CONVALIDACIONES LEGISLATIVAS Y TUTELA JUDICIAL EFECTIVA

Una "convalidación legislativa" es una medida adoptada por medio de una ley (o precepto legal) "singular" con el fin de enervar un fallo judicial u obstaculizar su ejecución, o frustrar un proceso judicial en curso contra una disposición o decisión administrativa, la cual quedaría así indultada al ver elevado su dispositivo a rango legal.

> Hay tres posibles tipos de leyes singulares (STC 203/2013): las «autoaplicativas», que contienen una actividad, típicamente ejecutiva, de aplicación de la norma al caso concreto; las «de destinatario único»; y las 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».

El art. 103.4 LJ tacha de "nulos de pleno derecho los actos y disposiciones contrarios a los pronunciamientos de las sentencias, que se dicten con la finalidad de eludir su cumplimiento", pero esta tacha no alcanza a las disposiciones con rango de ley, no fiscalizables por la justicia ordinaria y solo por la constitucional, esta última difícilmente accesible para los particulares: contra una convalidación legislativa el particular puede reaccionar impetrando la elevación de una cuestión de inconstitucionalidad en el seno de un proceso judicial de ejecución de la sentencia cuya frustración se pretende.

En virtud de la intimidad existente entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, menudean los casos en que se promulgan normas con rango de ley que reproducen los reglamentos y/o actos anulados judicialmente, de modo que los particulares afectados no pueden ver satisfecha su pretensión tras haber logrado una sentencia condenatoria contra la Administración, sentencia inejecutable por imposibilidad legal sobrevenida. Este tipo de medidas comprometen el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24 CE), la obligación de respetar y ejecutar lo juzgado (art. 118 CE) y, en definitiva, la seguridad jurídica y la separación de poderes.

> Distinto es el supuesto de la inejecución de una sentencia por entender la Administración que ello entrañaría "peligro cierto de alteración grave del libre ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos", "temor fundado de guerra" o "quebranto de la integridad del territorio nacional": en ese caso cabe expropiar (mediante el oportuno procedimiento y tras el pago del justiprecio) los derechos o intereses legítimos reconocidos en una sentencia firme al vencedor del proceso contencioso-administrativo (art. 105.3 LJ). pero la Administración no puede recurrir a este expediente cuando la inejecución de la sentencia se pretende excusar en razones de interés público no reconducibles a estas causas (por ejemplo, la realización de una obra pública o el éxito de una operación privada de interés público, o incluso el equilibrio económico de la contabilidad nacional), o cuando en la sentencia no se reconocen derechos o intereses individualizados ni económicamente evaluables o al actor le mueve la defensa del interés general (por ejemplo, una ONG ambientalista en el ejercicio de la "acción pública").

Frecuentemente, las convalidaciones legislativas pretenden "indultar" o "blindar" ciertas obras e infraestructuras públicas o privadas contra las que se ha seguido, o se está siguiendo, un proceso contencioso-administrativo. En algunos casos, el TC las ha declarado constitucionales:

> - STC 73/2000, de 14 de marzo: legitimó la convalidación legislativa del embalse de Itoiz (Navarra), anulado por la STS de 14 de julio de 1997 por invadir ciertas zonas protegidas infringiendo la legislación ambiental navarra vigente, pero convalidado durante la sustanciación del recurso de casación mediante una la Ley Foral que pasaba a compatibilizar el embalse con las zonas de protección afectadas. El TC entendió que las convalidaciones legislativas no son contrarias a la Constitución cuando alteran las reglas legales que han de regir en un proceso pendiente, aunque sí lo son cuando afectan a una decisión judicial firme que anule por motivos de legalidad cualquier actuación administrativa y hayan lesionado el patrimonio jurídico de algún ciudadano.
> - STC 273/2000, de 15 de noviembre: validó la disp. Ad. 2ª de la Ley 17/1987, de 13 de julio, de la Administración Hidráulica de Cataluña, que elevó a rango legal varias disposiciones reglamentarias sobre el canon de saneamiento catalán previamente anulados judicialmente (por defectos de procedimiento).

- STC 203/2013, de 5 de noviembre: anuló la Ley 6/2007, de 28 de marzo, promulgada para dar cobertura y exceptuar de la aplicación de varias disposiciones normativas de signo ambiental a la "Ciudad del Medio Ambiente de Soria". por vulneración de los principios de igualdad (art. 14 CE) y de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 CE), así como por infracción del principio de proporcionalidad (uso de la ley en lugar del instrumento habitual del Decreto, con efectos restrictivos sobre el derecho a la tutela judicial efectiva de los posibles interesados).
- STC 231/2015 de 5 de noviembre: legitimó la disp. adic. 15 de la Ley 22/2011, de residuos y suelos contaminados, que convalidaba todas las obras y actuaciones hidrológicas realizadas en las cuencas del Guadiana, Guadalquivir y Ebro al amparo del RD 1419/2005, declarado nulo por la STS de 24 de noviembre de 2009 por gravísimos vicios de procedimiento. La ONG ecologista que ganó el recurso promovió incidente de ejecución de sentencia y el TS ordenó la inmediata paralización de determinadas obras. La Administración desatendió el requerimiento judicial y mientras tanto introdujo una enmienda en la Ley de Residuos recogiendo la convalidación. El TC acepta que el legislador pueda convalidar las actuaciones administrativas que estaban en curso y cuya suspensión ordenó el TS en ejecución de la Sentencia, que se llevaron a cabo en aplicación del reglamento anulado, porque "el art. 24.1 CE… no 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 declarar aquella anulación, el Poder judicial. Tanto menos si tal declaración lo fue por vicios del procedimiento». Esta STC desconoce que la declaración judicial de nulidad de una norma reglamentaria comunica sus efectos a todos los actos dictados en aplicación de la misma, salvo que sean firmes (art. 73 LJ y 102.4 LAP: los efectos *erga omnes* de la anulación judicial de un reglamento conllevan la nulidad de todos los actos dictados en ejecución del mismo con la única excepción de los actos firmes que lo hubieran aplicado *antes de que la anulación alcanzara efectos generales*). En este caso, las actuaciones administrativas (las obras) se "indultan" por motivos de interés público y por inexistencia de derechos individuales afectados por las expropiaciones también convalidadas (ningún expropiado se personó en el incidente de ejecución de sentencia).

Aunque en otros casos, el TC las ha declarado inconstitucionales:

- STC 129/2013, de 4 de junio: anuló la Ley 9/2002, de 10 de julio, promulgada para rehabilitar el "centro de transferencia de residuos peligrosos de Santovenia de Pisuerga", una instalación inaugurada en 1993 que hubo de cesar en su actividad en 2002 a consecuencia de la anulación judicial de todas sus licencias.
- STC 162/2014, de 7 de octubre: declaró inconstitucional la Ley 6/2010, de 18 de mayo, de las Cortes de Castilla y León, que pretendía "blindar" el complejo de ocio y aventura "Meseta Sky" (instalaciones de "esquí seco" en las proximidades de Tordesillas), impulsado por la Diputación vallisoletana y que se intentó llevar a cabo en unos terrenos clasificados como suelo rústico de uso forestal y que habían sido incendiados fortuitamente tiempo atrás: como en aquel momento la Ley estatal de Montes prohibía el cambio de uso forestal de los terrenos incendiados durante al menos treinta años, la Ley castellano-leonesa estaba convalidando una obra ilegal siquiera parcial y formalmente.
- STC 50/2015 de 5 de marzo: anuló la Ley 5/2010, de 28 de mayo, de Castilla y León, que reproducía una regulación reglamentaria previamente declarada nula, el Decreto autonómico por el que se modificaba el PORN del parque natural "Fuentes Carrionas" para permitir la instalación de estaciones de esquí, decreto que había sido anulado judicialmente por falta de evaluación de impacto ambiental y de acreditación de la variación de las circunstancias tenidas en cuenta a la hora de aprobar el PORN que se pretendía modificar. El TC consideró que esta convalidación legislativa, aun presentándose como una modificación de la Ley de declaración del Parque Natural, en realidad modificaba el PORN en relación solo con un específico uso y sin justificar que concurrieran razones de excepcional relevancia que motivasen la modificación hecha por ley y no por instrumento reglamentario y que, por ello, vulneraba el art. 24.1 CE.

Mientras tanto, siguen sucediéndose convalidaciones legislativas que, probablemente, veremos enjuiciadas por el TC en un futuro no muy lejano:

- caso “Marina de Valdecañas”: proyecto urbanístico ubicado en una isla no urbanizable del embalse homónimo en el Tajo (Cáceres), anulado judicialmente por falta de motivación del proyecto y defectos en la evaluación de impacto ambiental, pero “indultado” por la Ley 9/2010, de 18 de octubre, que modificó la Ley del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura para legalizar ese tipo de desarrollos urbanísticos aislados. La ejecución de las sentencias anulatorias del TS se presenta compleja, pues las obras nunca fueron suspendidas y buena parte se encuentran ya concluidas y en servicio.

Estos intentos de “blindaje” o “indulto” se intentan justificar por el monto económico directo e indirecto de las obras e instalaciones, su absoluta necesidad en algunos casos y por la pérdida de las inversiones millonarias que entraña el abandono y/o desmantelamiento de instalaciones frecuentemente financiadas con fondos públicos. Una sentencia judicial aislada no debe poder congelar un régimen normativo determinado, porque con ello se perjudica el carácter evolutivo y dinámico es propio de un ordenamiento moderno. Pero estas operaciones no dejan de ser ejemplos de colaboración legislativa a la contumacia administrativa frente al desempeño judicial.

La jurisprudencia del TEDH en la materia es muy exigente y restringe notablemente las posibilidades de convalidación legislativa de disposiciones o actos ilegales: la aprobación de normas retroactivas de todo tipo que supongan la resolución arbitraria de una controversia jurídica preexistente y ya planteada ante los Tribunales entre un Estado y un particular es contraria a la CEDH. A partir de un cierto momento del proceso judicial, y si el grado de arbitrariedad de la intervención del Legislador es notable, cualquier afección al parámetro legal que rige el litigio supone una vulneración del derecho a un proceso justo consagrado por el CEDH. El TEDH trata de determinar si la intervención del Legislador ha permitido a la Administración prevalerse de armas superiores a las de los ciudadanos, si con ella se ha alterado arbitrariamente el equilibrio de las fuerzas procesales. De resultas de esta jurisprudencia puede predicarse, con carácter general, que la adopción de cualquier ley que dirima clara y directamente una controversia judicial en la que el Estado tenga intereses puede ser tenida por una manifestación de ejercicio arbitrario del poder Legislativo.

Aunque no resulta fácil destilar de la jurisprudencia constitucional una serie cierta y homogénea de límites a las convalidaciones legislativas, es posible apuntar los siguientes:

- las convalidaciones legislativas no están vetadas en abstracto ni en absoluto, pueden suceder cuando el cambio legislativo persiga finalidades razonables de protección de valores, bienes o intereses constitucionalmente protegidos;

- las convalidaciones legislativas pueden ser legítimas en función de la ponderación circunstancial de los principios e intereses controvertidos: irretroactividad de las disposiciones restrictivas de derechos individuales, seguridad jurídica, interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, igualdad/no discriminación, y proporcionalidad (a) en el uso de la ley frente al uso de otros instrumentos y (b) entre el interés defendido por la ley y el tutelado por la sentencia;

- las convalidaciones legislativas deben someterse a un enjuiciamiento riguroso basado en la interpretación más favorable al derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales firmes (parte del derecho a la tutela judicial efectiva del art. 24.1 CE), para que las sentencias y los derechos en ellas reconocidos no se conviertan en meras declaraciones de intenciones sin alcance práctico ni efectividad alguna;

- las convalidaciones legislativas, a modo paliativo de sus efectos deletéreos sobre el derecho a la tutela judicial efectiva del art. 24.1 CE, pueden determinar la ejecución de una sentencia condenatoria contra una Administración mediante la sustitución de la condena por su equivalente pecuniario u otro tipo de prestación.