

Resolución adoptada por el Defensor del Pueblo, el 23 de julio de 2024, con motivo de la solicitud de interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 1/2024, de 17 de abril, de Economía Circular de la Comunidad de Madrid

(Boletín Oficial del Estado, núm. 176, de 22 de julio de 2024)

ANTECEDENTES

PRIMERO. El director de la asociación [...] solicita la interposición de un recurso de inconstitucionalidad contra la disposición final primera de la Ley 1/2024, de 17 de abril, de Economía Circular de la Comunidad de Madrid, publicada en el *Diario Oficial de la Comunidad de Madrid*, núm. 97, de 24 de abril de 2024.

El tenor literal de la disposición final primera es el siguiente:

Modificación de la Ley 6/1994, de 28 de junio, sobre el Parque Regional en torno a los ejes de los cursos bajos de los ríos Manzanares y Jarama.

Se modifica el Mapa n.º 7 del Anexo n.º 1 de la Ley 6/1994, de 28 de junio, sobre el Parque Regional en torno a los ejes de los cursos bajos de los ríos Manzanares y Jarama, redefiniendo parte de una superficie actualmente clasificada como zona D, según las coordenadas especificadas en el anexo II de esta ley, considerándola ahora como zona E3.

SEGUNDO. Considera el solicitante del recurso que la modificación legal que introduce la disposición final primera de la Ley 1/2024, de 17 de abril, de Economía Circular de la Comunidad de Madrid, incurre en inconstitucionalidad por los motivos que se recogen a continuación de manera resumida:

1. En primer lugar, sostiene que la citada disposición final constituye un ejemplo de ley singular que no respeta los límites que exige la jurisprudencia constitucional a este tipo de leyes para superar el juicio de adecuación a la Constitución (cita la STC 166/1986, de 19 de diciembre, y otras que tratan la misma cuestión). En concreto, estima que no respeta el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, contenido en el artículo 9.3 de la Constitución, el principio de igualdad, contenido en el artículo 14 de la misma, y el derecho a la tutela judicial efectiva, consagrado en el artículo 24 de la Constitución.

Así, el solicitante interpreta que el precepto cuestionado modifica la zonificación del Parque Regional del Sureste con la finalidad de permitir la ampliación del vertedero de Pinto y que ello se hace en detrimento de una superficie incluida en una Zona Especial de Conservación (ZEC en adelante) y en una Zona de Especial Protección para las Aves (ZEPA en adelante) ambas incorporadas a la Red Natura 2000. Argumenta que, en aplicación de los artículos 6 y 16 de la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres —conocida comúnmente como

«Directiva Hábitats»—, para llevar a cabo lo que él considera una modificación de la configuración inicial de un espacio natural incluido en la Red Natura 2000 son precisas razones imperiosas de interés público de primer orden.

En tanto en la Ley 1/2024, de 17 de abril, no se ponen de manifiesto, en su opinión, dichas razones, concluye que el precepto legal no resulta razonable, proporcionado ni adecuado, vulnerando de este modo el límite de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, el cual exige que la ley singular supere una prueba o test de razonabilidad, proporcionalidad y adecuación.

También estima que la modificación de la zonificación establecida en el parque regional a través de una norma con rango de ley vulnera el principio de igualdad.

Para llegar a dicha conclusión alude al artículo 25 de la Ley 6/1994, de 28 de junio, sobre el Parque Regional en torno a los ejes de los cursos bajos de los ríos Manzanares y Jarama, el cual establece que los límites entre las diferentes zonas clasificadas del mismo se definirán por el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y por los sucesivos Planes Rectores de Uso y Gestión. De ahí deduce el solicitante que toda modificación de la zonificación del parque habrá de ser aprobada a través de dichos instrumentos de planeamiento, los cuales tienen el rango normativo de una norma reglamentaria. En consecuencia, su aprobación a través de una norma con rango legal, como ha sucedido en el presente caso, vulnera el principio de igualdad y resulta desproporcionado.

En apoyo de este argumento subraya un pasaje de la STC 166/1986, el cual establece que «la esencia de la igualdad consiste no en proscribir diferenciaciones o singularizaciones, sino en evitar que estas carezcan de justificación objetivamente razonable, enjuiciada en el marco de la proporcionalidad de medios al fin discernible en la norma diferenciadora». Dado que, a su juicio, no se ha motivado por el legislador autonómico madrileño la justificación objetivamente razonable de la disposición legal cuya constitucionalidad se discute, entiende el solicitante que el principio de igualdad ha quedado afectado.

Añade a lo anterior que la disposicional final primera, en tanto que ley singular, es una norma de destinatario único, lo cual afecta también a la tutela del principio de igualdad. Y ello, según el solicitante, porque modifica la zonificación del Parque Regional del Sureste de la Comunidad de Madrid, pero no la de los otros parques que existen en dicha comunidad, y entre todas zonas de aquel parque, modifica solo las que aparecen afectadas por la ampliación del vertedero de Pinto, pero no otras zonas dentro del mismo.

En relación con el límite establecido en el artículo 24 de la Constitución, que reconoce el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, esgrime el solicitante

que la disposición final primera que se discute, al no ser susceptible de recurso jurisdiccional por parte de los particulares afectados, por motivo de su rango legal, priva a los mismos de su derecho de acceso a los tribunales de justicia y provoca indefensión.

La argumentación que se contiene en el escrito del solicitante para llegar a dicha conclusión parte de la afirmación de que la Ley 7/2003, de 20 de marzo, de modificación de la Ley 6/1994, de 28 de junio, sobre el Parque Regional en torno a los ejes de los cursos bajos de los ríos Manzanares y Jarama, contiene una obligación de consultar a los ayuntamientos afectados y a la junta rectora del parque en cada ocasión que se modifique la ley originaria, obligación de consulta que sostiene no se ha respetado en el procedimiento de aprobación de la Ley 1/2024, de 17 de abril.

De esta mención, y de la consideración de que la disposición final primera tiene un carácter materialmente administrativo, deduce el solicitante que esta, en virtud de su rango, priva a los particulares afectados de poder acudir a los tribunales para realizar un control tanto de su contenido como del incumplimiento de las exigencias mencionadas en el procedimiento de su aprobación, conculcando el derecho a la tutela judicial.

2. En segundo lugar, el solicitante del recurso de inconstitucionalidad alude a que los terrenos afectados por la modificación de los límites entre las zonas D y E del parque regional son parte de la Red Natura 2000, en concreto de una ZEC y de una ZEPA, que derivan de la Directiva 92/43/CEE, de protección de los hábitats naturales y de la flora y fauna silvestre («Directiva Hábitats»), y de la Directiva 79/409/CEE, relativa a la conservación de las aves silvestres («Directiva Aves»). Cita asimismo la STC 134/2019, de 13 de noviembre, la cual establece determinadas precisiones en relación con las limitaciones de la legislación urbanística cuando se aplica en espacios incluidos en la Red Natura 2000.

De la unión de estos dos elementos deriva el solicitante que una ley autonómica de desarrollo, sea en materia de protección de la naturaleza, sea en otras materias como el urbanismo, no puede autorizar alteraciones de espacios comprendidos en la Red Natura 2000, salvo en los casos en que la normativa comunitaria o estatal de carácter básico aplicable lo autorice expresamente.

Además, considera que la disposición discutida, al autorizar alteraciones en espacios comprendidos en la Red Natura 2000, es contraria a las directivas de la Unión Europea antes citadas y, por ello, vulnera el artículo 96.1 de la Constitución.

Para mejor enmarcar esta alegación es necesario reseñar que la ZEC «Vegas, Cuestas y Páramos del Sureste de Madrid» ocupa una superficie de 51.009 ha e

incluye terrenos de 28 municipios y la totalidad de los ámbitos de dos ZEPA: «Cortados y Cantiles de los ríos Jarama y Manzanares», con una superficie de 27.983 ha. y «Carrizales y Sotos de Aranjuez», de 14.957 ha. El conjunto de la superficie del Parque Regional en torno a los ejes de los cursos bajos de los ríos Manzanares y Jarama forma parte de la ZEC, no solo los terrenos de las zonas E y D cuyos límites han sido modificados por la Ley 1/2014, de 17 de abril, de Economía Circular de la Comunidad de Madrid.

3. En tercer lugar, el solicitante invoca un último motivo de inconstitucionalidad relacionado con el procedimiento de incorporación de la disposición final primera al texto de dicha ley, pues considera que la misma es fruto de un ejercicio abusivo de la potestad de introducción de enmiendas en el proyecto de ley originario, alterando las reglas esenciales del ejercicio de la potestad legislativa por parte de los órganos que la tienen encomendada y vulnerando con ello los artículos 23, 66.2, 88 y 90.2 de la Constitución.

Entiende que el contenido de dicha enmienda afecta a aspectos esenciales del proyecto de ley originario, de modo que su presentación no responde a la finalidad que la jurisprudencia constitucional otorga a este instrumento parlamentario, esto es, la de modificar, adicionar o suprimir algún aspecto concreto y preexistente en el proyecto en cuestión, sino que altera su objeto de manera esencial y no prevista inicialmente.

Se refiere asimismo el interesado a la tramitación parlamentaria de la ley y al modo en que le fue incorporada la citada disposición final, esto es, a través de una enmienda presentada por el grupo parlamentario del mismo signo político que el gobierno regional autor del proyecto que se debatía.

Sostiene que todo ello altera las reglas del procedimiento de aprobación de dichos proyectos, pues no ha sido posible someter su contenido a trámites tales como «la evacuación de consultas previas, las alegaciones en el trámite de información pública y la evacuación de informes por los órganos administrativos correspondientes» (párrafo 127 del escrito del solicitante), ni a su debate adecuado en el pleno de la Asamblea de Madrid, de modo que resultaría afectado el principio democrático y, en particular, el derecho a la participación política de los ciudadanos a través de sus representantes.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

PRIMERO. Conviene iniciar el examen de los argumentos expuestos por el solicitante en el escrito dirigido a esta institución abordando la premisa sobre la que se fundamentan todos los motivos de inconstitucionalidad alegados y que es, además, objeto específico del primero de ellos. Tal premisa consiste en considerar la disposición final primera de la

Ley 1/2024, de 17 de abril, de Economía Circular de la Comunidad de Madrid, como un ejemplo de ley singular, en la caracterización que de ese concepto ha realizado el Tribunal Constitucional.

El Tribunal Constitucional define las leyes singulares como «aquellas 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, FJ 10; 129/2013, FJ 4; 50/2015, FJ 3; 170/2016, FJ 4, y 134/2019, FJ 5, entre otras).

A partir de la primera decisión adoptada sobre esta materia, el Tribunal Constitucional ha mantenido una jurisprudencia estable en decisiones como la STC 73/2000, de 14 de marzo (presa de Itóiz, Navarra); la STC 48/2005, de 3 de marzo (expropiación de determinados edificios para la ampliación del Parlamento de Canarias); la STC 129/2013, de 4 de junio (declaración por ley del proyecto de las infraestructuras de gestión de residuos ubicadas en Santovenia de Pisuerga, Valladolid, de singular interés); la STC 203/2013, de 5 de diciembre (Ciudad del Medio Ambiente, Soria); la STC 50/2015, de 5 de marzo (Parque Natural de Fuentes Carrionas y Fuente Cobre-Montaña Palentina, Palencia); la STC 170/2016, de 6 de octubre (modificación de la Ley 9/2001, del Suelo de la Comunidad de Madrid); la STC 134/2019, de 13 de noviembre (sobre la transformación urbanística de suelos integrados en la Red Natura 2000 por una reforma de la Ley del Suelo de Extremadura); o la STC 148/2020, de 22 de octubre (modificación de la Ley de Caza de Castilla y León), entre otras.

En dicha jurisprudencia, y en relación con dichas leyes, el Tribunal Constitucional ha venido sosteniendo su carácter excepcional, pero también su conformidad con el texto constitucional, al afirmar, desde la primera decisión sobre esta categoría normativa, 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, de 19 de diciembre). Posteriormente, ha sostenido que «el concepto de ley presente en la Constitución no impide la existencia de leyes singulares», y que «conforme a la doctrina de este tribunal, 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» (STC 129/2013, de 4 de junio, FJ 4). Por ello, «cuando la ley o disposición de rango legal objeto del proceso es calificada como "ley singular" por alguna de las partes, antes que nada, debe examinarse su naturaleza» (STC 148/2020, FJ 5). En relación con dicha naturaleza, el Tribunal Constitucional se ha pronunciado sobre la existencia de diferentes tipos de leyes singulares (STC 170/2016, FJ 4).

Es preciso tener en cuenta que en función de la clase de ley singular de que se trate, los problemas que se plantean pueden ser parcialmente distintos y, en consecuencia, los modos de controlar la constitucionalidad de tales leyes también varían.

Así, las llamadas por el tribunal «leyes singulares autoaplicativas» constituyen en realidad puros actos administrativos sin naturaleza normativa que, por ello, presentan problemas esencialmente de tutela jurisdiccional de los sujetos afectados.

Las llamadas «leyes singulares no autoaplicativas», en cambio, sí tienen una naturaleza normativa y además de cuestiones de la tutela judicial de los afectados, plantean interrogantes respecto del cumplimiento de las exigencias de generalidad y del principio de igualdad que son comúnmente exigibles a las disposiciones de carácter general. Esta categoría, a su vez, comprende dos subcategorías:

- Las leyes de destinatario único, o de estructura singular en atención a los destinatarios a los que va dirigida.
- Las leyes dictadas en atención a un supuesto de hecho concreto, esto es a una situación singular o excepcional; en otras palabras, las 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.

El solicitante alude a la jurisprudencia constitucional sobre las leyes singulares y afirma que la disposición final primera de la Ley 1/2024, de 17 de abril, de Economía Circular de la Comunidad de Madrid, se trata de una ley singular. Sin embargo, no desarrolla una argumentación específica dedicada a justificar esta afirmación, verdaderamente central en la estructura de la solicitud de interposición de recurso de inconstitucionalidad, ni tampoco establece de manera clara el supuesto de ley singular en el que se encuadraría el precepto cuestionado.

Por lo que se refiere a la justificación de la consideración de la mencionada disposición final como ley singular, el solicitante únicamente afirma, en el párrafo 31 de su escrito, que «no resulta difícil alcanzar la conclusión de que la Disposición Final Primera de la LECCM constituye una norma singular». En el siguiente párrafo sostiene que «la Disposición Final Primera de la Ley es singular por su objeto, pues "ha sido dictada en atención a un supuesto de hecho concreto, esto es, a una situación singular o excepcional" (STC 203/103): el vertedero de Pinto y el problema de su colmatación», afirmando a continuación «que la modificación de la zonificación del parque Regional del Sureste se dirige a hacer posible la ampliación de dicha instalación de residuos es evidente».

Respecto a la integración del precepto cuestionado dentro de una de las categorías de ley singular enunciadas por el Tribunal Constitucional, dice el solicitante también en el

párrafo 31 que «constituye una norma singular o una disposición legal de caso único, con contenido materialmente ejecutivo (la modificación directa de la zonificación de un parque Regional del Sureste) y no legislativo», contenido que repite en el párrafo 62 del escrito. De dichos pasajes cabe interpretar la existencia de una voluntad del solicitante de encuadrar el precepto cuya constitucionalidad se debate entre las llamadas «leyes singulares autoaplicativas», a pesar de afirmar a la vez su carácter normativo.

Pese a defender esta caracterización de «ley singular autoaplicativa» el solicitante no ciñe sus argumentos al tipo de control de constitucionalidad al que tales clases de leyes singulares se someten conforme a la jurisprudencia constitucional, sino que utiliza los previstos para cualquier clase de leyes singulares. Así, en su escrito se aborda el examen del cumplimiento por la disposición final controvertida del canon de constitucionalidad de las llamadas «leyes singulares no autoaplicativas» dictadas en atención a un supuesto de hecho concreto caracterizado por su excepcionalidad o singularidad, pero también se refiere la posible afectación del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, que es un problema especialmente acusado en el caso de «leyes singulares autoaplicativas», e igualmente se aborda el carácter eventualmente discriminatorio y contrario al principio de igualdad de dicha ley, que constituye un riesgo principal de las normas que tienen un único destinatario.

A la vista de todas estas alegaciones, resulta oportuno analizar si el precepto en cuestión es verdaderamente una ley singular, es decir, examinar si es posible encuadrarlo en cualquiera de las tres clases que, conforme a la doctrina constitucional, integran dicha categoría.

En primer lugar, procede analizar si, tal y como parece desprenderse del escrito del solicitante, la disposición final discutida es realmente lo que el Tribunal Constitucional ha llamado una «ley singular autoaplicativa». La fundamentación de esta afirmación en la solicitud del recurso se encuentra en que su objeto es la adopción de una medida concreta y específica, de carácter materialmente administrativo, como es la ampliación del llamado vertedero de Pinto. Se trataría, entonces, de un acto administrativo envuelto en el ropaje de una decisión parlamentaria con la forma y el rango de una ley.

Sin embargo, cabe advertir que las leyes singulares de esta clase se caracterizan precisamente por su carácter autoaplicativo, es decir, por constituir ellas mismas actos de ejecución de una decisión, que no necesitan de la adopción de decisiones ulteriores para hacerse inmediatamente efectivas.

Este no es el caso de la disposición final primera de la Ley 1/2024, de 17 de abril, de Economía Circular de la Comunidad de Madrid, como se advierte sin dificultad, pues la misma no produce ni decreta la ampliación del vertedero citado, sino que resulta, simplemente, un condicionante que la hace posible. Un condicionante, ha de añadirse,

de carácter normativo, puesto que la modificación de la zonificación anteriormente existente en el espacio natural protegido, que es precisamente el contenido de la mencionada disposición, provoca un cambio normativo en virtud del cual las normas que se aplican en los terrenos afectados por la reforma permiten los usos que resultaban prohibidos conforme a la zonificación anterior.

De esta manera, una vez modificado el condicionante normativo que imposibilitaba la ampliación del vertedero, corresponderá a las autoridades administrativas competentes autorizar la ampliación de la citada instalación de tratamiento de residuos, o no hacerlo. Pero esa decisión, que estará sometida al cumplimiento del resto de exigencias que establezca la normativa aplicable, no se contiene ni se hace efectiva en la disposición final primera de la ley estudiada, sino que necesitará del dictado ulterior de específicos actos administrativos, que lo serán de aplicación de dicha normativa, incluyendo también la modificada por la disposición final en cuestión.

En consecuencia, no cabe considerar la disposición final cuya constitucionalidad se discute como un tipo de «ley singular autoaplicativa», ni negar su carácter netamente normativo.

En segundo lugar, del párrafo 74 del escrito del solicitante puede desprenderse también que la disposición cuya constitucionalidad cuestiona es un ejemplo de «ley singular no autoaplicativa de destinatario único». Afirma en ese sentido la solicitud del recurso que «la Disposición Final primera es una norma de destinatario único que no puede prevalecer sobre la tutela de la igualdad». De modo que, a pesar de que no se encuentra, en ese párrafo o en otros del escrito, una argumentación específica que justifique dicha afirmación, resulta conveniente analizarla con el fin de advertir su consistencia o descartarla.

Las leyes singulares de destinatario único son aquellas que establecen preceptos específicos para sujetos concretos (STC 166/1986), cuya virtualidad es la de excepcionar, respecto de estos, la regulación aplicable a la generalidad. Este tipo de ley singular plantea interrogantes directamente relacionados con el respeto del principio de igualdad contenido en el artículo 14 de la Constitución, de modo que, sin proscribir la posibilidad de su dictado, deben corresponderse efectivamente con la existencia de un supuesto concreto y singular que justifique su aprobación, y sin que exista discriminación entre las personas que se encuentren comprendidas en el supuesto habilitante de la norma.

A la luz de estos parámetros, no parece que pueda colegirse que la disposición final primera de la Ley 1/2024 constituya un caso de ley de destinatario único, de manera que solo leyendo su contenido resulte posible, dicho de una manera expresiva, poner nombre y apellidos a sus destinatarios.

Dicha disposición se dirige, como ya se ha explicado, a modificar la zonificación anteriormente existente en el citado parque natural, de modo que unos terrenos que antes se encontraban comprendidos dentro de la zona D del parque («de explotación ordenada de los recursos naturales», conforme a los niveles de protección establecidos en la Ley 6/1994), pasan a estarlo dentro de la zona E3 («con destino agrario, forestal, recreativo, educacional, y/o equipamientos ambientales y/o usos especiales»).

Ha de recordarse que la división de la superficie del Parque Regional del Sudeste en zonas por la Ley 6/1994 (que aprueba el mismo) se produce con el fin de diferenciar los usos admitidos en cada una de ellas, de acuerdo con el nivel de protección y objetivos de conservación que corresponde a cada zona, de manera que los destinatarios de la disposición final primera serán los usuarios del parque regional, cualesquiera que sean estos, así como los propietarios de terrenos en los mismos y los municipios en los que se integran, sin que sea posible, del simple dictado de la disposición cuestionada, identificarlos y distinguirlos de otras personas físicas o jurídicas.

El hecho de que la modificación de la Ley 6/1994, de 28 de junio, sobre el Parque Regional en torno a los ejes de los cursos bajos de los ríos Manzanares y Jarama, habilite los usos desarrollados en la referida instalación de tratamiento de residuos no significa que esa disposición solo rija para tal instalación, permitiendo a dicho vertedero en particular usos y actividades que estarían vedados, conforme a la normativa aplicable, a cualquier otro usuario en el mismo espacio. Al contrario, la disposición final primera de la Ley 1/2024 modifica los usos existentes de manera permanente y para cualquier persona física o jurídica o Administración pública concernida, se trate de los concretos responsables de esa instalación de gestión de residuos u otros sujetos distintos.

En consecuencia, a juicio de esta institución, tampoco resulta posible considerar el mismo como un tipo de ley singular de destinatario único.

Resta por analizar, en último lugar, si la citada disposición es un ejemplo de ley singular no autoaplicativa dictada en atención a un supuesto de hecho concreto y singular, que agota 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.

El solicitante, al justificar en el párrafo 31 de su escrito que la disposición en discusión es una ley singular, cita la STC 203/2013 para afirmar que «ha sido dictada en atención a un supuesto de hecho concreto, esto es, a una situación singular o excepcional», y la mención de esa singularidad y excepcionalidad se encuentra también en el párrafo 63 de la misma. De esta forma, la consideración de dicha disposición como un ejemplo del tercer tipo de ley singular enumerado también encuentra apoyos en el escrito al que aquí se da respuesta.

La caracterización de esta clase de leyes singulares se extrae de la definición general que de las mismas hace la STC 166/1986, aunque el Tribunal Constitucional utiliza las expresiones contenidas en dicha definición para configurar una nueva clase de ellas, de contenido ciertamente más impreciso que los dos tipos ya expuestos.

Este tercer tipo alude a supuestos de carácter indudablemente normativo, y en los casos palmarios en los que el Tribunal Constitucional lo ha empleado, como son los de la STC 202/2013, o la STC 50/2015, se abordaba la utilización de la potestad legislativa por parte de las asambleas parlamentarias de las comunidades autónomas para otorgar rango legal a normas con rango reglamentario, con el fin de eludir el control jurisdiccional al que están sometidas estas últimas, pero que no alcanza a las primeras.

Como se ha visto, este es precisamente uno de los argumentos utilizados en el escrito del solicitante para discutir la constitucionalidad de la disposición final primera de la Ley 1/2024. Entiende que el legislador madrileño aprovecha el ejercicio de su potestad legislativa para dar forma legal a una previsión que, conforme a lo establecido en la ley de 1994, debería tener rango reglamentario, eludiendo de ese modo no solo la posibilidad de un control jurisdiccional de su adecuación al ordenamiento, sino igualmente su sometimiento a todos los trámites, cautelas, y garantías a las que está sujeta la aprobación de dichas disposiciones reglamentarias.

En apoyo de lo anterior, el solicitante alude al artículo 25 la ley de 1994 (párrafo 66 de su escrito), que establece que los límites entre las diferentes zonas clasificadas se definirán por el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN) y por los sucesivos Planes Rectores de Uso y Gestión (PRUG).

De ello concluye que la disposición final discutida, al variar los límites entre las zonas del espacio natural protegido sin utilizar estos los instrumentos normativos (PORN Y PRUG), que tienen rango reglamentario, y haciéndolo en su lugar a través de una norma con rango legal, estaría empleando esta última como ley singular sin respetar el canon de constitucionalidad que las mismas deben superar, y que se concreta en la aplicación de los principios de adecuación, idoneidad y proporcionalidad.

La contradicción con el citado canon se expresa en el párrafo 68 del escrito del solicitante en los siguientes términos: «el legislador autonómico madrileño, por consiguiente, debió justificar (y no lo hizo) de manera objetiva y razonable, por qué decidió recurrir a una ley y no a un decreto para modificar la zonificación del Parque Regional del Sureste».

Lo cierto, sin embargo, es que sí es posible encontrar dicha justificación objetiva y razonable, en términos además difícilmente controvertibles. Se encuentra en el texto de la ley objeto de modificación, la de creación del parque regional. En efecto, en la disposición adicional octava de la Ley 6/1994, de 28 de junio, sobre el Parque Regional

en torno a los ejes de los cursos bajos de los ríos Manzanares y Jarama, se dice lo siguiente:

Los actuales vertederos de Pinto y de Valdemingómez podrán ser ampliados dentro de los límites de las zonas E en que se hallan respectivamente comprendidos.

Los límites reflejados en el anexo de la presente ley de estas zonas E no podrán ser objeto de modificación sustancial mediante el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales o los sucesivos Planes Rectores de Uso y Gestión.

Se trata de una referencia expresa en la ley al vertedero objeto de atención en el escrito del solicitante y que contiene, además, una previsión específica de las reglas a las que ha de someterse la operación denunciada en el mismo, esto es, su ampliación.

Del examen de dicha disposición adicional cabe extraer dos consecuencias. De su primer párrafo se desprende que la ampliación de los vertederos indicados no está proscrita por la ley, sino que, al contrario, está contemplada de manera expresa siempre que se produzca dentro de los límites de la zona en la que se encuentran.

De su segundo párrafo se desprende que la alteración de los límites de dichas zonas no puede producirse a través de la vía generalmente establecida en el artículo 25 para tales operaciones, vetando precisamente el uso de los instrumentos que en el escrito del solicitante se catalogan como de obligado e imprescindible empleo para modificar la citada zonificación (el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y el Plan Rector de Uso y Gestión).

Si la modificación de los límites está vedada a los citados instrumentos de rango reglamentario, solo cabe, interpretando el segundo párrafo de la disposición adicional octava *sensu contrario*, llegar a la conclusión de que la única vía para llevar a cabo la modificación de la zonificación del espacio reseñado es la de hacerlo a través de una norma con rango de ley. Es decir, la disposición adicional octava de la Ley 6/1994 de creación del parque natural obliga a que la modificación de los límites de la zona E en esos casos tenga rango legal, proscribiendo de manera expresa que lo tenga reglamentario a través de los instrumentos citados por el solicitante en su escrito.

De esta manera la disposición final primera de la Ley 1/2024, de 17 de abril, de Economía Circular de la Comunidad de Madrid, no se adopta por el legislador autonómico para burlar el eventual control de las normas reglamentarias por los tribunales de justicia o para escapar de los trámites a los que se sujeta su aprobación en nuestro ordenamiento. Antes al contrario, la forma legal que adopta dicha disposición final es la única posible para realizar la operación de variación de la zonificación del espacio en el que se encuentran los vertederos referidos, pues la adopción de dicho rango es consecuencia de un mandato específico establecido para tal operación en la

Ley 6/1994 de 28 de junio, sobre el Parque Regional en torno a los ejes de los cursos bajos de los ríos Manzanares y Jarama.

De lo anterior se colige que no es posible catalogar la disposición final primera de la Ley 1/2024, de Economía Circular de la Comunidad de Madrid, como expresión del tercer tipo de ley singular que maneja el Tribunal Constitucional en su jurisprudencia y, por tanto, tampoco es oportuno someter a la misma al canon de adecuación, idoneidad y proporcionalidad al que sujeta dicho órgano a dicha clase de leyes.

De acuerdo con los razonamientos expuestos, el precepto en cuestión no se corresponde con ninguno de los tipos de ley singular enumerados por el Tribunal Constitucional en su jurisprudencia sobre esta categoría normativa. No puede corresponderse porque no es una ley singular. La disposición final primera no contiene una medida particular o autoaplicativa, sino una regla de carácter netamente normativo, pues sirve para determinar, de manera permanente y general, y sin restringir su aplicación a determinados sujetos en detrimento de otros, las normas a las que se someten los usos a realizar en el espacio del parque regional cuya zonificación modifica. Su carácter de ley, igualmente, no deriva de una decisión de elevación de rango de una norma naturalmente reglamentaria, sino de un mandato específico establecido por la ley que estableció dicha zonificación de manera originaria.

En conclusión, la disposición final primera de la Ley 1/2024, de 17 de abril, de Economía Circular de la Comunidad de Madrid, constituye un precepto legal común, con las características generales atribuibles a esta clase de normas, por lo que los controles que exige la jurisprudencia del Tribunal Constitucional a las leyes singulares no resultan aplicables, lo que hace innecesario tratar los argumentos esgrimidos al respecto por el solicitante y las presuntas vulneraciones alegadas del artículo 9.3, 14, y 24 de la Constitución, pues los mismos decaen al haberse descartado *ab initio* su carácter de ley singular.

SEGUNDO. En cuanto a la alegada contradicción de la disposición final primera de la Ley 1/2024, de 17 de abril, de Economía Circular de la Comunidad de Madrid, con la legislación básica del Estado, en el escrito del solicitante no se hace referencia al precepto constitucional atributivo de competencias que resultaría afectado, ni se contiene mención a ningún precepto específico de una ley básica estatal con el que la disposición final discutida pudiera entrar en concurrencia aplicativa, ni argumento o justificación que presente o sirva para defender dicho choque competencial, aspectos estos imprescindibles para que dicho motivo pueda prosperar, por lo que no puede ser acogido.

Ha de responderse además, de manera breve, a la alegación contenida en los párrafos 100 y 101 del escrito del solicitante, relativa a que la STC 134/2019, de 13 de

noviembre, impondría una regla general de preservación del suelo ambientalmente protegido que resultaría aplicable al caso en examen. Sin embargo, esa decisión no establece una regla general en dicho sentido, sino que se pronuncia sobre un supuesto en particular, cual es el conflicto entre un precepto específico del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprobó el texto refundido de la Ley de Suelo (ya derogado), y un artículo de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del suelo y ordenación territorial de Extremadura, dictado en desarrollo de aquel. De ahí que no sea posible derivar de dicha decisión una regla general aplicable al análisis de la constitucionalidad de la disposición final de la Ley 1/2024 ahora discutida. Tampoco la materia sobre la que se produce permite extrapolar sus consideraciones a dicho análisis.

En lo que respecta a la presunta contradicción con la Directiva 92/43/CEE, de protección de los hábitats naturales y de la flora y fauna silvestre, «Directiva Hábitats», y con la Directiva 79/409/CEE, relativa a la conservación de las aves silvestres, «Directiva Aves», la solicitud tampoco argumenta de manera detallada el modo en que se produciría la incompatibilidad que invoca, más allá de remarcar la pertenencia de los terrenos a una Zona Especial de Conservación y a una Zona Especial de Protección de Aves, dentro de la Red Natura 2000 (en los párrafos 93 a 95 del escrito), y recordar el carácter vinculante de las directivas europeas (en el párrafo 97 del escrito).

Ante ello es necesario señalar que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, en este aspecto reiterada y consolidada, la adecuación del Derecho interno a las exigencias de los convenios internacionales es una cuestión que se corresponde con el ámbito de la legalidad ordinaria y, en consecuencia, es de dimensión infra constitucional.

Sostiene el Tribunal Constitucional que no pueden los tratados erigirse en normas fundamentales ni en criterios de constitucionalidad, por lo que no corresponde al juicio de constitucionalidad determinar la compatibilidad o no de un precepto legal con un tratado internacional. La presunta contradicción entre una norma con rango de ley y un tratado no implica que sea contraria al artículo 96.1 de la Constitución ni permite sustentar una pretensión de inconstitucionalidad de aquella.

De esta forma, cualquier análisis de compatibilidad entre un tratado y una ley se ha de dirimir en términos de legalidad ordinaria y selección del Derecho aplicable, y no en clave de contradicción con el artículo 96.1 de la Constitución (SSTC 49/1988, FJ 14; 84/1989, FJ 5; 28/1991, FJ 8, y 142/1993, FJ 3, entre otras muchas).

Es también jurisprudencia constitucional consolidada que el Derecho de la Unión Europea no se integra —ni en virtud del artículo 93, ni del artículo 96.1 de la Constitución— en los parámetros de constitucionalidad a que están sometidas las leyes, de modo que no corresponde al juicio de constitucionalidad apreciar la eventual conformidad de la normativa cuestionada con el Derecho de la Unión Europea, que tiene,

en todo caso, sus propios cauces. La infracción de este Derecho queda así extramuros del Tribunal Constitucional [por todas, SSTC 215/2014, FJ 3 a), y 103/2015, FJ 3].

A la luz de esta doctrina, si existiera una contradicción entre las directivas citadas y la disposición final primera de la Ley 1/2024, de 17 de abril, de Economía Circular de la Comunidad de Madrid, algo que esta institución no aprecia, no sería el planteamiento de un recurso de inconstitucionalidad la vía adecuada para resolverla.

En cualquier caso, a la vista de las afirmaciones expresadas por el solicitante sobre las exigencias de la Directiva 92/43/CEE, de protección de los hábitats naturales y de la flora y fauna silvestre, conocida como «Directiva Hábitats», y las alusiones relativas a una presunta alteración de la configuración de los espacios de la Red Natura 2000, cabe aquí mencionar, a efectos únicamente informativos, que lo que esta directiva impone son medidas específicas de control de los impactos de los planes, programas y proyectos que pueden afectar de manera apreciable a los espacios catalogados dentro de la Red Natura 2000.

Dichas previsiones se establecen en el artículo 6.3 de la Directiva Hábitats, incorporado al ordenamiento jurídico interno a través del artículo 46 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad. Resultan también de aplicación el apartado primero de la disposición adicional séptima de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, relativa a la evaluación ambiental de los planes, programas y proyectos que puedan afectar a espacios de la Red Natura 2000, así como los preceptos correspondientes previstos en la legislación autonómica de evaluación de impacto ambiental.

Lo que la Directiva Hábitats y las leyes internas exigen es que sean evaluadas las repercusiones significativas (efectos adversos apreciables) de los planes, programas o proyectos que se vayan a realizar sobre los espacios de la Red Natura 2000 teniendo en cuenta los objetivos de conservación establecidos. A la vista de los resultados de la evaluación, los órganos competentes para aprobar o autorizar un plan, un programa o un proyecto solo podrán manifestar su conformidad tras haberse asegurado de que no causará perjuicio a la integridad del espacio en cuestión, es decir, a través de la imposición de medidas preventivas y correctoras que resulten necesarias y que deberán cumplirse durante la ejecución, explotación y abandono del plan o proyecto.

Debe de señalarse que, para acreditar que un plan, un programa o un proyecto no es susceptible de causar efectos adversos apreciables sobre un espacio Red Natura 2000, el promotor podrá señalar el correspondiente apartado del plan de gestión en el que conste expresamente, como actividad permitida, el objeto de dicho plan, programa o proyecto, o bien solicitar informe al órgano competente para la gestión de dicho espacio.

En tal supuesto, no será necesario someter el plan, programa o proyecto a evaluación ambiental.

Adviértase también que si, a pesar de las conclusiones negativas de la evaluación de las repercusiones sobre el lugar, y a falta de soluciones alternativas, debiera realizarse un proyecto por razones imperiosas de interés público de primer orden, incluidas razones de índole social o económica, la Directiva Hábitats lo permite si las administraciones públicas competentes toman cuantas medidas compensatorias sean necesarias para garantizar que la coherencia global de la Red Natura 2000 quede protegida.

De lo anterior se concluye que la afección significativa y negativa de un plan o proyecto a un espacio de la Red Natura 2000 no determina necesariamente que el proyecto deba abandonarse, pues es posible que se apruebe y ejecute siempre que se cumplan los requisitos que acaban de exponerse. La concurrencia de estos requisitos deberá motivarse por la Administración correspondiente cuando se formule la declaración de impacto ambiental.

Por último, debe tenerse presente que la evaluación de las repercusiones significativas sobre los espacios de la Red Natura 2000, teniendo en cuenta los objetivos de conservación de cada lugar, se exige por el Derecho de la Unión Europea —y por el Derecho interno que lo transpone— únicamente respecto a la autorización o conformidad de los planes, programas y proyectos, es decir respecto a instrumentos de naturaleza netamente administrativa, pero no con respecto a las previsiones establecidas en normas con rango de ley.

TERCERO. Por lo que se refiere a la alegación de que la disposición final primera de la Ley 1/2024, de 17 de abril, de Economía Circular de la Comunidad de Madrid, fue introducida por una enmienda de adición durante la tramitación de la ley que no guardaba la debida conexión material con el texto enmendado, de manera que faltaría la necesaria homogeneidad entre una y otro, conviene recordar la doctrina sobre la regularidad constitucional del ejercicio del derecho de enmienda que se recoge en las sentencias del Tribunal Constitucional 119/2011, de 5 de julio, y 136/2011, de 13 de septiembre.

La Sentencia 119/2011, en sus fundamentos jurídicos cuarto a décimo, analiza las diferentes resoluciones dictadas en la materia. Concluye, en primer lugar y con carácter general, que desde la perspectiva constitucional cabe extraer una «exigencia general de conexión u homogeneidad entre las enmiendas y los textos a enmendar» que derivaría «del carácter subsidiario que, por su propia naturaleza, toda enmienda tiene respecto al texto enmendado», habida cuenta que «la enmienda, conceptual y lingüísticamente, implica la modificación de algo preexistente, cuyo objeto y naturaleza ha sido determinado con anterioridad», razón por la cual, «[l]a enmienda no puede servir de

mecanismo para dar vida a una realidad nueva, que debe nacer de una, también, nueva iniciativa».

Conforme a dicha doctrina, recalca la Sentencia 136/2011 en su fundamento jurídico octavo que

el derecho de enmienda al articulado, como forma de incidir en la iniciativa legislativa, debe ejercitarse en relación con esta, cuya oportunidad y alcance solo podrá cuestionarse a través de las enmiendas a la totalidad, si de un proyecto de ley se tratara, o en el debate de la toma en consideración, en el caso de las proposiciones de ley. Por esta razón, toda enmienda parcial tiene que tener un carácter subsidiario o incidental respecto del texto a enmendar, de modo que una vez que una iniciativa ha sido aceptada por la Cámara como texto de deliberación, no cabe alterar su objeto mediante las enmiendas al articulado. Con ello se evita que se transmute el objeto de las propuestas presentadas por quienes están así legitimados para ello, aprovechando el procedimiento legislativo activado para la introducción *ex novo* de materias ajenas al mismo. En consecuencia, no caben enmiendas al articulado ajenas a la materia de la iniciativa, esto es, que no guarden una conexión de homogeneidad mínima con la misma.

Hay que tener, además, presente que no toda infracción del procedimiento legislativo convierte en inconstitucional el resultado normativo final. Tal y como recoge un poco más adelante el mismo fundamento jurídico octavo de la Sentencia 136/2011, el carácter instrumental que tienen las reglas del procedimiento legislativo respecto de los valores superiores del ordenamiento y, en concreto, respecto al principio democrático y al pluralismo político (artículo 1.1 CE), conlleva que su inobservancia solo genere la inconstitucionalidad de la ley cuando «altere de modo sustancial el proceso de formación de voluntad en el seno de las cámaras [SSTC 99/1987, de 11 de junio FJ 1 a); y 103/2008, de 11 de septiembre FJ 5]».

No basta por tanto «cualquier vicio o inobservancia de los previstos en las normas que regulan el procedimiento parlamentario para declarar la eventual inconstitucionalidad de la norma o disposición con que se pone fin al mismo», pues «tal inconstitucionalidad solo se producirá si el vicio o inobservancia denunciada afecta esencialmente al proceso de formación de la voluntad de los parlamentarios, de modo que solo los vicios o defectos más graves provocan un déficit democrático en el proceso de elaboración de una norma que podría conducir a su declaración de inconstitucionalidad» (SSTC 136/2011, de 13 de septiembre, FFJJ 8 y 9, y 102/2012, de 8 de mayo, FJ 3).

Planteada en estos términos la cuestión del alcance de la facultad de enmienda, el reproche alegado por el solicitante del recurso no puede ser acogido, pues la enmienda introducida sí guarda una conexión material con la iniciativa legislativa enmendada.

La modificación de los límites entre dos zonas del parque regional que lleva a cabo la disposición final discutida se proyecta sobre el espacio ocupado por los vertederos de

Pinto y Valdemingómez y la misma se produce de acuerdo con la previsión expresa contenida en la Ley 6/1994, de 28 de junio, sobre el Parque Regional en torno a los ejes de los cursos bajos de los ríos Manzanares y Jarama, que cita de manera específica y expresa estas instalaciones.

Tratándose dichos vertederos de instalaciones de tratamiento de residuos, difícilmente puede negarse que la disposición final primera se refiera a una materia que está directamente relacionada con la economía circular, objeto del proyecto de ley que enmienda, la Ley 1/2024, de 17 de abril. Nótese, a esos efectos, que la economía circular, como establece en su mismo inicio la exposición de motivos de dicha ley, es «un modelo de producción y consumo que busca la implantación de un sistema eficiente, sostenible y de optimización de recursos que aspira a disminuir los residuos y mejorar su gestión a través del reciclaje y reutilización de los mismos».

Dicho modelo de economía, sigue la exposición de motivos,

surge como una de las piedras angulares del crecimiento económico, configurándose no solo como una solución a los retos medioambientales, sino como un modelo económico orientado a conjugar la eficiencia económica con la sostenibilidad medioambiental, optimizando los recursos, extendiendo la vida útil de los productos, reduciendo el desperdicio de materias primas, agua y fuentes de energía, e impulsando una industria innovadora, competitiva y sostenible.

En este contexto, la Ley 1/2024 explica que

La disposición final primera que modifica la Ley 6/1994, de 28 de junio, referente al Parque Regional en torno a los ejes de los cursos bajos de los ríos Manzanares y Jarama, se fundamenta en la eventual necesidad de desarrollar nuevas infraestructuras para satisfacer las demandas futuras de la Mancomunidad del Sur, entidad que actualmente provee servicios a 2 millones de personas y abarca 71 municipios, con el propósito de cumplir con los objetivos establecidos por la normativa europea y nacional.

La cuestión de los residuos, su tratamiento, gestión y disminución, es un aspecto central en el modelo económico que la ley citada trata de incorporar en el ámbito regional de Madrid. Dicho modelo, tal y como reconoce el legislador madrileño, parte de la existencia de «un crecimiento de la generación de residuos. Según datos de Eurostat, en 2018 el total de residuos generados en la Unión Europea por todas las actividades económicas y los hogares ascendió a 2.337 millones de toneladas. En ese mismo año, España generó 138 millones de toneladas, con un incremento de aproximadamente el 7 % respecto a los residuos generados en 2016». Por lo tanto, dice la exposición de motivos, la economía circular dedica una especial atención al «reto medioambiental que plantea el consumo de recursos y la generación de residuos», con el fin de que «utilizando de forma eficiente los recursos, minimizando los residuos, dotando de una segunda vida a

éstos y alargando la vida de los productos, integre la circularidad en el modelo económico».

Una medida que atiende precisamente a una necesidad referida al tratamiento y gestión de los residuos de 71 de los municipios que integran la Comunidad de Madrid, y afecta a más de una cuarta parte de la población de la citada región, necesariamente ha de entenderse materialmente conectada con una ley cuyo objeto es el de incorporar en esta un modelo económico que tiene el tratamiento y gestión de los residuos como punto de gravitación.

Por otra parte, el solicitante del recurso no aporta ninguna razón ni detalla circunstancia alguna que justifiquen que la enmienda de adición presentada haya alterado la formación de la voluntad en el seno de la Asamblea de esa comunidad autónoma, aspecto este imprescindible para que pueda prosperar una alegación en el sentido invocado.

CUARTO. Finalmente, en lo que respecta a la falta de sometimiento de la enmienda citada a los trámites que ha debido superar el proyecto de ley en cuyo texto se integra, y la presunta afectación consiguiente al principio de participación pública, hay que tener en cuenta que el artículo 105 de la Constitución se refiere a la participación de los ciudadanos —a través de la consulta y audiencia públicas— en la elaboración de las disposiciones y actos administrativos, y que defiere a la ley la regulación del procedimiento a través del cual debe producirse.

El Tribunal Constitucional considera que este principio nace de la ley y que el legislador configura cómo ha de satisfacerse su garantía. De este modo, sin vaciar de contenido el mandato del citado precepto constitucional, el legislador puede optar por varios modelos posibles, pues el artículo 105 de la Constitución no determina uno [STC 61/1997, FJ 25 c); ATC 63/2016, FJ 3, y STC 28/2017, FJ 6, entre otros pronunciamientos].

Así, el legislador estatal ha regulado la participación pública de los ciudadanos en el ejercicio de la iniciativa legislativa por el Gobierno y en la potestad reglamentaria. En concreto, en el artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y en el artículo 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

También lo ha hecho el legislador autonómico en la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid, cuyo artículo 60.1 contempla el derecho de los ciudadanos a colaborar en la elaboración de los anteproyectos de ley a través de la correspondiente consulta pública.

Ahora bien, tanto el artículo 105 de la Constitución como las leyes mencionadas hacen referencia a la participación pública en la fase de la iniciativa legislativa del Gobierno (central o autonómico) previa a la fase parlamentaria de aprobación de la ley.

Es decir, se aplican durante la elaboración de los anteproyectos con carácter previo a su aprobación por el Consejo de Ministros o el Consejo de Gobierno de la comunidad autónoma y su ulterior remisión al Congreso o al Parlamento autonómico.

Por otra parte, debe tenerse presente que la iniciativa legislativa no solo corresponde al gobierno, central o autonómico, mediante proyectos de ley, sino también a los diputados, individualmente o a través de los grupos parlamentarios, mediante la presentación de proposiciones de ley, y a los ciudadanos a través del procedimiento de la iniciativa legislativa popular. Así se contempla en la Constitución (artículo 87.1) y en los reglamentos de las cámaras, así como en los artículos 15.2 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid y 139 del Reglamento de la Asamblea de Madrid.

Cuando se aprueba una ley a partir de una proposición de ley planteada por un diputado o grupo parlamentario no ha existido una previa disposición en forma de anteproyecto de ley que pueda y deba ser sometida a consultas e información pública según lo establecido en las disposiciones legales más arriba descritas. Lo mismo ocurre cuando la proposición de ley es el resultado de una iniciativa legislativa popular.

Pero es que tampoco los proyectos de ley, una vez pasan a la fase de su tramitación y aprobación parlamentaria, se someten a nuevos trámites de consulta y audiencia pública distintos a los que tuvieron lugar durante su fase *administrativa* y como anteproyectos. Lo mismo resulta aplicable respecto a los textos introducidos como resultado de una enmienda al articulado aprobada durante la tramitación del proyecto o proposición de ley en el parlamento autonómico.

De esta forma, no supone tacha alguna de inconstitucionalidad la circunstancia de que el precepto cuestionado se haya incorporado al texto legal mediante una enmienda de adición durante el proceso de aprobación parlamentario.

Ni la Constitución ni el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid ni el Reglamento de la Asamblea de la comunidad autónoma prevén que durante el procedimiento legislativo la norma legal se someta a consulta o información pública.

La explicación reside en que la Constitución consagra en su artículo 1.1 el principio constitucional democrático y en el artículo 66, apartados 1 y 2, atribuye a las Cortes Generales, formadas por el Congreso y el Senado, la representación del pueblo español y el ejercicio de la potestad legislativa. Por su parte, los Estatutos de Autonomía, en el ámbito de sus respectivas competencias y de conformidad con la Constitución, atribuyen la potestad legislativa a sus respectivos parlamentos autonómicos. En el caso de la Comunidad de Madrid, lo hace el Estatuto de Autonomía en el artículo 9.

Así, la ley es el resultado de la potestad legislativa del Estado que la Constitución atribuye a las Cortes Generales y a las asambleas legislativas de las comunidades

autónomas cuando corresponda de acuerdo con la Constitución y sus Estatutos de Autonomía, y es la expresión máxima de la voluntad popular que aquellas representan.

Lo anterior implica que los ciudadanos participan en los asuntos públicos por medio de representantes en el Congreso y el Senado y en los parlamentos autonómicos, lo que configura un sistema de participación política en el que priman los mecanismos de democracia representativa sobre los de participación directa [SSTC 76/1994, FJ 3, y 78/2006, FJ 3 a)].

Debe además recordarse que en el procedimiento legislativo la aplicación de principio mayoritario y, por tanto, la consecución de una determinada mayoría como fórmula para la integración de voluntades concurrentes, es el instrumento por el que ha optado la Constitución para encauzar la voluntad de los ciudadanos (STC 136/2011, FFJJ 5 y 6).

Esto último resulta relevante en relación con la alegación contenida en la argumentación del escrito del solicitante [párrafos 111 a) y 112] en torno al vicio de inconstitucionalidad que se produciría por el hecho de que el grupo parlamentario que presenta dicha enmienda sea el que sostiene al Gobierno de la comunidad autónoma, que es el autor del proyecto que se somete a consideración de la Asamblea, y que consistiría a su juicio en «una desviada utilización de la iniciativa legislativa mediante proyectos de ley (art. 88 de la CE)».

Sin embargo, ni la Constitución, ni los reglamentos de las cámaras, ni el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, ni el Reglamento de la Asamblea de Madrid establecen una limitación del derecho a presentar enmiendas en función del grupo parlamentario en que se integre el respectivo parlamentario, con independencia de a quién corresponda la iniciativa legislativa.

Dicho derecho «corresponde tanto a los grupos parlamentarios como a los diputados y senadores que los integran (art. 110.1 del Reglamento del Congreso y 107.1 del Reglamento del Senado), perteneciendo dicha facultad al núcleo de su función representativa parlamentaria» (STC 136/2011, FJ 6). En consecuencia, privar a los mismos de dicho derecho significa privarles de un contenido indispensable para el ejercicio de su función, pues

El derecho de enmienda que pertenece a los parlamentarios, [...] no es un mero derecho reglamentario sino un auténtico contenido central de su derecho de participación del art. 23.2 CE. En efecto, el derecho de participación, el *ius in officium* afecta a toda una serie de situaciones de los parlamentarios en las que los órganos rectores de las cámaras deben respetar la función representativa no por tratarse de facultades meramente subjetivas de quienes desarrollan esa función sino como facultades que lo que permiten es ejercer correctamente a los representantes populares dicha representación participando en la función legislativa (STC 119/2011, FJ 9).

Poco importa, pues, que dicha limitación se predique de los parlamentarios que forman parte del grupo que apoya al gobierno que presenta el proyecto de ley, que de otro distinto. Pero, por si hubiera dudas, establece expresamente el Tribunal Constitucional que no puede aceptarse la afirmación según la cual «el derecho de enmienda de los grupos parlamentarios que sustentan el Gobierno tiene un alcance más limitado que el del resto, cuando es evidente que tal derecho, que integra el núcleo de la función representativa parlamentaria, corresponde a todos los diputados y grupos sin distinción y con el mismo contenido [en igual sentido, STC 49/2023, de 10 de mayo, FJ 11 c)]» [STC 149/2023, FJ 2 b)].

No cabe pues admitir dicho argumento como razón para presumir la inconstitucionalidad de la disposición final que se discute, ni tampoco que la enmienda que la introdujo no se haya sometido a los trámites de consulta pública a los que sí se sometió el proyecto de ley originario.

RESOLUCIÓN

De acuerdo con los razonamientos expuestos, el Defensor del Pueblo, oída la Junta de Coordinación y Régimen Interior, previa la oportuna deliberación y con pleno respeto a cualquier opinión discrepante, resuelve **no interponer** el recurso de inconstitucionalidad solicitado contra la disposición final primera de la Ley 1/2024, de 17 de abril, de Economía Circular de la Comunidad de Madrid.