de modo patente, constitucionalmente legítima. El legislador trata de evitar que una cuantiosa inversión pública pueda verse destruida por la evolución seguida en la llamada ejecución de una Sentencia que había anulado una disposición reglamentaria por vicios de procedimiento, y ello está en plena armonía con el mandato de economía y eficiencia del gasto público que contiene el artículo 31.2 CE. El legislador no pretende de ningún modo eludir o restringir la eficacia inherente a la Sentencia de 24 de noviembre de 2009. Por el contrario, la disposición cuestionada sólo se explica sobre la base del pleno reconocimiento de la eficacia propia de esa Sentencia, la anulación del Real Decreto 1419/2005, y —elemento añadido— a la vista de cómo viene entendiendo la Sección las consecuencias de tal anulación en la pieza de ejecución abierta. Como bien dice la STC [273/2000](#), ni la seguridad jurídica ni la interdicción de la arbitrariedad cubren una eventual expectativa de que los poderes públicos permanezcan

pasivos ante la concurrencia de un vicio procedimental que afecte a una norma cuya aplicación pueda favorecer la consecución de un interés general, en el caso la preservación de obras y actuaciones llevadas a cabo en tres cuencas hidrográficas al amparo del Real Decreto 1419/2005.

No es del todo correcto afirmar —se añade— que la disposición cuestionada pretenda “transformar lo inválido en válido”. Por el contrario, la misma parte justamente de la invalidez declarada y lo que hace es convalidar no el Real Decreto (que nulo se queda), sino las obras y actuaciones relativas a la ordenación de recursos hídricos ejecutadas a su amparo, algo que posiblemente podía haber resultado de la simple aplicación del artículo 73 LJCA. Además de preservar la inversión de recursos públicos, que tal es su finalidad sustancial, la disposición adicional decimoquinta sirve también a la seguridad jurídica de los terceros cuyos derechos o intereses pudieran quedar afectados si se entendiera que todas las citadas obras y actuaciones debían paralizarse y destruirse. No es la pervivencia del contenido normativo del Real Decreto 1419/2005 lo que se persigue, sino la conservación de obras y actuaciones de ordenación hidráulica. Tampoco puede decirse que se proponga excluir la fiscalización judicial de la actuación administrativa de ejecución de la Sentencia. La disposición adicional decimoquinta no afecta a la validez y eficacia de las resoluciones judiciales ya dictadas en la llamada pieza de ejecución de la Sentencia de 24 de noviembre de 2009. Simplemente pretende conservar las obras y actuaciones ya realizadas en tres cuencas hidrográficas de manera totalmente legítima, puesto que el Real Decreto 1419/2005 no fue objeto de medida cautelar alguna. La fiscalización judicial de la ejecución de la Sentencia debe llevarse a cabo con arreglo a la ley que resulte aplicable, incluida la ley sobrevenida tras dictarse la Sentencia, siempre que el legislador haya respetado los límites constitucionales.

La disposición cuestionada es perfectamente proporcionada. El interés público que protege (la preservación de la obra pública, el evitar que se malgasten fondos públicos ya invertidos) es de entidad muy superior que la preservación de la regularidad de los procedimientos de elaboración de disposiciones reglamentarias, *ratio decidendi* de la Sentencia de 24 de noviembre de 2009 para invalidar el Real Decreto 1419/2005. Es exacto lo que se lee al respecto en el Auto de planteamiento. El legislador de la disposición adicional decimoquinta quiere evitar que las actuaciones de la llamada pieza de ejecución de la Sentencia de 24 de noviembre de 2009 puedan conllevar “algún grado de afección” (paralización y demolición, nada menos) sobre obras públicas terminadas o en trance de terminar, que se levantaron al amparo del reglamento que el Tribunal Supremo anuló en dicha Sentencia. Que se levantaron, habría que precisar, con total legitimidad, porque el Real Decreto 1419/2005 no fue suspendido, y nadie podía sospechar que la Sentencia de 24 de noviembre de 2009 pudiera dar lugar a un curso de ejecución que amenazara la preservación física de las obras ejecutadas. La propia providencia firme de 24 de marzo de 2010 era concorde con tales expectativas: con la publicación del fallo anulatorio, “la ejecutoria está concluida”. Se destaca, además, que el fallo de la Sentencia de 24 de noviembre de 2009 no protege derechos personales de acreedores o derechos económicos firmes e intangibles, ni siquiera intereses difusos medioambientales. Tutela exclusivamente el interés legítimo en que las disposiciones reglamentarias se elaboren según un procedimiento en que figuren determinados documentos que garanticen que son legales, oportunas y acertadas, porque, empleando los propios términos del Auto de planteamiento, la razón del fallo anulatorio del Real Decreto 1419/2005 fue exclusivamente que no quedó acreditada la bondad del reglamento ni desde el plano de la adecuación a derecho ni desde el acierto y oportunidad de sus previsiones.

Se señala, por último en cuanto a este punto, que el legislador no intervino mientras el recurso 11-2006 estuvo pendiente para intentar inclinarlo a favor del Gobierno, autor del reglamento recurrido. La Sentencia de 24 de noviembre de 2009 es año y medio anterior a la disposición adicional decimoquinta. El legislador ha reaccionado solamente ante el cariz que iba tomando la llamada pieza de ejecución de esta Sentencia.

Se dice también en el Auto por el que la cuestión se promueve que la disposición legal se ha aprobado año y medio después de la Sentencia del Tribunal Supremo, sin que la Administración hiciera nada eficaz para reconducir en sede administrativa las deficiencias procedimentales determinantes de la invalidación del Real Decreto 1419/2005. Pero lo que la Administración hiciera, pudiera hacer o dejara de hacer es irrelevante para enjuiciar si una intervención del legislador es o no conforme con la Constitución. Es cierto que, como se indica en el mismo Auto, pudo la Administración haber repuesto las actuaciones procedimentales correspondientes al procedimiento de elaboración de aquel reglamento a fin de sustanciarlo en la debida forma, evacuando los trámites que el Tribunal Supremo echó en falta, y así acreditar en el procedimiento reglamentario la legalidad, acierto, oportunidad y viabilidad económico-financiera de la norma. Pero esta es simplemente una opción que, entre otras, podía seguir la Administración. Parece evidente que una Sentencia con el fallo de la de 24 de noviembre de 2009 no entraña ninguna obligación —positiva y exigible judicialmente— de que, cuatro años después, la Administración vuelva a confeccionar un expediente de elaboración de la disposición relativa a medidas excepcionales adoptadas por la sequía existente cuatro años antes.

Se argumenta en el Auto que la disposición adicional decimoquinta afecta a derechos e intereses reconocidos en una Sentencia firme, pues los recurrentes tienen “derecho *ex art. 24 CE* a que esa Sentencia firme se ejecute”. Pero precisamente los recurrentes —se observa— no han pedido la ejecución de la Sentencia de 24 de noviembre de 2009. Ha sido un tercero, amparado en lo dispuesto por los artículos 104.2 y 109.1 LJCA, en relación con los artículos 22 y 23.1 de la Ley 27/2006 de 18 de julio —a saber, la asociación Plataforma para la Defensa del Río Castril Siglo XXI—, quien ha promovido un incidente de “ejecución” de la citada Sentencia, que no reconoce derecho alguno a nadie y que como mucho tutela el interés legítimo en que las disposiciones reglamentarias se elaboren según un procedimiento en que figuren determinados documentos que garanticen que son legales, oportunas y acertadas. De ahí a la paralización o demolición de obras públicas o a la indemnización de supuestos gastos, daños y perjuicios hay una gran distancia.

Tampoco cabría acoger el razonamiento del Auto de planteamiento según el cual la enmienda que dio lugar a la disposición cuestionada no vino acompañada de ninguna clase de documentación o información técnica que pudiera salvar de algún modo la total ausencia de los imprescindibles informes técnicos que debieron elaborarse en el procedimiento reglamentario, de manera que las obras públicas realizadas al amparo de aquel reglamento, ahora convalidado mediante su elevación de rango, carecerían de cualesquiera antecedentes que permitieran valorar su adecuación a derecho y su racionalidad desde la perspectiva del art. 45 CE, cuestión que ya habría sido contestada con anterioridad en estas mismas alegaciones.

Se concluyó con la súplica de que se dictara Sentencia por la que desestimara la cuestión planteada.

7. Mediante escrito de 22 de mayo de 2012, registrado en el Tribunal el siguiente día 25, el Fiscal General del Estado presentó sus alegaciones, que pueden resumirse como sigue:

a) La cuestión de inconstitucionalidad cumple los presupuestos procesales para su admisibilidad, de modo que estas alegaciones se centran en si la disposición cuestionada infringe los artículos 24.1 (derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales firmes), 9.3 (interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos) y 33.3 (garantía patrimonial expropiatoria) de la Constitución.

b) Por lo que se refiere a la afirmada infracción del artículo 24.1, en relación con el artículo 117.3, ambos de la Constitución, y tras resumir lo que al efecto se dice en el Auto de planteamiento de la cuestión, comienza por señalar el Fiscal General del Estado que es dudoso que la Sentencia que, en este caso, declaró la nulidad de una disposición general por vicios de procedimiento, sin pronunciamientos de condena, pueda comprender ordenar la paralización o demolición de las obras y actuaciones concretas realizadas en aplicación de la referida norma. La consideración que hace el Tribunal *a quo* acerca de que las obras y actuaciones convalidadas por la disposición cuestionada impiden la ejecución de la Sentencia dictada en su día excede de lo que puede estimarse es el alcance de la ejecución de Sentencia meramente declarativa de nulidad por vicios de procedimiento. El propio Tribunal Supremo admite en su Auto que la Sentencia habría sido debidamente cumplida si el Gobierno, en uso de su potestad, hubiera elaborado una nueva norma reglamentaria cumpliendo los trámites omitidos por la declarada nula, quedando así bajo la cobertura de la legalidad las actuaciones ejecutadas al amparo de esta última. Por ello, se reitera lo alegado por la Fiscalía en el trámite *ex art.* 35.2 LOTC en orden a la carencia de fundamento de la presente cuestión, dado que la misma se apoya en el entendimiento de que la disposición cuestionada impide el adecuado cumplimiento de una Sentencia meramente declarativa (arts. 107.2 y 108 LJCA).

Subsidiariamente, para el supuesto de que el Tribunal no compartiera lo anterior, se alega que el hecho de que la ejecución de una Sentencia firme devenga legal o materialmente imposible no implica necesariamente la infracción del derecho a la tutela judicial efectiva, en su vertiente del derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales firmes, conforme a la doctrina del Tribunal Constitucional. La apreciación de la supuesta inconstitucionalidad de una norma legal que, de manera sobrevenida, impide el cumplimiento de una Sentencia firme ha de ser valorada teniendo en cuenta las circunstancias del caso y a la luz de la doctrina establecida por el Tribunal Constitucional y por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Se citan, a este respecto, las SSTC [73/2000](#), [273/2000](#) y [312/2006](#).

Se añade que es posible encontrar en la disposición cuestionada elementos que permiten, en principio, atribuirle la configuración de norma *ad casum*. Es una disposición que se incorpora a la Ley de residuos y suelos contaminados, cuyo objeto y contenido no guarda ninguna relación con el contenido de la disposición cuestionada y que no es una norma con vocación de generalidad. Se trata de una norma singular que viene a dar solución al problema de la falta de cobertura normativa que se ha producido por la declaración de nulidad del Real Decreto a cuyo amparo se realizaron determinadas actuaciones. Sin embargo, se discrepa del argumento que el Tribunal *a quo* expone para reforzar la idea de que se está ante una norma *ad casum*, relativo al tiempo y forma en que la disposición adicional se incorporó a la Ley 22/2011. Entiende el Fiscal General del Estado que la incorporación vía enmienda adicional en la tramitación del proyecto de aquella Ley en el Senado a propuesta del Grupo Parlamentario Socialista, y el hecho de que tal enmienda no produjera un debate parlamentario expreso en ambas Cámaras sobre la misma, no infringe el procedimiento legal

de tramitación parlamentaria de las normas legales, no pudiendo ser considerado elemento relevante para justificar por sí mismo la naturaleza *ad casum* de esta disposición adicional. La STC [73/2000](#) se pronuncia sobre la irrelevancia de las manifestaciones de los representantes políticos acerca de la intención de la norma y de las iniciativas parlamentarias que estos emprendan para sustentar sólo en ellos la consideración de una norma *ad casum* con la única finalidad de impedir la ejecución de una Sentencia firme. Se añade que la doctrina constitucional establece que el derecho a la ejecución de las resoluciones firmes, como parte del derecho a la tutela judicial efectiva, está sometido a las limitaciones y condiciones legales, resaltando también la importante capacidad de intervención que se reconoce al poder legislativo en la configuración de ese derecho fundamental, por más que tal potestad no sea ilimitada, pues el legislador no puede ni incurrir en arbitrariedad (artículo 9.3 CE) ni dejar de respetar la igualdad ni, en lo que al derecho a la tutela judicial se refiere, y en su vertiente al derecho a la ejecución, restringirlo de modo desproporcionada, citándose por extenso la STC [73/2000](#), así como la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 27 de abril de 2004.

No es cierto, además, que la elevación a rango legal de la norma anulada impida toda fiscalización jurisdiccional, puesto que, como ha señalado el Tribunal Constitucional, los Tribunales podrán hacer uso, como aquí se ha hecho, de lo previsto en el artículo 163 CE.

c) La doctrina jurisprudencial recordada en punto a la necesidad de ponderar la finalidad legítima y la proporcionalidad de la norma cuestionada en orden a lo que impone el artículo 24.1 CE a efectos del derecho a la ejecución de resoluciones firmes conduciría a poner de manifiesto lo siguiente. En primer lugar, que la pretensión deducida por los recurrentes en el proceso principal fue la de obtener la nulidad del Real Decreto 1419/2005; nulidad declarada por el Tribunal Supremo, sin que en la Sentencia se declararan o reconocieran derechos concretos de los recurrentes. En segundo lugar, que esta cuestión de inconstitucionalidad se plantea en fase de ejecución forzosa, al promover incidente de ejecución una asociación que no fue parte en el proceso y a la que el Tribunal Supremo tuvo por personada en fase de ejecución en concepto de persona afectada por el fallo. En relación con lo anterior, y a efectos de valorar la finalidad legítima y proporcionalidad de la disposición cuestionada, se señala que sólo de manera indirecta cabe considerar que la declaración de nulidad del Real Decreto pudiera afectar a la esfera de los posibles derechos o intereses económicos de los recurrentes en cuanto titulares de terrenos o concesiones afectados por las expropiaciones necesarias para la ejecución de las obras, siendo también posible considerar que la nulidad del Real Decreto pudiera afectar, de modo indirecto, a un interés general difuso, como es la protección del medio ambiente; interés difuso que, sin duda, justificó la admisión por el Tribunal Supremo de la personación de la asociación Plataforma en Defensa del Río Castril Siglo XXI como persona afectada por el fallo (art. 104.2 LJCA y arts. 22 y 23 de la Ley 27/2006).

El Tribunal *a quo* estima que la convalidación realizada por la disposición cuya constitucionalidad cuestiona no está justificada en atención al bien jurídico protegido y a la proporcionalidad de la iniciativa legislativa, pero considera el Fiscal General del Estado que el Auto de planteamiento de la cuestión no ofrece, en este punto, un razonamiento sobre la finalidad y proporcionalidad dichas, sino sobre la forma en la que el propio Tribunal Supremo entiende debía haberse cumplido adecuadamente su Sentencia, ya mediante la elaboración de una nueva norma reglamentaria que observara los trámites incumplidos (ejecución propia); ya, caso de acudir a la iniciativa legislativa, aportando en la tramitación parlamentaria los informes técnicos que permitieran subsanar los defectos de procedimiento que motivaron la nulidad de la norma reglamentaria y constatar la adecuación a Derecho y

racionalidad de las actuaciones y obras convalidadas desde la perspectiva del artículo 45 CE (ejecución impropia). Entiende, frente a ello, el Fiscal General del Estado que la finalidad y justificación de la disposición cuestionada es evitar la demolición de unas obras ya ejecutadas en su casi totalidad que supusieron una importante inversión de fondos públicos y, de otra parte, asegurar el interés general de abastecimiento de agua en las poblaciones comprendidas en las cuencas de los ríos Guadiana, Guadalquivir y Ebro, donde se produjo el problema de sequía que dio lugar a las medidas extraordinarias del Real Decreto 1419/2005. La finalidad que se expresa en la justificación a la introducción de la disposición adicional decimoquinta debe considerarse legítima, sin que, por otra parte, exista constancia objetiva de que las obras y actuaciones convalidadas infringieran la normativa de protección de medio ambiente, pues la Sentencia de 24 de noviembre de 2009 no se pronunció sobre el contenido o regulación material del Real Decreto ni sobre las obras de emergencia que en él se contemplaban. En lo que se refiere al juicio de proporcionalidad entre la finalidad legítima y el sacrificio que la misma comporta para el derecho a la ejecución de la Sentencia, se señala que los intereses personales y patrimoniales legítimos de las entidades recurrentes, que el Tribunal Supremo considera afectados, no aparecen concretados en su naturaleza y entidad, ni tampoco existe un reconocimiento expreso en la Sentencia de tales derechos e intereses. Los recurrentes, por otra parte, no instaron la ejecución forzosa de la Sentencia, aquietándose con la realización de las obras y actuaciones que contemplaba el Real Decreto y que supuestamente incidían en la esfera de sus derechos e intereses, y tampoco alegaron en el incidente de ejecución. Por ello, el posible sacrificio causado por la disposición cuestionada en unos intereses no concretados ni reclamados debe estimarse proporcionado en relación con la finalidad legítima de dicha norma (abastecimiento de agua a poblaciones afectadas por la sequía y conservación de obras en las que se habían invertido importantes cantidades de fondos públicos).

En relación con los intereses de la entidad Plataforma para la Defensa del Río Castril Siglo XXI, promotora del incidente de ejecución, se señala que esta asociación tan sólo solicitó una ejecución parcial en cuanto a las actuaciones realizadas al amparo del Real Decreto anulado (conducción de abastecimiento a Baza desde el embalse del Portillo), obras de emergencia que no figuraban en el Anexo del repetido Real Decreto, sino que fueron aprobadas por Orden Ministerial de 21 de noviembre de 2006, de la Ministra de Medio Ambiente, a solicitud de la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir y de conformidad con el artículo 6 del mismo Real Decreto. La asociación citada solicitó la paralización y demolición de tales obras por razones medioambientales que supuestamente afectaban al entorno del río Castril, según se desprende de las actuaciones, y fue con posterioridad a que se sobreseyeran provisionalmente las diligencias previas incoadas por la misma asociación por delito contra la ordenación del territorio en relación con la ejecución de tales obras cuando dicha entidad trató de impedir la continuación de las mismas mediante incidente de ejecución de la Sentencia de 24 de noviembre de 2009. Frente al interés de protección medioambiental, así supuestamente afectado por algunas de las obras de emergencia, debe oponerse la finalidad legítima de la disposición cuestionada de garantizar el abastecimiento de agua y evitar el coste que para los fondos públicos supone la demolición de unas obras ya efectuadas en un 94 por 100 en junio de 2011 y con un presupuesto asignado de 10.500.000 euros, según se desprende de la Orden Ministerial de 21 de noviembre de 2006, antes citada. Se observa, junto a ello, que las obras de emergencia de abastecimiento a Baza son sólo una parte de las realizadas al amparo del Real Decreto 1419/2005 y que es de suponer que las autorizadas con anterioridad a las de Baza estarían ejecutadas en su totalidad incluso antes de que se dictara la Sentencia del Tribunal Supremo de 24 de noviembre de 2009, que quedó firme en marzo de 2010 y cuyo costo es sensiblemente superior a las de conducción del abastecimiento a Baza. Por otro lado, la disposición adicional cuestionada convalidó la totalidad de las obras y

actuaciones de emergencia realizadas al amparo del Real Decreto 1419/2005 y no sólo las relativas al abastecimiento a Baza, por lo que debe contraponerse el interés de la protección medioambiental del río Castril, supuestamente afectado, con la finalidad legítima de asegurar el abastecimiento de agua a todas las poblaciones afectadas por la sequía en el ámbito territorial de las cuencas de los ríos Guadiana, Guadalquivir y Ebro, teniendo en cuenta que el abastecimiento de agua a las poblaciones se reconoce como el primer uso prioritario de los recursos hidráulicos (art. 60.3 del texto refundido de la Ley de aguas). Por todo lo expuesto, en el presente caso concurre una adecuada proporcionalidad entre la finalidad legítima de interés general, ya señalada, y la restricción del derecho a la ejecución de la Sentencia de 24 de noviembre de 2009, en cuanto que dicho incumplimiento supondría la afectación de unos derechos personales de los recurrentes que no aparecen reconocidos ni concretados en la propia Sentencia y desde la perspectiva del interés de protección medioambiental, que no consta por lo actuado que hubiera sido infringido por las obras y actuaciones convalidadas.

d) La desestimación de la existencia de infracción del artículo 24.1 CE determinaría necesariamente la desestimación de que la norma cuestionada haya infringido el principio de interdicción de la arbitrariedad y la garantía patrimonial expropiatoria (arts. 9.3 y 33.3 CE), siendo el propio Tribunal *a quo* el que vincula el fundamento de tales infracciones a los argumentos relativos a la lesión del derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales firmes (art. 24.1 CE). En lo que se refiere a la interdicción constitucional de la arbitrariedad, se señala, tras hacer referencia a la jurisprudencia constitucional al respecto, que tal infracción ha de descartarse por todas las razones por las que se ha puesto de manifiesto que no nos encontramos ante una norma *ad casum*, dictada con el exclusivo propósito de eludir la ejecución de la Sentencia firme de 24 de noviembre de 2009. La disposición cuestionada no revalida el Real Decreto anulado eludiendo los trámites formales infringidos por éste, sino que convalida las obras y actuaciones de emergencia realizadas a su amparo, dado que la Sentencia supuestamente eludida no se pronunció sobre la regulación material de la norma anulada ni declaró la irregularidad de las actuaciones en ella contempladas. Esta norma legal es ejercicio de la potestad legislativa dentro del amplio margen de opción constitucional del legislador y en atención a una finalidad legítima de interés general. No supone un sacrificio desproporcionado en relación con los intereses supuestamente afectados como consecuencia de sobrevenir la imposibilidad legal de cumplir el fallo que declaró la nulidad del Real Decreto 1419/2005. Los mismos razonamientos deben llevar a desestimar la duda de constitucionalidad respecto de la infracción de la garantía patrimonial expropiatoria de los recurrentes. Se reitera que la Sentencia de 24 de noviembre de 2009 no contenía un reconocimiento expreso de titularidad de los recurrentes que pudieran verse afectados por la convalidación legal de las obras y actuaciones de emergencia. Se añade que, dado que los expedientes de expropiación realizados y convalidados por la norma legal responden a una finalidad legítima de interés general, no puede en ningún caso considerarse que se haya infringido la garantía *ex* artículo 33.3 CE.

Se concluyó con la solicitud de que se desestimara la cuestión de inconstitucionalidad.

8. Por providencia de 3 de noviembre de 2015, se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 5 del mismo mes y año.

II. FUNDAMENTOS JURIDICOS

1. La Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo ha promovido esta cuestión de inconstitucionalidad en el curso del incidente de ejecución de la

Sentencia del mismo órgano judicial, de 24 de noviembre de 2009, resolución que, con estimación del recurso entonces interpuesto por un Ayuntamiento y cuatro entidades mercantiles, declaró nulo de pleno derecho el Real Decreto 1419/2005, de 25 de noviembre, por el que se adoptaron medidas administrativas excepcionales para la gestión de los recursos hidráulicos y para corregir los efectos de la sequía en la cuencas hidrográficas de los ríos Guadiana, Guadalquivir y Ebro. Este reglamento, dictado según su artículo 1 al amparo del art. 58 de la Ley de aguas (Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio), fue declarado nulo por el Tribunal Supremo —como en los antecedentes se ha expuesto— por los vicios de carácter procedimental en que se incurrió al elaborarlo: falta tanto de la audiencia previa a los organismos de cuenca (artículo 58, recién citado, de la Ley de aguas) como del preceptivo informe del Ministerio para las Administraciones públicas (art. 67.4 de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de organización y funcionamiento de la Administración General del Estado) y, en fin, de dictamen del Consejo de Estado (art. 24.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, y art. 22.3 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado). Apreció también el Tribunal sentenciador que, además de las carencias reseñadas, la memoria económica del Real Decreto impugnado, exigible conforme al artículo 24.1 a) de la citada Ley 50/1997, no era sino una fórmula vacía de contenido, que impedía conocer, por lo tanto, el coste estimado de las medidas excepcionales a adoptar. Por todo ello, en suma, estimó el Tribunal Supremo, y lo recuerda así en su Auto de planteamiento de la cuestión, que el Real Decreto se dictó en su día prescindiendo, prácticamente, de todos los informes que pudieran garantizar su legalidad, acierto, oportunidad y viabilidad económica, lo que fue determinante de su invalidez e impuso la consiguiente declaración de nulidad de pleno derecho de la disposición reglamentaria.

Firme y ya con efectos generales aquella Sentencia de anulación, el Tribunal que hoy promueve la cuestión incoó, por providencia de 25 de noviembre de 2010, incidente de ejecución de la misma a solicitud de la Plataforma para la Defensa del Río Castril Siglo XXI, asociación que —como también queda dicho en los antecedentes— pidió, al amparo del artículo 109 de la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa (LJCA), que se requiriera al entonces Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino ordenara a la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir la inmediata paralización de la ejecución de las obras para la conducción de abastecimiento de agua a Baza (Granada) desde el embalse del Portillo; que se paralizaran, asimismo, los expedientes de expropiación forzosa de las fincas afectadas por tales obras públicas y, en fin, que se demolieran éstas con reposición de los terrenos a su estado primitivo. Con fecha 4 de febrero de 2011 dictó Auto la Sección Quinta en el que, acogiendo en parte lo interesado, ordenó la inmediata paralización tanto de determinadas obras de emergencia para la conducción de abastecimiento a Baza desde el embalse del Portillo como de los expedientes de expropiación de las fincas afectadas por dichas obras, ello sobre la base de que, anulado el Real Decreto 1419/2005, tales actuaciones administrativas carecían ya de toda cobertura normativa. Se acordó también en este Auto que se requiriera a la Administración del Estado para que informara al Tribunal de la situación en que las obras se encontraban con vistas a decidir, en su caso, sobre las demás pretensiones formuladas por la asociación personada en ejecución. Este Auto, recurrido en reposición por el Abogado del Estado, fue confirmado por otro de 13 de abril de 2011, que reiteró, en lo sustancial, sus argumentos.

Así en curso el incidente de ejecución, la Abogacía del Estado puso en conocimiento de la Sala, en julio de 2011, la aprobación por las Cortes Generales, y posterior publicación en el “Boletín Oficial del Estado”, de la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados, y pidió que, con arreglo a lo establecido en su disposición adicional

decimoquinta, se acordara la conservación de las actuaciones objeto de controversia en la pieza de ejecución. La regla legal que así fue invocada por la representación de la Administración es, en definitiva, la que ha sido objeto de la actual cuestión de inconstitucionalidad. Su contenido (bajo la rúbrica Convalidación de actuaciones realizadas al amparo del Real Decreto 1419/2005, de 25 de noviembre) es el siguiente:

“1. Se convalidan todas las obras y actuaciones relativas a la ordenación de los recursos hídricos en las cuencas del Guadiana, Guadalquivir y Ebro, derivadas de la ejecución del Real Decreto 1419/2005, de 25 de noviembre, declarado nulo por sentencia del Tribunal Supremo de 24 de noviembre de 2009.

Dichas actuaciones tendrán la consideración de emergencia a los efectos prevenidos en el artículo 97 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público.

2. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 58 del texto refundido de la Ley de Aguas, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, las actuaciones aprobadas al amparo del Real Decreto 1419/2005, de 25 de noviembre, cuyo régimen jurídico se convalida por la presente disposición, llevan implícita la declaración de utilidad pública, a los efectos de la ocupación temporal y expropiación forzosa de bienes y derechos, así como la de urgente necesidad de la ocupación.”

Como ya hubo ocasión de exponer con más detalle —y sobre ello se habrá de volver en lo que sigue—, el Tribunal *a quo* entiende que el precepto transcrito puede ser inconstitucional tanto por infringir el derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales firmes (art. 24.1 CE) y, en relación con ello, la exclusiva potestad jurisdiccional para hacer ejecutar lo juzgado (art. 117.3 CE), como por vulnerar la interdicción de la arbitrariedad en el actuar de los poderes públicos (art. 9.3 de la norma fundamental), dudas o tachas de inconstitucionalidad, una y otra, que se argumentan en el Auto de planteamiento con una fundamentación en lo esencial común, cifrada en lo que la transcrita disposición adicional entrañaría de “ejercicio abusivo” del poder legislativo al intentar eludir o sortear, por vía de convalidación, lo resuelto por la Sentencia anulatoria del Real Decreto 1419/2005, con la consiguiente lesión del derecho fundamental a la debida ejecución de aquella resolución judicial por el propio Tribunal que la dictó. Para el juzgador *a quo*, además, la disposición adicional decimoquinta de la Ley 22/2011 depararía una infracción de la garantía patrimonial de los bienes y derechos que la Constitución dispone en su artículo 33.3, pues esta convalidación por ley de las actuaciones expropiatorias llevadas a cabo al amparo del reglamento anulado impediría a los afectados —viene a decirse— defender sus derechos e intereses en plenitud y, en su caso, ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo.

Las censuras de inconstitucionalidad que así sintetizamos se acompañan, en el Auto de planteamiento, de consideraciones críticas tanto respecto al procedimiento de adopción como sobre la forma misma de la disposición cuestionada, regla esta, observa el Tribunal Supremo, que se incorporó al texto legal finalmente aprobado mediante una enmienda del Senado carente de estudios o informes técnicos que la avalasen y que resultó, además, enteramente ajena, por su objeto, a la materia sobre la que versaba el proyecto del Gobierno que estuvo en el origen de la actual Ley 22/2011. La disposición adicional decimoquinta se presentaría, en fin, como un precepto *ad hoc*, lo que haría evidente —cabe entender— su propósito de eludir la plena y debida ejecución de la Sentencia que anuló el reglamento que ahora se dice convalidado.

2. Antes de abordar el examen de las dudas de constitucionalidad así planteadas son procedentes unas primeras precisiones sobre el objeto y relevancia de la cuestión misma, así como acerca del ámbito del enjuiciamiento que para resolverla nos corresponde:

a) La disposición adicional decimoquinta de la Ley 22/2011, aquí cuestionada, viene a convalidar, según su expreso dictado, actuaciones realizadas al amparo del Real Decreto 1419/2005 y extiende por tanto su ámbito de aplicación —como lo hizo el reglamento anulado— a medidas “relativas a la ordenación de los recursos hídricos en las cuencas del Guadiana, Guadalquivir y Ebro” (número 1 de la propia disposición). La circunstancia de que el incidente de ejecución en cuyo curso se ha promovido la cuestión de inconstitucionalidad se haya iniciado y se tramite respecto de unas muy concretas actuaciones llevadas a cabo sólo en una de tales cuencas hidrográficas (la del Guadalquivir) ha sido puesta de manifiesto por la Abogacía del Estado y por la Fiscalía en sus alegaciones, pero el que esto sea así no impide, desde luego, que esta disposición adicional, de enunciado inescindible para todas y cada una de las actuaciones a las que afecta, sea cuestionada y enjuiciada ahora en la plenitud de su alcance normativo y no sólo por referencia a la convalidación de las singulares actuaciones —obras y expropiaciones— respecto de las que se promovió y se sigue el incidente de ejecución del que trae causa esta cuestión de inconstitucionalidad.

b) La cuestión, por lo demás, se plantea, y así es correcto, antes de dictar la resolución final que procediere en la pieza de ejecución [art. 35.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC)], sin que quepa ahora dudar, a los efectos del enjuiciamiento que se nos pide, de la relevancia inicial de la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la disposición cuestionada a efectos de la decisión, en un sentido u otro, del incidente en suspenso (STC [50/2015](#), de 5 de marzo, FJ 2). El órgano *a quo* considera, en efecto, que la norma legal de cuya validez duda mediatiza o trava el derecho a la plena ejecución de la Sentencia que dictó en su día y le sustrae, en la misma medida, la exclusiva potestad que la Constitución le atribuye para llevar a término esa ejecución, apreciaciones estas que —sean o no de compartir— no pueden estimarse *ab initio*, visto el contenido de la regla cuestionada, carentes, desde luego, de todo fundamento en punto al condicionamiento por la validez o invalidez de la ley de la resolución a dictar. Ello sin perjuicio, como después se dirá, de la concurrencia o no de tal inexcusable presupuesto de la relevancia de la propia cuestión (art. 163 CE y art. 35.1 y 2 LOTIC) respecto de alguna de las otras vulneraciones constitucionales en las que, a decir del Auto de planteamiento, habría incurrido aquí el legislador.

c) Objeto exclusivo del enjuiciamiento que en lo que sigue haremos es en fin, como corresponde a este proceso constitucional, la validez o invalidez constitucional de la norma legal cuestionada, sin que, por lo tanto, debamos hacer valoración jurídica alguna en esta Sentencia sobre unas u otras de las actuaciones realizadas o enjuiciadas en el procedimiento del que la cuestión emana, por más que a tales actuaciones se hayan referido, para ilustrar a este Tribunal sobre los antecedentes del caso, tanto el propio Auto de planteamiento de la cuestión como el Abogado del Estado y el Fiscal General del Estado en sus alegaciones. Si una cuestión de inconstitucionalidad cumple, como aquí es de ver, los presupuestos iniciales para su admisibilidad, el enjuiciamiento al que ha de dar lugar es tan abstracto como el que corresponde realizar en un recurso de inconstitucionalidad (STC [92/2013](#), de 22 de abril, FJ 3), ya que “en este proceso constitucional se enjuicia, estrictamente, la conformidad a la Constitución de uno o varios enunciados legales, sin tomar en consideración, salvo en lo relativo a la viabilidad de la cuestión, las concretas circunstancias del supuesto planteado en el proceso del que aquélla deriva, sobre las que nada podemos decir y que en nada, tampoco, han de condicionar nuestro enjuiciamiento” [STC [238/1992](#), de 17 de diciembre, FJ 1 b)].

Ello sin perjuicio, como se verá, de que, al censurarse aquí un precepto legal por desvirtuar lo dispuesto en un pronunciamiento judicial e impedir su plena ejecución, este Tribunal deba, para cumplir el cometido que le es propio, contrastar, a los solos efectos del enjuiciamiento de la ley, lo dispuesto en ella y lo resuelto en el fallo que así se dice contrariado. Tal hipotética colisión entre la norma legal y el *dictum* de la resolución judicial se constituye como presupuesto, en efecto, de la eventual afectación —lesiva o no— del derecho enunciado en el artículo 24.1 CE (SSTC [73/2000](#), de 14 de marzo, FJ 9, y [312/2006](#), de 12 de diciembre, FJ 5).

3. Estima el Tribunal Supremo, en primer lugar, que la disposición legal que ha cuestionado infringe el principio constitucional de interdicción de la arbitrariedad (art. 9.3 CE) por haber sido “aprobada *ad casum* y sin justificación suficiente”, lo que, con otras palabras, supondría, ya se dijo, un “ejercicio abusivo” de la potestad legislativa de las Cortes Generales (art. 66.2 CE).

Con esta primera alegación el órgano judicial promotor de la cuestión suscita explícitamente, a propósito de la norma legal cuestionada, el problema de la conformidad de las leyes singulares con determinados preceptos constitucionales. Por ello, debemos comenzar recordando la doctrina de este Tribunal al respecto. Según nuestra doctrina, las leyes singulares no son, por este mero hecho, inconstitucionales, si bien, al no constituir un ejercicio normal de la potestad legislativa, están sujetas a una serie de límites contenidos en la propia Constitución (por todas, STC [129/2013](#), de 4 de junio, FJ 4). Por ello, cuando la ley o la disposición legal objeto del proceso es calificada como “ley singular” por alguna de las partes, antes que nada debe examinarse su naturaleza, pues solo establecida su verdadera naturaleza estaremos en condiciones de pronunciarnos sobre las vulneraciones de preceptos constitucionales que se le reprochan (STC [50/2015](#), FJ 3).

Tal y como hicimos en la citada STC [50/2015](#) (FJ 3), en el examen de la naturaleza de la ley impugnada debemos atender a los tipos de leyes singulares diferenciados por nuestra doctrina, que fue sistematizada en la STC [203/2013](#), FJ 3. 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).

Conforme a tales criterios procede examinar el contenido de la disposición adicional decimoquinta de la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados. Dicha norma, según se dijo, convalida “todas las obras y actuaciones relativas a la ordenación de los recursos hídricos en las cuencas del Guadiana, Guadalquivir y Ebro, derivadas de la ejecución del Real Decreto 1419/2005, de 25 de noviembre, declarado nulo por Sentencia del

Tribunal Supremo de 24 de noviembre de 2009”; y, además, precisa que dichas actuaciones tendrán la consideración de emergencia a los efectos del art. 97 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de contratos del sector público, y que, de conformidad con lo dispuesto en el art. 58 del texto refundido de la Ley de aguas, llevarán implícita la declaración de utilidad pública, a los efectos de la ocupación temporal y expropiación forzosa de bienes y derechos, así como la de urgente necesidad de la ocupación. Las obras y actuaciones convalidadas son las realizadas al amparo de la norma reglamentaria anulada por varias Administraciones (confederaciones hidrográficas, Ministerio de Medio Ambiente), durante un periodo de cuatro años (2005-2009) y en el ámbito territorial definido por tres cuencas hidrográficas (Guadiana, Guadalquivir y Ebro).

De entre los supuestos sistematizados en la STC [203/2013](#), la norma cuestionada se diferencia de la categoría de ley de destinatario único: aunque el círculo de afectados por el efecto convalidante de la norma esté cerrado y su identidad pueda ser de alguna forma determinable —por ejemplo, mediante un cotejo más o menos laborioso de los expedientes tramitados al amparo del Real Decreto 1419/2005 por las diversas entidades facultadas—, resulta notorio que la identidad de los destinatarios de la disposición cuestionada no ha sido tenida 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.

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 nuestra doctrina 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 nuestra doctrina 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 afirmamos 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 añadimos 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, concluimos 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).

La enunciación del canon que deriva de la naturaleza de ley singular de la norma cuestionada se solapa en el presente caso en gran parte con el parámetro de enjuiciamiento aplicable al examen de dos de las tachas de inconstitucionalidad aducidas por el órgano judicial promotor de esta cuestión de inconstitucionalidad.

4. Por tanto, una vez afirmada la naturaleza de ley singular de la norma cuestionada, el enjuiciamiento de la primera duda de constitucionalidad que aduce el Auto de planteamiento, la tacha de arbitrariedad proscrita por el art. 9.3 CE, requiere específicamente examinar si el supuesto de hecho que contempla la disposición adicional decimoquinta de la Ley 22/2011 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. A tal fin, como advertíamos anteriormente, deben tenerse en cuenta las particularidades que derivan de las llamadas “leyes de convalidación” o “convalidaciones legislativas”, pues el presente proceso es el primero en el que este Tribunal enjuicia un supuesto explícito de convalidación legislativa, aunque en el pasado se ha ocupado de supuestos que guardan alguna semejanza (SSTC [73/2000](#), de 14 de marzo, y [273/2000](#), de 15 de noviembre).

Bajo la expresión “convalidaciones legislativas” pueden cobijarse en la práctica fenómenos muy diversos. En lo que sigue únicamente prestaremos atención a aquellas intervenciones del legislador o del Gobierno que, mediante la aprobación de una norma con rango de ley, pretenden eliminar los efectos prácticos, en todo o en parte, de una declaración judicial de ilegalidad ya recaída. Las normas convalidantes comparten con las demás leyes singulares algunas características (su carácter singular) y algunos problemas constitucionales comunes (la posibilidad de que supongan un ejercicio arbitrario de la potestad legislativa), y presentan a su vez perfiles específicos (su típico efecto retroactivo). Aunque en una primera aproximación la problemática constitucional de las convalidaciones legislativas parece situarse en la encrucijada de grandes principios constitucionales (la división de poderes, el principio democrático, la reserva de jurisdicción y, en particular, la indemnidad absoluta de las decisiones judiciales firmes, y la seguridad jurídica), conviene comenzar nuestro análisis por un nivel más modesto, para no incurrir en formulaciones huecas y demasiado abstractas a partir de aquellos principios, prestando atención a las formas que prevé el ordenamiento para remediar los vicios que pueden aquejar a los actos y las normas administrativas a fin de situar el problema de las convalidaciones legislativas en su justo término.

La subsanación y consiguiente convalidación de actos y normas constituye, como es conocido, una institución que no es ajena al Derecho administrativo (regulada en el art. 67 de la Ley de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común por lo que se refiere a los actos administrativos anulables), sin que ello implique una forma de dejar sin sanción la infracción de ciertas normas jurídicas, sino todo lo contrario, pues la subsanación pretende cumplir y hacer valer la norma jurídica que se infringió cuando se dictó el acto subsanable. Como ha afirmado este Tribunal, los principios constitucionales de seguridad jurídica y de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos “no cubren una eventual expectativa de que los poderes públicos permanezcan pasivos ante la concurrencia de un vicio procedimental que afecte a una norma cuya aplicación pueda favorecer la consecución de un interés general” (STC [273/2000](#), FJ 12). No obstante, determinados vicios pueden resultar insubsanables en sí, o su subsanación puede devenir imposible, por ejemplo tras una declaración de nulidad por Sentencia firme. Entonces la Administración puede no tener otra opción, si quiere poner remedio a la infracción y perseguir la consecución del interés general concernido, que dictar un nuevo acto o un nuevo reglamento. Si el contenido de la disposición anulada es en sí mismo legal, la Administración siempre podrá volver a establecerla mediante una nueva declaración de voluntad libre de cualquier vicio procedimental, conservando incluso los trámites válidos empleados en la elaboración del declarado nulo. Cuando la Administración obra así, no comete desacato respecto a la Sentencia que ha anulado el acto ni vulnera el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva de la persona física o jurídica que solicitó y obtuvo esa anulación. Esto es algo que el propio órgano judicial promovente de la cuestión de inconstitucionalidad también admite, pues sostiene que los vicios de procedimiento que aquejaban al Real Decreto anulado eran subsanables, si bien discrepa de la forma empleada a tal fin por el legislador y sostiene que solo cabía la elaboración de una nueva norma reglamentaria que observara los trámites incumplidos o bien la tramitación parlamentaria que incluyese los informes técnicos que permitieran subsanar los referidos defectos de procedimiento y constatar la adecuación a Derecho y racionalidad de las actuaciones y obras.

5. Las observaciones anteriores, aunque básicas y fragmentarias, permiten enmarcar el alcance de la intervención que, en el presente supuesto, deriva de la norma convalidante.

Mediante la cuestionada convalidación legislativa, el legislador pretende abordar un supuesto de hecho excepcional. Con la anulación por Sentencia firme del Real Decreto 1419/2005 por vicios relativos al procedimiento de elaboración al cabo de casi cuatro años de aplicación, una serie de obras públicas, expropiaciones y actuaciones de ordenación de los recursos hídricos realizadas durante casi cuatro años pudieron quedar en cierta incertidumbre, al menos a los ojos de algunos ciudadanos, al desaparecer la cobertura jurídica que formalmente les proporcionaba aquella norma, sin que, a efectos de nuestro juicio de constitucionalidad, tengamos que determinar hasta qué punto esa cobertura les era o no imprescindible como presupuesto de validez o podía extraerse también de otros elementos normativos y administrativos, o de qué forma la declaración judicial de nulidad de una disposición administrativa de carácter general afecta a los actos administrativos dictados a su amparo, sean o no firmes.

A su vez, el propio Real Decreto anulado trae causa de una situación excepcional: la situación de extrema escasez de agua en que se encontraba en el otoño de 2005 el ámbito territorial definido en los planes hidrológicos de las confederaciones hidrográficas del Guadiana, Guadalquivir y Ebro, situación que motivó que, con base en el art. 58 del texto refundido de la Ley de aguas, se establecieran mediante Real Decreto una serie de medidas para paliarla (art. 1 del Real Decreto 1419/2005). Situación excepcional que se mantuvo en los años posteriores y que condujo a prorrogar la vigencia del Real Decreto 1419/2005, inicialmente prevista hasta el 30 de noviembre de 2006, hasta el 30 de noviembre de 2009 mediante sucesivos decretos-ley (Reales Decretos-ley 9/2006, 9/2007 y 8/2008).

A la vista de las circunstancias del caso interesa destacar varios hechos.

En primer lugar, la adopción por el Gobierno de medidas para superar una situación de extrema escasez de agua no fue producto de una autoatribución llevada a cabo por el Real Decreto anulado. Tanto la potestad en sí como su régimen jurídico estaban —y siguen estando— expresamente previstos con carácter general en la norma de rango legal —el art. 58 del texto refundido de la Ley de aguas— al amparo de la cual se dictó el Real Decreto 1419/2005; norma de rango legal que, por lo tanto, era conocida por los ciudadanos afectados. Debe resaltarse que en dicha norma legal se prevé el régimen jurídico de las actuaciones a desarrollar: en lo que aquí importa, se dice que la aprobación de las medidas necesarias “llevará implícita la declaración de utilidad pública de las obras, sondeos y estudios necesarios para desarrollarlos, a efectos de la ocupación temporal y expropiación forzosa de bienes y derechos, así como la de urgente necesidad de la ocupación”. De igual forma, el entonces vigente art. 72 de la Ley del texto refundido de la Ley de contratos de las Administraciones públicas facultaba directamente a seguir la tramitación de emergencia de los contratos administrativos “cuando la Administración tenga que actuar de manera inmediata a causa de acontecimientos catastróficos, de situaciones que supongan grave peligro o de necesidades que afecten a la defensa nacional” (en los mismos términos lo establece ahora el vigente art. 113 del texto refundido de la Ley de contratos del sector público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre). Además, los sucesivos Decretos-ley que prorrogaron la vigencia temporal del Real Decreto 1419/2005 hasta el 30 de noviembre de 2009 confirmaron la vigencia del supuesto de hecho y las consecuencias de dicha norma reglamentaria, esto es, la situación de sequía y la necesidad de adoptar justamente las medidas excepcionales para corregir los efectos de la sequía en las cuencas hidrográficas del Guadalquivir establecidas en el Real Decreto 1419/2005. Unas obras y actuaciones excepcionales que, sorpresivamente, se vieron privados de la cobertura jurídica que les ofrecía el citado Real Decreto —si ese Real Decreto constituía su único

fundamento jurídico es algo, ya se dijo, que no nos corresponde decidir—, pero cuya validez no fue discutida en el proceso contencioso-administrativo que concluyó con la Sentencia del Tribunal Supremo de 24 de noviembre de 2009.

Pues bien, ese mismo régimen jurídico de las obras y actuaciones realizadas al amparo del Real Decreto 1419/2005 es el que se confirma una vez más, por expresa remisión a las citadas normas legales, en la disposición adicional decimoquinta de la Ley 22/2011. Así pues, en la medida en que reitera el régimen jurídico expresamente previsto en el artículo 58 del texto refundido de la Ley de aguas y en el artículo 72 del texto refundido de la Ley de contratos de las Administraciones públicas, la disposición adicional decimoquinta de la Ley 22/2011 no viene a innovar el ordenamiento, sino que se limita a reiterar unas consecuencias jurídicas que se hallaban establecidas en preceptos legales existentes con anterioridad al comienzo de las obras y actuaciones de emergencia previstas en el Real Decreto. Utilizando los términos que utilizó este Tribunal en la STC [273/2000](#) (FJ 12), podemos afirmar que “el precepto cuestionado carece de efectos constitutivos, en el sentido de que no introduce retroactivamente una modificación respecto de una situación que ya venía regida por la reiterada norma”. En otras palabras, la norma legal no introduce cambio alguno respecto de la ordenación jurídica previa de las obras y actuaciones de ordenación de los recursos hídricos en situaciones de escasez de agua.

En segundo lugar, debemos reparar en el tipo de infracción que fundamentó la declaración de nulidad del Real Decreto 1419/2005, ya que resulta de aplicación lo que este Tribunal afirmó en un supuesto que guarda semejanza con el presente: “la anulación de las normas reglamentarias mencionadas tuvo por causa exclusiva la concurrencia de un defecto de procedimiento, sin que en ningún momento las resoluciones judiciales apreciaran la existencia de un vicio de carácter sustantivo” (STC [273/2000](#), FJ 12).

En tercer lugar, mediante la convalidación legislativa explícita que contiene la norma cuestionada no se dicta un nuevo acto que sustituya al declarado nulo por Sentencia firme; esto es, frente a lo que parece sostenerse en el Auto de planteamiento la disposición legal cuestionada no pretende resucitar retroactivamente al Real Decreto declarado nulo, dotándole de fuerza de ley mediante una elevación de su rango normativo. Es notorio que la norma cuestionada “no reproduce casi miméticamente una regulación reglamentaria previamente declarada nula” (como, en cambio, ocurría en el supuesto abordado por la STC [50/2015](#), lo que determinó entonces que se apreciara la vulneración del art. 24.1 CE) y que no pretende elevar retroactivamente de rango el contenido de las disposiciones del reglamento declarado nulo (como, en cambio, ocurría en el supuesto abordado por la STC [273/2000](#), en la que, no obstante, se descartó la vulneración del art. 9.3 CE).

En definitiva, la convalidación que dispone la disposición adicional decimoquinta no es fruto de una modificación del ordenamiento dirigida a proporcionar encaje jurídico a unas obras y actuaciones administrativas ya realizadas que habían carecido de él, ni consecuencia de una modificación del ordenamiento para articular de modo diferente los intereses que el legislador considere dignos de protección por ley, posibilidad esta que, dentro de los límites constitucionales que el legislador debe siempre respetar, no vendría tampoco vedada de forma absoluta, según nuestra jurisprudencia, por la exigencia constitucional de la efectividad de las Sentencias firmes (STC [312/2006](#), FJ 4).

6. Sentado lo anterior estamos en condiciones de indagar si la norma convalidante cuestionada tiene una justificación objetiva y proporcionada a la excepcionalidad del supuesto de hecho que se quiere atender y que ha justificado su aprobación.

Aunque la exposición de motivos de la Ley 22/2011 no incluye una justificación específica de la disposición adicional decimoquinta, debemos tener presente que la regla aquí enjuiciada fue incorporada al texto del entonces proyecto de ley mediante una enmienda en el Senado — aceptada después por el Congreso de los Diputados— que se formalizó, como exige el artículo 107.2 del Reglamento del Senado, con la pertinente “justificación explicativa”, motivación esta en la que se hizo pormenorizada referencia, para dar razón de la convalidación propuesta, a las inversiones ya realizadas, al interés general en el mantenimiento de unas obras casi del todo ejecutadas y a la garantía del abastecimiento de agua potable a las poblaciones afectadas por la sequía.

En la STC [273/2000](#) (FJ 12) este Tribunal consideró que la mejora de la calidad ambiental de las aguas constituía un interés de relevancia constitucional amparado por el art. 45 CE que justificaba la intervención del legislador autonómico para elevar retroactivamente de rango unas disposiciones reglamentarias que contenían unas normas relativas al canon de saneamiento. *A fortiori*, resulta indudable en el presente caso la concurrencia de claras exigencias de interés público que fundamenten la medida convalidatoria adoptada, pues el legislador estatal ha tratado de garantizar la plena eficacia de unas obras y actuaciones que se dirigían a la efectiva consecución de intereses de no menor relevancia constitucional y que pueden conectarse con bienes constitucionalmente protegidos en los arts. 15, 31.2, 40, 43 y 45 CE, como son la cobertura de las necesidades de agua de la población, para satisfacer tanto sus necesidades más básicas como las derivadas de la actividad económica, ante la constatación de las “extremadamente bajas reservas hídricas existentes en el ámbito territorial de las citadas Confederaciones Hidrográficas” (preámbulo del Real Decreto 1419/2005), y el mantenimiento de las inversiones efectuadas en las diversas obras e infraestructuras puestas en marcha e incluso finalizadas. Los mencionados intereses de relevancia constitucional podrían quedar desamparados durante el periodo que media entre la fecha de entrada en vigor del Real Decreto declarado nulo y el momento en que se publica la disposición adicional decimoquinta de la Ley 22/2011. Así pues, no puede reprocharse una falta de justificación objetiva a la voluntad del legislador de que las diversas obras y actuaciones de ordenación de los recursos hídricos realizadas durante un periodo de cuatro años en el ámbito territorial de tres confederaciones hidrográficas adquirieran plena validez y eficacia, procurando arbitrar, dentro del margen de discrecionalidad propio del legislador, “una solución adecuada, a una situación singular” (STC [166/1986](#), de 19 de diciembre, FJ 11).

Y por lo que respecta a la proporcionalidad de la medida adoptada, conviene recordar el significado que hemos 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 este Tribunal no aprecia la existencia de medidas administrativas igualmente idóneas para remediar la pérdida sobrevenida de la cobertura jurídica que podría

aquejar a las obras y actuaciones realizadas al amparo del Real Decreto anulado. La tramitación de un nuevo procedimiento de elaboración de disposiciones generales con vistas a la adopción de un nuevo reglamento que sustituyera retroactivamente al declarado nulo podría considerarse jurídicamente inviable debido al contenido de algunas de las medidas allí establecidas; e incluso, en el caso de que ello se considerara jurídicamente viable, no resultaba una solución por sí misma adecuada a la situación singular existente, pues el problema que el legislador quiso remediar, una vez finalizada la situación de sequía, no era la desaparición del marco jurídico dispuesto en el Real Decreto 1419/2005, sino la incertidumbre jurídica que podía pender sobre la validez de la multitud de obras y actuaciones realizadas a su amparo. Por ello, no puede decirse que la convalidación que lleva a cabo la disposición adicional decimoquinta —convalidación de actos dictados en aplicación de un reglamento declarado nulo de pleno derecho— sea, en ningún sentido de la palabra, cosa típica o normal de la función administrativa, ni, en suma, un ejercicio arbitrario de la potestad legislativa.

Dada la trascendencia de las obras y actuaciones realizadas para la satisfacción de intereses de relevancia constitucional y la incertidumbre que podía aquejar a la validez de dichas obras y actuaciones tras la anulación del Real Decreto 1419/2005, por una parte, y la inexistencia de remedios alternativos para conseguir con igual eficacia la preservación de aquellas obras y actuaciones, por otra, se puede concluir que la utilización de la ley para su convalidación era una medida razonable y proporcionada a la situación excepcional que se trataba de remediar con su aprobación.

7. Se dice también en el Auto de planteamiento de la cuestión que la enmienda que dio lugar a la disposición ahora enjuiciada “no vino acompañada de ninguna clase de documentación o información técnica que pudiera salvar de algún modo la total ausencia de los imprescindibles informes técnicos que debieron elaborarse en el procedimiento reglamentario” que dio lugar al anulado Real Decreto 1419/2005. Esta observación no es, en cuanto tal, discutible en este cauce, pero si hubiera de entenderse dirigida —como parece— a fundamentar, desde otro enfoque, la arbitrariedad de la disposición cuestionada no hay sino que señalar que a semejante conclusión no cabe en modo alguno llegar a partir de aquella constatación. Las Cortes Generales no han incurrido en arbitrariedad al convertir en disposición de ley la enmienda senatorial que queda dicha sólo porque la misma se presentara, en su momento, sin unas informaciones o documentaciones de orden técnico que de ninguna manera el Ordenamiento —ni la Constitución ni el Reglamento del Senado— exigen para su presentación y tramitación, siendo del todo evidente, por lo demás, que la norma constitucional que impone que los proyectos de ley aprobados en Consejo de Ministros sean sometidos al Congreso de los Diputados con los “antecedentes necesarios” para que la Cámara se pronuncie sobre ellos (art. 88) nada dice —frente a lo que se viene a afirmar en el Auto de planteamiento— sobre las condiciones de presentación de enmiendas en las Cámaras parlamentarias. Este Tribunal ya ha tenido ocasión de advertir, al respecto, que no cabe proyectar sobre la facultad de enmienda parlamentaria exigencias y requisitos exigidos sólo por el Ordenamiento para los proyectos de ley del Gobierno [SSTC [36/2013](#), de 14 de febrero, FJ 4, y [111/2013](#), de 9 de mayo, FJ 2 b), relativas ambas a la intervención, mediante informe, del Consejo de Estado]. Las disposiciones legales que traen causa, como aquí fue el caso, de enmiendas parlamentarias de adición no resultan inconstitucionales, en suma, por el mero hecho de que se hayan adoptado por las Cámaras sin otros requisitos documentales que los exigidos por el bloque de la constitucionalidad, ello sin perjuicio —ya en un orden de cosas muy distinto y ajeno al caso actual— de lo que pudiera venir exigido por normas que son condición no de la validez constitucional, sino de la aplicabilidad, de los

preceptos legales [por todas, SSTC [145/2012](#), de 2 de julio, FJ 2, y [215/2014](#), ya citada, FJ 3 a)]. Entiéndase esta salvedad por referencia a la cita que el Auto de planteamiento hace, sin ulterior glosa o desarrollo específicos, de la Sentencia de 18 de octubre de 2011, del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en el asunto *Boxus c. Région wallone*, resolución a la que, por lo demás, nos hemos referido en la STC [129/2013](#), de 4 de junio, FJ 7.

De lo hasta aquí examinado no cabe, en consecuencia, concluir que la disposición cuestionada haya incurrido en la arbitrariedad proscrita por el art. 9.3 CE.

8. Con lo anterior no acaban, sin embargo, las consideraciones críticas del Auto de planteamiento sobre el procedimiento parlamentario al cabo del que fue aprobada la regla de cuya validez se duda. Observa el Tribunal Supremo, en efecto, que la enmienda que terminó por dar lugar a la disposición adicional decimoquinta no guardaba relación alguna, por su objeto, con el contenido y finalidad del proyecto de ley así modificado, heterogeneidad obviamente predicable de la disposición finalmente aprobada respecto al cuerpo legal en que hoy se inscribe. La Ley 22/2011 se intitula, vale recordar, “de residuos y suelos contaminados” y el objeto de su ordenación sería del todo ajeno, por lo tanto, al contenido dispositivo del precepto cuestionado.

Es claro que lo que así se señala en el Auto de planteamiento ha de considerarse no como un nuevo y específico motivo de inconstitucionalidad (distinto a los expuestos con cita de los artículos 9.3, 24.1, 117.3 y 33.3 CE), sino, más bien, como argumento añadido por el Tribunal *a quo* para fundamentar la invalidez que aprecia en el precepto legal, argumento adicional que parece indudable se ha de entender en conexión, estando a los términos del propio Auto, con la supuesta infracción por la disposición cuestionada del artículo 24.1 CE, en relación con el artículo 117.3 de la misma norma fundamental. La valoración jurídica del contenido dispar o heterogéneo que así se dice incorporado por la enmienda del Senado al proyecto de ley se habría de poner en relación objetiva, por ello, con las censuras o críticas que el Auto de planteamiento expone en punto a la que llama introducción “subrepticia” o “de soslayo”, en la tramitación parlamentaria, de lo que terminaría siendo una disposición de ley que, en criterio del juzgador *a quo*, infringiría lo dispuesto en los ya citados arts. 24.1 y 117.3 CE. Al poner de relieve esta que llama “apresurada actuación” parlamentaria, el Tribunal Supremo, así lo entendemos, viene a subrayar, implícitamente, lo que de imprevisible habría tenido esta convalidación legislativa para quienes ante él pidieron la ejecución de la Sentencia anulatoria del Real Decreto 1419/2005, imprevisibilidad que — cabe colegir— abonaría la conculcación del derecho a la ejecución de dicha resolución judicial por el propio órgano que la dictó. Que tal es la comprensión más correcta de lo que en este extremo expone el Auto queda corroborado, en fin, por la circunstancia de que el propio Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha tenido en cuenta en algunos de sus pronunciamientos relativos al artículo 6 del Convenio Europeo (“derecho a un proceso equitativo”), junto a otros elementos de juicio, el hecho de que la disposición legal que ante él se tachara de transgresora de tal derecho, por interferencia del legislativo en la jurisdicción, se hubiera adoptado a raíz de una enmienda parlamentaria de un proyecto de ley sin relación con ella y en contra, por tanto, de lo que para el justiciable resultaría previsible (SSTEDH de 22 de octubre de 1997, *Papageorgiou c. Grecia*, § 38; y de 28 de octubre de 1999, *Zielinski y Pradal & González y otros c. Francia*, §§ 58 y 59).

Así entendido en este punto el Auto de planteamiento, no es preciso ahora, sin embargo, entrar a determinar si la enmienda que dio origen a la disposición cuestionada resultó enteramente ajena, como dice el Tribunal *a quo*, al objeto del proyecto de ley modificado de

este modo. Incluso si esta apreciación fuera de compartir, en efecto, no cabría derivar sin más de ella la consecuencia de que, por tal posible heterogeneidad, los artículos 24.1 y 117.3 CE resultaron ya vulnerados, pues ni tales preceptos constitucionales prescriben cosa alguna, en sí mismos, sobre la tramitación de las leyes que los desarrollen o que puedan afectar al ámbito por ellos preservado ni aquella heterogeneidad, de constatarse, supondría otra cosa, en lo que hace ahora al caso, que un hipotético criterio —entre otros— para ponderar, en su momento, la incidencia del precepto cuestionado sobre lo que queda garantizado en las citadas normas constitucionales. Condición para tal ponderación es, desde luego, que la disposición de cuya validez se duda haya incidido efectivamente en dichos ámbitos garantizados por la Constitución, algo que examinaremos en fundamentos sucesivos.

Queda decir, por último en cuanto a este extremo, que tampoco procede hacer ahora valoración constitucional alguna acerca de si la enmienda que así se dice enteramente ajena al proyecto de ley tuvo alguna incidencia, al tramitarse y aprobarse, sobre un aspecto de la regularidad del procedimiento legislativo que tendría que ver con las facultades de los parlamentarios —diputados y senadores— *ex art. 23 CE*, aspecto éste al que se ha referido en sus alegaciones, para excluir tal afectación, el Abogado del Estado. La más reciente jurisprudencia constitucional tiene establecido, cierto es, que el respeto en el procedimiento legislativo de aquellas facultades —de las minorías, en particular— y la preservación, incluso, de las atribuciones en orden a la iniciativa legislativa (art. 87 CE) exigen que las enmiendas parlamentarias guarden una conexión mínima de homogeneidad con el texto cuya modificación pretenden [SSTC [119/2011](#), de 5 de julio, FJ 9, [136/2011](#), de 13 de septiembre, FJ 8, [204/2011](#), de 15 de diciembre, FJ 5, [209/2012](#), de 14 de noviembre, FJ 4 b) y, entre otras, [132/2013](#), de 5 de junio, FJ 3]. Si así no fuera, en efecto, y sin perjuicio de otras posibles infracciones constitucionales, podrían constreñirse los derechos de participación de los representantes en el procedimiento legislativo, lo que depararía, en el caso extremo de una eventual alteración sustancial del proceso de formación de la voluntad en el seno de las Cámaras, el consiguiente vicio *in procedendo* del precepto legal así adoptado.

Con todo, tal hipotética vulneración constitucional no es, como decimos, de procedente enjuiciamiento ahora y ello en atención a un doble orden de consideraciones. El Auto de planteamiento, en primer lugar, no hace referencia ni alusión alguna a tales facultades y atribuciones comprometidas en el procedimiento legislativo y aun siendo claro que la inconstitucionalidad puede fundarse, también en esta vía procesal, en la infracción de cualquier precepto constitucional, haya sido o no invocado en el curso del proceso (art. 39.2 LOTC y SSTC [113/1989](#), de 22 de junio, FJ 2, y [179/2006](#), de 13 de junio, FJ 2, por todas), no lo es menos que este Tribunal debe cuidarse, al resolver cuestiones promovidas por juzgados o tribunales, de no desnaturalizar, en general, la conexión entre el proceso constitucional y el judicial [SSTC [92/2013](#), antes citada, FJ 3, y [82/2014](#), de 28 de mayo, FJ 2 b)], conexión que se pondría ahora en riesgo si, con innovación patente de lo expuesto en el Auto de planteamiento, introduyéramos aquí un asunto —el del respeto de las atribuciones y facultades que están en juego en el procedimiento legislativo— enteramente ajeno a lo discutido en el proceso *a quo*. Por lo demás —y esta es la segunda consideración antes apuntada—, no consta en la documentación parlamentaria relativa al procedimiento de adopción de la disposición cuestionada que la presentación y votación de la enmienda de la que la misma trae causa suscitara entonces protesta de tipo alguno o llamada a la observancia del Reglamento (arts. 72.1 del Reglamento del Congreso de los Diputados y 90.1 del Reglamento del Senado) con fundamento en la falta de homogeneidad entre la enmienda y el proyecto de ley en tramitación. La enmienda se presentó y votó sin reparos de este género y se compadecería mal con el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), así como con el

amplio margen de apreciación del que disponen en este ámbito los órganos de gobierno de las Cámaras (STC [204/2011](#), FJ 4, por todas), el que se pusiera en entredicho la constitucionalidad procedimental de la ley por una hipotética merma de las facultades de los representantes (art. 23.2 CE) o de las atribuciones *ex* artículo 87 CE que no fueron objeto de protesta en su momento. Procede, en suma, trasladar aquí lo que respecto de otras controversias —ciertamente distintas— sobre la regularidad de los procedimientos parlamentarios hemos advertido en casos anteriores en punto a supuestas infracciones cometidas en el *iter* legislativo, pero no denunciadas ante la propia Cámara [SSTC [136/2011](#), FJ 10.e), [176/2011](#), de 8 de noviembre, FJ 4, [209/2012](#), FJ 4 c), y [120/2014](#), de 17 de julio, FJ 2 e)]. Cuando las decisiones parlamentarias no están, como ahora es el caso, enteramente regladas por la Constitución o por los Reglamentos de las Cámaras, este Tribunal no debe sobreponer su juicio al de estas últimas para depurar supuestas irregularidades de procedimiento que no levantaron, en su momento, protesta o queja alguna en sede parlamentaria, a no ser que nuestro control viniera exigido por imperiosas razones jurídico-constitucionales, que aquí no concurren.

9. El núcleo de esta cuestión de inconstitucionalidad se encuentra, como es claro, en la posible infracción del artículo 24.1 de la Constitución, en su vertiente de derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales firmes, por la disposición adicional decimoquinta de la Ley 22/2011, vulneración que el juzgador *a quo* pone en relación con la exclusiva potestad que la Constitución le atribuye para hacer ejecutar lo juzgado (art. 117.3 CE) en el proceso al que puso término su Sentencia de 24 de noviembre de 2009. Tales infracciones de la Constitución, según el Tribunal Supremo, se habrían efectivamente verificado, pues —a decir del Auto de planteamiento— la convalidación operada por la norma legal que se cuestiona vendría a “neutralizar y dejar sin efecto” el fallo de aquella Sentencia, con la frustración consiguiente del derecho *ex* artículo 24.1 CE a que la misma se ejecute y con la ilegítima exclusión, asimismo, de toda fiscalización judicial del actuar administrativo en el incidente de ejecución forzosa aún pendiente.

Esta es la duda de constitucionalidad que hemos de considerar y resolver en lo que sigue, no sin antes dejar hechas dos puntualizaciones iniciales para el mejor entendimiento de lo que se dirá:

a) La admisión y la resolución de las cuestiones de inconstitucionalidad requieren, como es conocido, la utilización de parámetros distintos, pues si fuera de otra manera no tendría sentido diferenciar ambas fases del proceso y toda admisión supondría un fallo anticipado. Como veremos en lo que sigue, el canon aplicable a la alegada vulneración del art. 24.1, en relación con el art. 117.3, ambos de la Constitución, atiende estrictamente a la existencia o no de una contradicción entre la norma cuestionada y el pronunciamiento contenido en el fallo de una resolución judicial firme, mientras que el juicio de relevancia exigido para la admisión de la presente cuestión (arts. 163 CE y 35 LOTC) atiende a la relevancia del pronunciamiento que en su día adopte este Tribunal para la resolución que debe adoptar el órgano judicial en el procedimiento de ejecución de la Sentencia que declaró nulo el Real Decreto 1419/2005. Por tanto, la admisión de la presente cuestión por lo que se refiere a la vulneración del art. 24.1 CE, en conexión con el art. 117.3 CE, obedece única y exclusivamente a que la argumentación desplegada por el órgano judicial que la ha promovido supera el juicio de relevancia y no carece de consistencia de manera notoria: sólo implica la aceptación, a efectos estrictamente procesales, del razonamiento del órgano judicial promotor acerca de la relevancia de la norma cuestionada para resolver el incidente de ejecución que ha de resolver. Ello, claro está, no supone que, una vez que se proceda a examinar el fondo de la cuestión,

con arreglo al específico parámetro de control aplicable a la vulneración alegada, este Tribunal deba concluir necesariamente que dicha tacha de inconstitucionalidad está provista del sustento suficiente para declarar la invalidez de la norma cuestionada.

b) El Auto de planteamiento cita como precepto constitucional quizá infringido el artículo 24.1 CE, en cuanto integra el derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales firmes, y añade que tal posible vulneración sería de apreciar “en relación” con lo dispuesto en el artículo 117.3 de la misma norma fundamental, que atribuye a los órganos judiciales la potestad exclusiva para juzgar y —en lo que ahora importa— hacer ejecutar lo juzgado. La conexión entre normas constitucionales que así establece el juzgador *a quo* es, en su consideración abstracta o general, sin la menor duda correcta, pues al menos desde la STC [4/1988](#), de 21 de enero, hemos destacado, con unas palabras u otras, que los referidos preceptos constitucionales “vienen a significar una misma cosa, merecedora, sin embargo, de calificaciones diversas como principio y como derecho constitucional” (FJ 5 de la resolución citada). La unidad de sentido que así es de ver entre los artículos 24.1 y 117.3 CE no puede llevar a desconocer, sin embargo, que en un supuesto, como el actual, en el que está en curso un concreto incidente de ejecución de Sentencia que se dice interferido ilegítimamente por el legislador, es el derecho fundamental a la ejecución de las resoluciones judiciales firmes el que se debe tomar como exclusiva referencia o medida de validez para enjuiciar la regla cuestionada, ello sin perjuicio de que al servicio de la plenitud y efectividad de tal derecho esté siempre —también, por tanto, en este caso— la insuprimible garantía en que consiste la exclusividad judicial para hacer ejecutar lo juzgado.

10. En el acervo de nuestra jurisprudencia está, desde el principio, que el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) integra, como uno de sus elementos naturales y más propios, la garantía de que las resoluciones judiciales firmes sean ejecutadas “en sus propios términos” [por todas, SSTC [109/1984](#), de 26 de noviembre, FJ 4 E), y [211/2013](#), de 16 de diciembre, FFJJ 1 y 4], pues, si así no fuera, tales decisiones y los derechos que en ellas se reconocen quedarían en meras declaraciones de intenciones (por todas, SSTC [139/2005](#), de 26 de mayo, FJ 3, y [10/2013](#), de 28 de enero, FJ 2), con daño intolerable para quienes hubieran obtenido aquéllas y, desde luego, para el mismo Estado de Derecho [art. 1.1 CE y STC [166/1998](#), de 15 de julio, FJ 5 A)]. Este derecho a la ejecución tiene un carácter objetivo, en cuanto se refiere al cumplimiento de lo establecido y previsto en el fallo, sin alteración (STC [219/1994](#), de 18 de julio, FJ 3), y no está exento desde luego, como cualquier otro de los que tienen la condición de fundamentales, de modulaciones y de límites. No hemos dejado así de puntualizar, por ejemplo, la singularidad, a este respecto, de las Sentencias meramente declarativas [SSTC [109/1984](#), FJ 2 a), y [92/1999](#), de 26 de mayo, FJ 4] o de advertir —ya en otro orden de cosas— que los órganos judiciales deberán ponderar la totalidad de los intereses en conflicto a la hora de hacer ejecutar sus resoluciones, sin que quepa descartar que tal ponderación pueda llevar al juzgador a acomodar el ritmo de la ejecución a las concretas circunstancias de cada caso (SSTC [92/2013](#), de 22 de abril, FJ 6, y [82/2014](#), de 28 de mayo, FJ 3). Por lo que a los límites se refiere, hemos señalado, asimismo, que el derecho no es absoluto ni incondicionado (STC [166/1998](#), antes citada, *ibídem*); no ya sólo porque el Ordenamiento puede prever supuestos en los que las resoluciones judiciales firmes devengan objetivamente inejecutables, como así hace, para el orden jurisdiccional contencioso-administrativo, el artículo 105.2 de su Ley reguladora [SSTC [139/2005](#), citada, FJ 3, [312/2006](#), de 8 de noviembre, FJ 4 b), y [22/2009](#), de 26 de enero, FJ 2], sino también —sin agotar las hipótesis— porque la ejecución del pronunciamiento firme puede quedar afectada o impedida, sin merecer reproche constitucional, por la modificación sobrevenida de la normativa aplicable o, más ampliamente, por una alteración de los términos en los que fue

planteada y resuelta la disputa procesal (por todas las resoluciones en este sentido, STC [73/2000](#), ya citada, FJ 9).

Este derecho lo es también, como todos los fundamentales, frente al legislador. No podrá la ley, por ello, ni desfigurarle con carácter general ni —en lo que ya interesa al actual proceso— inmiscuirse de modo singular en lo resuelto para alterar o cancelar la eficacia de un determinado pronunciamiento judicial firme, a no ser que tal afectación venga justificada, ponderadas las circunstancias del caso, en atención a la consecución y protección de fines y bienes constitucionales y que el sacrificio que comporte para quienes obtuvieren un fallo firme a su favor resulte, además, proporcionado con arreglo a tales finalidades y bienes de relevancia constitucional [SSTC [73/2000](#), FFJJ 10 a) y 11; [312/2006](#), FJ 4, y [50/2015](#), FJ 8]. Al margen de estas prevenciones, o con menosprecio de ellas, no tiene cabida en nuestro Ordenamiento, por lo tanto, la ley cuyo efecto directo fuera impedir que se cumpla un determinado fallo judicial o, más precisamente, “el pronunciamiento contenido en el fallo de una resolución judicial firme” (STC [73/2000](#), FJ 11). Esto es —importa subrayarlo, en relación con lo que se dirá— lo que en casos de este género resulta estrictamente intangible para la acción del legislador.

Las conclusiones, así resumidas, a las que en este punto llega nuestra jurisprudencia resultan por lo demás coincidentes —lo que es de la mayor relevancia, conforme al artículo 10.2 CE— con la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos que ha interpretado los límites que para el legislador depara el respeto del derecho al proceso justo o equitativo (art. 6 del Convenio europeo) por referencia a un concreto proceso judicial pendiente de iniciación, en curso o ya resuelto. Si están comprometidos, en lo que ahora importa, “derechos y obligaciones de carácter civil” (art. 6.1), el Tribunal de Estrasburgo tiene dicho, con reiteración, que si bien el derecho de referencia no impide, sin más, cualquier intromisión del poder público en un proceso judicial en el que sea parte (STEDH de 23 de octubre de 1997, *National & Provincial Building Society, Leeds Permanent Building Society y Yorkshire Building Society c. Reino Unido*, § 112, por todas), el principio de la preeminencia del Derecho y la noción de proceso equitativo sí se oponen a toda interferencia del legislador en la administración de justicia que persiga influir en el desenlace judicial de un litigio, a salvo que ello venga justificado, examinadas todas las circunstancias del caso, por imperiosos motivos de interés general (por todas las resoluciones en este sentido, de entre las más recientes, SSTEDH de 14 de febrero de 2012, *Arras y otros c. Italia*, § 42, y de 24 de junio de 2014, *Azienda Agricola Silverfunghi S.A.S. y otros c. Italia*, § 76), intereses generales no identificables, tan sólo, porque se invoquen por el Estado razones de orden financiero (por todas, STEDH de 25 de noviembre de 2010, *Lilly France c. Francia*, § 51).

Por el contrario, cuando no están comprometidos “derechos y obligaciones de carácter civil”, como ocurre por ejemplo en materia de urbanismo o de ordenación del territorio, el Tribunal Europeo reconoce a los Estados miembros un mayor margen de maniobra: “En efecto, si bien los titulares de derechos económicos pueden, por lo general, aprovecharse de derechos firmes e intangibles, no sucede lo mismo en materia de urbanismo o de ordenación del territorio, ámbitos que tratan sobre derechos de naturaleza distinta y que, por definición, son esencialmente evolutivos. Las políticas de urbanismo y de ordenación del territorio dependen por excelencia de los ámbitos de intervención estatales por medio, concretamente, de la reglamentación de los bienes con una finalidad de interés general o de utilidad pública. En tales casos, en los que el interés general ocupa un lugar preeminente, el Tribunal considera que el margen de apreciación del Estado es mayor que cuando están en juego unos derechos exclusivamente civiles” (STEDH de 27 de abril de 2004, *Gorraiz Lizarraga c. España*, § 70).

En el marco de esta jurisprudencia debe situarse el actual caso, para cuya resolución proceden aún, junto a una recapitulación de lo dicho, determinadas precisiones últimas.

11. Es pertinente, en efecto, recordar y puntualizar lo siguiente:

a) La disposición adicional decimoquinta de la Ley 22/2011, según dijimos, no convalida el Real Decreto 1419/2005, anulado por Sentencia del Tribunal Supremo, ni tampoco lo eleva de rango. Por un lado, confirma, como igualmente hemos observado, concretas consecuencias jurídicas previstas no solo en el artículo 6 del Real Decreto anulado (números 1, párrafo segundo, y 2 de la regla legal cuestionada) sino también en los artículos 58 del texto refundido de la Ley de aguas y 72 del texto refundido de la Ley de contratos del sector público; y, por otro lado, convalida, en relación con ello, las “actuaciones”, o “todas las obras y actuaciones”, “realizadas” o “aprobadas”, dice la norma, “al amparo” de aquel reglamento o “derivadas de la ejecución” del mismo, actuaciones, se añade, “cuyo régimen jurídico se convalida por la presente disposición”. El precepto cuestionado se refiere junto a ello y de manera expresa —según también reseñamos— a la anulación del repetido Real Decreto por la Sentencia del Tribunal Supremo de 24 de noviembre de 2009, resolución judicial ésta que, por otro lado, es anterior en muy pocas fechas al que fuera previsto término de vigencia del propio Real Decreto (su disposición final segunda fijó dicho término en el 30 de noviembre de 2006 y, tras prórrogas sucesivas por los Reales Decretos-leyes 9/2006 y 9/2007, el reglamento habría perdido plenamente su vigencia el 30 de noviembre de 2009, conforme a lo establecido en el número 5 de la disposición final primera del Real Decreto-ley 8/2008, de 24 de octubre, que prorrogó aquélla hasta esa fecha, con las condiciones entonces fijadas, “a excepción del artículo 6.1”, apartado, este último, relativo a la declaración de “emergencia” a efectos de la legislación de contratos públicos).

Es necesario tener presentes, sobre la base de lo que queda dicho, dos consideraciones de relieve.

La convalidación así operada por la regla que se cuestiona lo es, en primer lugar, de actuaciones administrativas pasadas, como es obvio, pero sólo en conjunción con la confirmación que esta regla hace, como hemos dicho, de determinadas consecuencias jurídicas previstas tanto en el artículo 6 del Real Decreto anulado como en el artículo 58 del texto refundido de la Ley de aguas y en el artículo 72 del texto refundido de la Ley de contratos de las administraciones públicas. La norma es ciertamente retroactiva, pero ni pretende ni podría afirmar, por su sola fuerza de ley, la incondicionada validez jurídica, actual o pretérita, de todas y cada una de las actuaciones, sin distinción, llevadas a cabo con invocación o a resultas de aquel reglamento, cualquiera fuese el criterio o la medida de esa validez, y zanjando así, impropriamente, todo posible debate procesal sobre las mismas. Lo que determina la disposición adicional decimoquinta es, estrictamente, que las actuaciones que hubieran sido adoptadas “al amparo” del Real Decreto 1419/2005 han de considerarse, en lo sucesivo, convalidadas por la propia Ley. Sea o no conforme el precepto cuestionado al derecho fundamental a la ejecución de las resoluciones judiciales firmes, no cabe reprocharle al legislador, en consecuencia, que al adoptar esta disposición, y por decirlo con palabras del Tribunal de Estrasburgo, haya sustituido a los órganos judiciales en la definición de controversias pendientes ante ellos (STEDH de 24 de junio de 2014, *Azienda Agricola Silverfunghi S.A.S. y otros c. Italia*, antes citada, § 82). El legislador, dicho aún de otro modo, no ha usurpado, con ello, la exclusiva potestad de los órganos judiciales para decir el Derecho con firmeza.

La intención de eludir o sortear el cumplimiento del fallo de la Sentencia dictada por el Tribunal Supremo se configura por la Sala que promueve la presente cuestión como un presupuesto de la argumentación que le conduce, como consecuencia, a la duda de inconstitucionalidad. Y si bien el cometido de determinar el sentido y el alcance de un fallo judicial “incumbe a los Jueces y Tribunales ex art. 117.3 CE, en cuanto constituye, como declaró la STC [135/1994](#), una función netamente jurisdiccional, sin que corresponda a la jurisdicción constitucional sustituir a la autoridad judicial en este cometido (SSTC [125/1987](#), [148/1989](#), [194/1993](#), [240/1998](#) y [48/1999](#), entre otras)” (STC [106/1999](#), de 14 de junio, FJ 3), sin embargo, a los solos fines del enjuiciamiento de la presente cuestión de inconstitucionalidad —esta es la segunda consideración que apuntábamos— es preciso determinar si existe o no el presupuesto del que parte la Sala al exponer la duda de constitucionalidad. Pues basta advertir que, si no existiera tal presupuesto, sería infundada la consecuencia a la que llega la Sala promotora de la presente cuestión, esto es, la eventual vulneración del art. 24.1 CE (STC [73/2000](#), FJ 9). Por tanto, será preciso considerar el significado y el alcance de la norma legal cuestionada para poder confrontarla con el mandato que deriva del art. 24.1, en relación con el art. 117.3, ambos de la Constitución.

b) Sin duda el precepto legal cuestionado habría de tener efectos en el incidente de ejecución forzosa hoy en suspenso. No obstante, la disposición adicional decimoquinta no da “cobertura legislativa a actuaciones administrativas declaradas nulas”, como se dice en el Auto de planteamiento, si por tales se entienden las adoptadas sobre la base del Real Decreto, pues la Sentencia cuya ejecución se tramita no se pronunció, al menos no expresamente, sobre los actos de aplicación y ejecución de la norma reglamentaria que anuló. Lo que sí establece esta disposición adicional es que esas actuaciones han de tenerse, en su virtud, por convalidadas y es manifiesto que esta determinación legal incide, de modo directo, en lo discutido en este procedimiento de ejecución, que no es otra cosa sino el mantenimiento o no de aquellas actuaciones a resultados del pronunciamiento judicial que, al anular el Real Decreto 1419/2005, las habría privado de todo sustento normativo. Igualmente claro es, como quedó dicho, que esta incidencia de la norma de Ley en el procedimiento de ejecución no determina, por sí sola, su inconstitucionalidad, pues lo que al legislador se le reprocha aquí es el haber venido a contrariar, impidiendo su ejecución, un determinado fallo judicial firme, con la consiguiente infracción del derecho fundamental *ex* artículo 24.1 CE de quienes han comparecido en el incidente del que la cuestión emana como personas afectadas por ese pronunciamiento (arts. 72.2 y 104.2 LJCA). Este es el enjuiciamiento que se nos pide y a ello, por tanto, debe ceñirse nuestro examen.

Es muy cierto, desde luego, que el órgano judicial *a quo* viene entendiendo que la anulación por su Sentencia del Real Decreto 1419/2005 tiene una incidencia en principio general sobre las actuaciones administrativas —expropiaciones y obras— que le dieron aplicación y curso ejecutivo, actuaciones que habrían de considerarse, anulado el reglamento del que traen causa, carentes ya de soporte normativo, y que esa apreciación es, además, susceptible de ser llevada a efecto dentro del procedimiento de ejecución de aquella Sentencia. También lo es que nuestra jurisprudencia de amparo tiene dicho, de manera constante, que la interpretación del sentido del fallo de las resoluciones judiciales es una función estrictamente jurisdiccional que, como tal, corresponde en exclusiva a los órganos judiciales, limitándose nuestro control a examinar —en los recursos de amparo— si tal entendimiento es razonablemente coherente con el contenido de la resolución que se ejecuta (por todas, de entre las más recientes, SSTC [139/2012](#), de 2 de julio, FJ 3, y [211/2013](#), de 16 de diciembre, FJ 3).

Sin embargo, cuando, como aquí ocurre, se pone en duda la validez de la ley por causa de su afirmada contradicción con un fallo judicial firme y su infracción, con ello, del derecho a la ejecución de ese pronunciamiento (art. 24.1 CE), nuestro control no consiste en revisar la razonabilidad de la aplicación de la Ley que realiza el órgano judicial, al dictar Sentencia o al ejecutarla, sino en comprobar si, visto el contenido del fallo que así se dice contrariado, la norma de ley controvertida ha venido en efecto a desvirtuarlo y a impedir, en consecuencia, su ejecución. Sólo si se percibiera tal incompatibilidad entre el pronunciamiento judicial firme y la norma de ley sobrevenida sería también identificable, en efecto, el presupuesto para enjuiciar si la contradicción de aquél por ésta se realizó, por carente de finalidad legítima o por desproporcionada, con daño para el derecho fundamental enunciado en el artículo 24.1 CE. Así lo entiende una jurisprudencia constitucional a la que ya nos hemos referido y a la que ahora, de nuevo, debemos remitirnos (SSTC [73/2000](#), FJ 9, y [312/2006](#), FJ 5, citadas antes una y otra), jurisprudencia que viene a preservar, como es notorio, que la validez de las disposiciones adoptadas por la representación popular no sea negada, por esta causa, sino cuando resulte incontestable que la ley ha venido a hacer imposible el cumplimiento del fallo y que lo ha hecho además —en examen ulterior— al margen de todo fin legítimo o con desproporcionado sacrificio del interés tutelado por el pronunciamiento judicial. Así, en la STC [73/2000](#) (FJ 9) este Tribunal apreció la imposibilidad legal de ejecutar una Sentencia como consecuencia de la modificación del marco normativo de referencia que fue aplicado por el órgano jurisdiccional. Y en la STC [312/2006](#) (FJ 5) consideró que la norma legal que facultaba a otorgar autorizaciones provisionales a las oficinas de farmacia cuyas autorizaciones previas hubieran sido impugnadas jurisdiccionalmente o anuladas por Sentencia se erigía en “obstáculo a la ejecución provisional en sus propios términos de la Sentencia contraria a la apertura de la oficina de farmacia”. Con arreglo a esta doctrina jurisprudencial hemos de enjuiciar, pues, la constitucionalidad de la norma ahora cuestionada.

12. En consideración a cuanto antecede, el Tribunal no puede compartir que el precepto de Ley que se cuestiona haya deparado la infracción del derecho fundamental a la ejecución —en sus propios términos, como nuestra jurisprudencia subraya— de la Sentencia de 24 de noviembre de 2009, anulatoria del Real Decreto 1419/2005 (art. 24.1, en relación, según se dice en el Auto de planteamiento, con el art. 117.3, ambos de la Constitución).

La disposición adicional decimoquinta de la Ley 22/2011 confirma, como venimos recordando, determinadas consecuencias jurídicas previstas tanto en el reglamento anulado (en su artículo 6, más en concreto) como en diversos preceptos legales (en particular, en el art. 58 del texto refundido de la Ley de aguas, del que el Real Decreto anulado era aplicación), y convalida expresamente las actuaciones administrativas realizadas a su amparo, pero en modo alguno puede decirse que, con ello, esta previsión legal desvirtúe de manera frontal, inmediata e inequívoca el “contenido del fallo” (SSTC [73/2000](#), FJ 9, y [312/2006](#), FJ 4, ya citadas) de aquella resolución judicial, pronunciamiento que —estando, como hemos de estar ahora, a su enunciado— se contrajo a declarar la nulidad de pleno derecho del repetido Real Decreto 1419/2005.

Estima al juzgador *a quo*, ciertamente, que la norma cuestionada deja “sin efectos prácticos” la anulación del Real Decreto 1419/2005. Pero lo que ante todo se ha de considerar cuando se discute, como aquí es el caso, la compatibilidad de una disposición de ley con el derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales firmes es —vale reiterar— si el fallo mismo ha devenido inejecutable o ha sido contradicho por obra directa del precepto legal, sólo tras de lo cual procedería enjuiciar si a tal resultado se llegó para alcanzar un fin legítimo y sin incurrir en desproporción. No otra cosa examinamos en su día, por ese mismo orden, en las SSTC

[73/2000](#) y [312/2006](#), a las que nos venimos refiriendo y que el Auto de planteamiento también cita.

Lo que en supuestos como el actual no podemos escrutar —por lo que se refiere al primero de los pasos señalados— es si alguna de las posibles consecuencias mediatas, segundas o derivadas que puedan llegar a inferirse por el juzgador de un cierto fallo ha sido, en cualquier sentido o aspecto, afectada por la ley sobrevenida, pues si tal hiciéramos perdería toda objetividad el control de la norma legal, cuya constitucionalidad, como bien se comprende, quedaría a merced, en cada singular caso, del entendimiento judicial de cuáles fueran todas y cada una de tales consecuencias y cuál la específica incidencia, sobre ellas, de lo dispuesto por el legislador. La seguridad jurídica (art. 9.3 CE), y no sólo el derecho *ex* artículo 24.1 de la misma norma fundamental, exige, sin duda, que la firmeza de las resoluciones judiciales sea respetada; pero también impide, con igual vigor, que la ley sea censurada por inconstitucional sólo porque su dictado salga al paso de posibles resultados o consecuencias del fallo que no deriven de él de modo directo, inmediato e inequívoco, aunque sí puedan, legítimamente, llegar a argumentarse por el juzgador. Este Tribunal debe velar porque no se ponga en riesgo la concordancia práctica (por todas, SSTC [199/1987](#), de 16 de diciembre, FJ 7, y [60/1991](#), de 14 de marzo, FJ 5) entre uno y otro de estos requerimientos constitucionales y aquí no podemos sino concluir, en mérito de ello, que la disposición adicional decimoquinta no ha hecho imposible la ejecución o el cumplimiento de la Sentencia que anuló el Real Decreto 1419/2005.

No estamos, pues, ante un caso de imposibilidad legal sobrevenida de ejecución del fallo judicial en sí mismo (SSTC [73/2000](#), FJ 9; [312/2006](#), FJ 5, está en relación con una ejecución provisional; y [162/2014](#), de 7 de octubre, FJ 2), de modo que el derecho *ex* artículo 24.1 CE no ha sido infringido, ni afectado siquiera, por este precepto legal.

Basta con constatar, para confirmar lo anterior, que el pronunciamiento de la Sentencia de 24 de noviembre de 2009 fue estrictamente anulatorio de una disposición de carácter general, sin que se contuviera en ella —ni en el propio fallo ni en el razonamiento que condujo a él— cosa alguna sobre las actuaciones realizadas sobre la base de aquel reglamento, hoy convalidadas por ley; actuaciones que ni siquiera podrían decirse censuradas entonces de manera implícita, por reproducir, reiterar o aplicar lo establecido en el Real Decreto, pues éste fue enjuiciado y considerado inválido por los vicios de procedimiento en que se incurrió al adoptarlo, no en atención a un contenido preceptivo que no fue en absoluto —en congruencia con la demanda— enjuiciado en la ocasión por el Tribunal Supremo. Tampoco se pronunció esta Sentencia sobre ninguna situación jurídica individualizada de los entonces recurrentes —que no han instado, por lo demás la ejecución— o de otros sujetos [arts. 31.2 y 71.1 b) LJCA]. Dicho con los términos que emplea la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos antes referida, en ningún momento el fallo reconoció “derechos y obligaciones de carácter civil” de naturaleza firme e intangible frente a la intervención del legislador. En consecuencia, no es posible reprocharle a la Ley haber obviado el reconocimiento judicial de lo que correspondiera o fuera atribuido por el fallo al patrimonio jurídico de personas determinadas.

Es muy cierto, en fin, que la asociación que promueve, como persona afectada, la ejecución de la Sentencia ha pedido y obtenido en ese incidente una paralización de las actuaciones administrativas controvertidas que ahora, en virtud del precepto cuestionado, quedaría sin efecto, al igual que la pretendida demolición de las obras públicas realizadas. Pero lo así obtenido del Tribunal *a quo* lo ha sido, exclusivamente, en ejecución de una Sentencia

anulatoria por vicios de procedimiento; no sobre la base, en otras palabras, de una hipotética demanda de declaración de ilegalidades inherentes a las actuaciones mismas, sino con fundamento en su falta de sustento normativo tras la anulación del Real Decreto. Lo hasta ahora resuelto en ejecución se basa, pues, en esa afirmada carencia de soporte normativo, una vez anulado el reglamento, no en otras premisas legales o constitucionales y tampoco, en particular, en una eventual contravención de lo dispuesto en el art. 45 CE —al que hace una alusión el Auto de planteamiento—, precepto este que protege unos bienes cuya supuesta afectación sustantiva en el caso no fue apreciada, ni considerada siquiera, en la Sentencia que se ejecuta. Lo que obviamente no ostenta quien ha pedido la ejecución es un derecho a que el legislador no aporte *ex post* el fundamento normativo que echa en falta.

No cabe, así las cosas, sino rechazar que la disposición cuestionada haya menoscabado el derecho fundamental a la ejecución de las resoluciones judiciales firmes, derecho no afectado siquiera, reiteramos, por este precepto legal. Ni la disposición adicional decimoquinta, en efecto, contradice abierta o frontalmente el fallo de la Sentencia de 24 de noviembre de 2009, ni cabría argüir, en consecuencia, que los ejecutantes hayan visto malograda, en su virtud, una certeza o expectativa de buen derecho en orden a que las actuaciones administrativas cuya pervivencia controvierten sean removidas. Tales certezas o expectativas, de abrigarse, no provendrían inmediatamente del fallo de aquella Sentencia, por más que hayan podido ser inicialmente acogidas por el juzgador *a quo* en el ejercicio, ahora infiscalizable, de la jurisdicción que ejerce y sobre la base de su interpretación, igualmente ajena a nuestro control, de aquel pronunciamiento, no desvirtuado ni contradicho de manera directa —esto es lo que aquí importa— por la regla legal. La disposición adicional decimoquinta, por lo demás, ha confirmado unas consecuencias jurídicas que, aunque dispuestas en el reglamento anulado, estaban previstas por la propia Ley (en concreto, por los arts. 58 del texto refundido de la Ley de aguas y 72 del texto refundido de la Ley de contratos de las Administraciones públicas) y que la Constitución no le impide volver a ordenar (por todas, STC [203/2013](#), FJ 3, y jurisprudencia allí citada); y, junto a ello, ha convalidado y preservado actuaciones realizadas en ejecución de un Real Decreto no suspendido durante su enjuiciamiento —como observa con pertinencia el Abogado del Estado—, aunque sí anulado, al cabo, por no haberse observado en su elaboración unos trámites que sobre el legislador no pesan, por más que sí deban ser satisfechos, como es obvio, en el ejercicio de la potestad reglamentaria y ello tanto por lo que la legalidad impone como en virtud de lo que cabe deducir de los principios de seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad (art. 9.3 CE), según dejamos dicho en la STC [273/2000](#), de 15 de noviembre. Aunque tales principios constitucionales —añadimos en esa Sentencia y así es procedente reiterarlo— no cubren una eventual expectativa de que los poderes públicos permanezcan pasivos ante la concurrencia de un vicio procedimental que afecte a una norma cuya aplicación pueda favorecer la consecución de un interés general (FJ 12). El artículo 24.1 CE, en la vertiente que aquí interesa, no le impide al legislador regular ni estabilizar, en su caso, las situaciones jurídicas surgidas en aplicación de una norma reglamentaria declarada nula sobre las que no se pronunció con firmeza, al dictar aquella anulación, el Poder judicial. Tanto menos si tal declaración lo fue por vicios de procedimiento.

El derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales firmes no ha sido menoscabado, en definitiva, por la disposición cuestionada.

13. Se dice, por último, en el Auto de planteamiento que la disposición adicional decimoquinta de la Ley 22/2011 es también contraria a la garantía constitucional expropiatoria *ex* artículo 33.3 CE, ya que el precepto cuestionado “produce una convalidación

retroactiva del Real Decreto 1419/2005, en claro perjuicio de los derechos e intereses legítimos de los expropiados como consecuencia de las obras públicas previstas” en el reglamento anulado, supuesta infracción constitucional ésta que se concreta con la observación de que, anulado aquel Real Decreto y ordenada por el juzgador *a quo*, en vía de ejecución, la paralización de los expedientes de expropiación, la Administración, lejos de acatar lo ordenado, habría seguido actuando por vía de hecho, actuación para la que se habría procurado una “cobertura legal tardía” mediante la norma que se cuestiona. Todo ello —se concluye en cuanto a este extremo— con evidente perjuicio de los derechos e intereses de los afectados por las expropiaciones, que “se ven imposibilitados de defender esos derechos e intereses en el curso del procedimiento expropiatorio y después ante este Orden jurisdiccional contencioso-administrativo”. Tanto la fiscalía como la Abogacía del Estado han argumentado en sus alegaciones en contra de esta tacha de inconstitucionalidad.

La disposición adicional decimoquinta determina, en su número 2, que “(d)e conformidad con lo dispuesto en el artículo 58 de la Ley de aguas (...), las actuaciones aprobadas al amparo del Real Decreto 1419/2005, de 25 de noviembre, cuyo régimen jurídico se convalida por la presente disposición, llevan implícita la declaración de utilidad pública, a los efectos de la ocupación temporal y expropiación forzosa de bienes y derechos, así como la de urgente necesidad de la ocupación”. Aunque es claro que, con este dictado, la norma cuestionada no dispone, en rigor, nuevas expropiaciones, sino que convalida, más bien, las que traen causa del Real Decreto 1419/2005, también lo es que la Ley presta aquí su fuerza propia a las determinaciones reglamentarias que reitera, lo que, en apariencia, suscitaría —como se hace en el Auto de planteamiento— la problemática de las llamadas expropiaciones legislativas y, en particular, la de su incidencia en los derechos *ex* artículo 24.1 CE, asunto sobre el que ya existe, como es conocido, jurisprudencia consolidada de este Tribunal (por todas, STC [48/2005](#), de 3 de marzo, *in toto*, y resoluciones allí citadas; asimismo, STC [129/2013](#), citada, FJ 4). No es procedente, sin embargo, abordar ahora esta problemática respecto del precepto cuestionado, pues la cuestión de inconstitucionalidad resulta, en cuanto a este extremo, manifiestamente irrelevante (art. 163 CE y art. 35.1 y 2 LOTC). Así podemos apreciarlo en Sentencia, conforme a muy reiterada doctrina jurisprudencial (STC [127/2014](#), de 21 de julio, FJ 2, de entre las más recientes).

El carácter prejudicial que en general tiene la cuestión de inconstitucionalidad (ATC [220/2012](#), de 27 de noviembre, FJ 3) supone —por lo que ahora importa— que el órgano judicial sólo debe promoverla sobre preceptos legales que, aplicables en el proceso, resulten determinantes, según su validez o invalidez, para resolver el caso ante él pendiente de uno u otro modo, pues sólo en tal hipótesis “a la vista del objeto del proceso en curso, la alternativa que encierra la duda de constitucionalidad lo es también, idealmente pero de modo necesario, para resolver aquél en uno u otro sentido” (STC [106/1986](#), de 24 de julio, FJ 3). La relevancia, como presupuesto procesal, se cifra en esta “relación necesaria entre el fallo del proceso judicial y la norma cuestionada (ATC [243/2013](#), de 22 de octubre, FJ 3), relación que sólo se dará si la norma de ley aplicable está no meramente incurso, acaso, en inconstitucionalidad, sino afectada, además, por un posible vicio de invalidez que condicione, precisamente, la resolución del juzgador [STC [3/2015](#), de 19 de enero, FJ 2 b)] a la vista del objeto del procedimiento en curso. Si así no fuera, si este Tribunal entrara a depurar eventuales infracciones legislativas de la Constitución no determinantes para la resolución del procedimiento judicial, la cuestión de inconstitucionalidad se convertiría en una vía para la discusión, en general y en abstracto, sobre la validez de normas con rango de ley en toda su extensión, función esta que la Constitución reserva, principalmente, al recurso de inconstitucionalidad (ATC [221/2014](#), de 9 de septiembre, FJ 3). Por ello mismo, por advertir

que la hipotética inconstitucionalidad de una disposición de ley no resultaría, de confirmarse, determinante para la resolución del procedimiento *a quo*, atendido su objeto propio, no hemos dejado de excluir por irrelevante, en ocasiones anteriores, el enjuiciamiento constitucional que por esta vía se nos planteaba (STC [319/1993](#), de 27 de octubre, FJ 5).

En esta falta de relevancia incurre la duda del juzgador *a quo* sobre la conformidad o no al artículo 33.3 CE de la disposición adicional decimoquinta de la Ley 22/2011. Si esta regla legal respeta o contraviene dicho precepto constitucional, en sí mismo o en conexión con el artículo 24.1 CE, es algo cuya determinación no habría de tener repercusión alguna en el incidente de ejecución hoy en suspenso, en el que, como es notorio, no se juzga —conforme a su objeto propio— de la acomodación o no a Derecho de actos singulares en procedimientos de expropiación forzosa y con arreglo a la normativa, constitucional y legal, ordenadora de esta institución; actos cuyo enjuiciamiento puede tal vez estar en curso o quizá aún emprenderse, si a ello hubiere lugar, ante la jurisdicción, únicos procesos en los que, llegado el caso, podría resultar relevante, en pura hipótesis, una duda de constitucionalidad como la aquí planteada. El mismo Auto de planteamiento muestra bien a las claras la irrelevancia, en cuanto a este extremo, de la cuestión de inconstitucionalidad al exponer cómo, en virtud de la norma controvertida, los afectados por las expropiaciones convalidadas no podrían defender sus derechos e intereses “ante este Orden jurisdiccional contencioso-administrativo”. Pero la cuestión sólo sería relevante si tal defensa estuviera aquí planteada respecto de concretas actuaciones expropiatorias. Esto es, ante el propio Tribunal Supremo y en el incidente de ejecución del que conoce. No es este el caso.

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 la presente cuestión de inconstitucionalidad.

Publíquese esta Sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.

Dada en Madrid, a cinco de noviembre de dos mil quince.

VOTOS PARTICULARES

Voto particular parcialmente concurrente que formula el Presidente, don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, a la Sentencia que resuelve la cuestión de inconstitucionalidad núm. 1066-2012 y al que se adhiere el Magistrado don Pedro José González-Trevijano Sánchez.

Con el debido respeto hacia la mayoría del Pleno del Tribunal Constitucional, a través de este Voto parcialmente concurrente, quiero poner de manifiesto que, compartiendo en lo sustancial el análisis sobre la infracción del artículo 24 CE, considero que la Sentencia obvia que, con el actual pronunciamiento, el Tribunal se separa de la doctrina que acababa de establecer en su Sentencia 50/2015, de 5 de marzo, respecto al alcance del derecho a la ejecución de Sentencias cuando éstas contienen un fallo meramente anulatorio de normas

reglamentarias. Doctrina respecto de la que ya expresé mi disenso en el Voto particular que formulé a aquella Sentencia.

En efecto, en su Sentencia 50/2015, el Tribunal consideró que la ley afectaba al derecho a la ejecución de la Sentencia pese a tratarse de una Sentencia meramente anulatoria de una disposición reglamentaria, en la medida en que la ley tenía un impacto sobre el alcance práctico y la efectividad del fallo (FJ 8). Ahora, por el contrario, se sostiene que aunque la ley produzca efectos sobre las consecuencias de la anulación del reglamento, ello no interfiere en sentido estricto con el fallo de la Sentencia en la medida en que ésta tiene un alcance puramente anulatorio y la ley ni convalida, ni rehabilita el reglamento ya expulsado del ordenamiento jurídico.

Esto se afirma, además, pese a que, en el presente caso, a diferencia de lo que ocurría en el asunto anterior, sí ha habido un pronunciamiento del órgano judicial en fase de ejecución ordenando la paralización tanto de las obras como de los procedimientos expropiatorios y requiriendo a la Administración para que manifieste en qué estado se encuentran las obras a efectos de poder pronunciarse sobre la demolición solicitada por la parte. Las diferencias, tanto en la argumentación como en las conclusiones, entre esta Sentencia y la STC [50/2015](#) son, por tanto, manifiestas.

Es cierto que, en la presente Sentencia, se insiste en que la anulación del reglamento ha respondido a vicios procedimentales, pero ello no elimina la disparidad con la doctrina anteriormente establecida, porque me parece que el argumento del tipo de vicio que llevó a la anulación del reglamento es un argumento secundario que no oculta que el fundamento principal de la Sentencia es otro: que no hay afectación al fallo por el mero hecho de que se vean interferidas consecuencias o efectos prácticos del mismo; que el órgano judicial no se pronunció en el fallo sobre medidas concretas; que el fallo se ejecutó mediante la expulsión del reglamento del ordenamiento jurídico; y que el problema que suscita la ley es un problema distinto al que planteó el Decreto.

Una opinión que suscribo y que coincide con la que ya expresé en el Voto particular a la STC [50/2015](#). En relación con aquel asunto sostuve, además, que hubiera procedido la inadmisión porque al no existir pronunciamiento alguno del órgano judicial en fase de ejecución sobre medidas concretas, el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad convertía a ésta virtualmente en un recurso de inconstitucionalidad para la que el órgano judicial carecía de legitimación.

En el presente asunto, la argumentación ha de ser más matizada, pues, en la medida en que el órgano judicial ordenó en incidente de ejecución la paralización de las obras y solicitó a la Administración información a efectos de una eventual reposición de las cosas a su estado anterior, la cuestión de inconstitucionalidad planteada no podía considerarse notoriamente infundada y merecedora de una inadmisión *a limine* ex art. 37.1 LOTC.

Ahora bien, la doctrina sobre el alcance del derecho a la ejecución de las sentencias anulatorias de normas reglamentarias es necesariamente la misma en este caso y en el resuelto en la STC [50/2015](#) y es mi opinión, ya expresada en mi anterior Voto particular, que la mera interferencia de una ley con las consecuencias o efectos de la anulación del reglamento no es suficiente para considerar infringido el art. 24 CE, ya que el fallo de la Sentencia ha de entenderse cumplido con la expulsión del ordenamiento jurídico de la norma reglamentaria.

Siendo esto así es evidente que la desestimación en el caso que ahora nos ocupa de la supuesta infracción del derecho a la tutela judicial efectiva en su vertiente de derecho a la ejecución de sentencias es materialmente una inadmisión pues responde a la idea de que la ley cuestionada no afecta a la ejecución de la Sentencia en el proceso *a quo* y, por tanto, no es ni aplicable ni relevante para el mismo. Por ello, precisamente, considero que el Tribunal no debería haber entrado a analizar —como hace en la Sentencia— si concurría o no la vulneración del art. 9.3 CE, ya que al no ser la ley aplicable al caso —por no afectar a la ejecución del fallo— ese análisis se convierte en un examen abstracto de la ley impropio de una cuestión de inconstitucionalidad y característico, de nuevo, de un recurso de inconstitucionalidad para cuya interposición el órgano judicial carece de legitimación.

Quede pues constancia de que mi coincidencia parcial con la Sentencia que ahora se dicta es coherente con el Voto particular que en su día formulé a la Sentencia 50/2015, en la medida en que —aún sin reconocerlo expresamente— el Tribunal se aparta, con su presente resolución, de aquella doctrina y establece una bien distinta que, en mi opinión, es la correcta.

Madrid, a cinco de noviembre de dos mil quince.