

## Conclusiones

---

### Primera

Una convalidación legislativa de actos o disposiciones administrativas ilegales es cualquier actuación del legislador que, por medio de la aprobación de una norma con rango de ley, pretenda anular los efectos prácticos de la declaración de ilegalidad ya recaída o que pueda recaer en el futuro sobre una actuación previa de la Administración.

Es sencillo percibir, a partir de esta primera aproximación a la delimitación conceptual de la figura, la concurrencia en las convalidaciones legislativas de unos rasgos particulares que las convierten en especialmente problemáticas. En primer lugar, por su relativa excepcionalidad y complejidad, derivada del hecho de que en estas leyes se entrelazan conexiones entre los tres vértices de una suerte de relación triangular en la que están implicados tanto el ejecutivo como el legislativo y el judicial. Y, en segundo lugar, porque la convalidación legislativa de unas concretas actuaciones del poder ejecutivo (ilegales por haber sido así consideradas por los órganos competentes para establecer tal carácter o en la inminencia de serlo) supone una reacción muy potente (y por ello con pretensiones de ser definitiva) a cargo del legislador. El problema existente queda así unilateralmente zanjado, lo que incide en la sospecha de que nos las habemos con un producto jurídicamente liminar. Dado que la Constitución dispone de mecanismos que han de emplearse para velar por la intangibilidad e integridad del esquema en el que nuestro ordenamiento establece la interrelación entre las funciones de los distintos poderes, únicamente si concluimos que ninguno de ellos se opone a las leyes de convalidación podremos entender el recurso a las mismas legítimo.

## Segunda

Muchas y diversas actuaciones del legislador pueden encuadrarse en la descripción propuesta. Al margen de sus diferencias atendiendo a otros factores, la producción de la enervación de los efectos prácticos de una declaración de ilegalidad, común a todas ellas, aconseja un tratamiento unitario. La equivalencia del resultado práctico obtenido por unas u otras vías, dado que es precisamente aquél el que plantea problemas de constitucionalidad, hace aconsejable un esfuerzo para identificar un régimen jurídico común a todo el fenómeno. Por ello estimamos conveniente analizar todos estos casos como convalidaciones legislativas de actos y disposiciones administrativas ilegales, aun reconociendo que bajo el apelativo agrupamos una pluralidad de reacciones del legislador en ocasiones con notas particulares ciertamente no menores. E incluso a pesar de que, en algunos casos, ni siquiera podemos detectar un ejercicio estricto de lo que jurídicamente, desde un punto de vista técnico, ha de entenderse por «convalidación».

Son tres, esenciales a estos efectos, los factores que entendemos han de concurrir en cualquier ley para poder calificarla, desde la perspectiva expuesta, de materialmente convalidadora de actuaciones administrativas ilegales:

1. Elemento estructural básico de toda convalidación legislativa es la existencia de un vicio de legalidad en la disposición o acto administrativo, sustrato sobre el que actúa la convalidación. En ausencia de una declaración judicial de ilegalidad ya producida (o cuando menos previsible, pues sin su concurso, por mucho que exista contradicción a Derecho, no se derivarían consecuencias anulatorias) no aparece conflicto alguno y la intervención del legislador es superflua o, si existe riesgo de anulación, preventiva.

2. Solamente habrá convalidación legislativa si el intento de dejar sin efectos la decisión judicial se materializa en una actuación a cargo del legislador, que, por otra parte, debe tener el carácter formal de ley. Ni las posibles reacciones administrativas que puedan derivarse de la anulación de un acto o reglamento ni los intentos que lleve a cabo la Administración para lograr que su actuación perviva en el ordenamiento jurídico o que, al menos, lo haga la

regulación en ella contenida son, como es obvio, convalidaciones legislativas.

3. Por último, toda convalidación legislativa requiere de la búsqueda de un objetivo muy preciso, ya adelantado: dejar sin efectos prácticos una declaración judicial de ilegalidad ya producida o, al menos, posible e inminente. Cualquier actuación que pretenda algo diferente (por ejemplo, la mera rectificación *pro futuro*), no es una convalidación legislativa.

En atención a las consideraciones de tipo material ya expuestas, son estos tres elementos los que adoptamos para identificar las leyes de convalidación. Por ello, junto a actuaciones en las que se produce una intervención técnica y conceptualmente ajustada a lo que es una «convalidación» (otorgar validez a lo inválido, convertir lo ilegal en legal), consideramos que han de ser también objeto de nuestro análisis todas aquellas leyes retroactivas que de forma indirecta afectan al enjuiciamiento de acciones pasadas y los privan de efectos.

### Tercera

En general, pueden distinguirse dos grandes tipos de convalidaciones legislativas. De una parte, nos encontramos con aquéllas que pretenden emplear la ley como un instrumento que salvaguarda la indemnidad de la actuación administrativa, logrando que ésta permanezca en el ordenamiento como tal. Éste es el tipo de convalidación legislativa más característico, en la medida en que trata de operar esa transformación de lo inválido en válido de forma directa y concretamente referida a la disposición o acto administrativo cuestionado. De entre las variadas manifestaciones de esta pretensión, podemos identificar tres grandes modelos que agotan las intervenciones de estas características:

1. Leyes que exceptúan la fiscalización judicial de una concreta actuación administrativa. Aun subsistiendo la ilegalidad del acto o disposición, ante la imposibilidad de que ésta fuera jurídicamente declarada a partir de la declaración legal que así lo hubiera previsto, se habría sorteado, gracias a la intervención legislativa, el obstáculo. Ésta es una alternativa radicalmente contraria a Derecho en España, donde las exigencias en materia de control judicial de toda la acti-

vidad de la Administración del artículo 106 de la Constitución y el reconocimiento del derecho a la tutela judicial efectiva de su artículo 24 convertirían a cualquier ley que pretendiera crear tal esfera de impunidad en inconstitucional.

2. Leyes que pretenden salvar la ilegalidad de una concreta actuación por la expeditiva vía de asumir el contenido de la misma. Esta suerte de «legalización» o, si se quiere, «ratificación» del acto o disposición administrativa a cargo del legislador supone dotar de fuerza legal a una actuación que queda en todo lo demás igual pero que ya no puede ser, lógicamente, ilegal.

3. Leyes que, sin operar directamente la convalidación, provocan esta misma consecuencia de forma indirecta pero necesariamente deducida de su aplicación. Tal cosa ocurre cuando el marco normativo que ejerce de parámetro jurídico para el control del acto o disposición es modificado retroactivamente para eliminar la contradicción existente en punto a la legalidad de la actuación administrativa. La transformación de las condiciones de legalidad del acto, en este caso, convierte en jurídicamente inobjetable lo que con anterioridad a la intervención del legislador contenía un reproche que conducía inexorablemente a la declaración de su invalidez.

El segundo gran grupo de intervenciones del legislador que, por sus efectos materialmente convalidadores, ha de merecer nuestra atención, es el constituido por aquéllas técnicas en las que se persigue no tanto la subsistencia en el ordenamiento de la concreta actuación administrativa viciada como que sea el contenido material de la misma el que persista. Lo hará, además, desplegando efectos desde el mismo momento en que había comenzado a hacerlo el primigenio acto o reglamento. Es patente que, en tales casos, y una vez se logre alcanzar este objetivo, la situación final es materialmente idéntica a la que puedan provocar cualquiera de las técnicas que integraban el primer grupo (por ejemplo, una legalización o una transformación retroactiva de las condiciones de legalidad). En este caso, dos serán las vías de las que dispone el legislador:

1. Sustitución del acto o disposición administrativa ilegal, replicando su contenido en la norma legal y dotándola de efectos retroactivos.

2. Aprobación de una habilitación legal a la Administración que, salvando la ilegalidad anterior, permita a ésta reproducir retroactivamente por sí misma la actividad.

En ambos casos, y con una pulcritud jurídica inobjetable desde un punto de vista técnico, se ha provocado de hecho el mismo efecto que el que operan las convalidaciones legislativas del primer grupo.

### **Cuarta**

Toda ley de convalidación persigue lograr la subsistencia en el ordenamiento de una concreta acción de un poder público (la Administración) a pesar de su ilegalidad de origen. Para lo cual el legislador trata de emplear las potestades de las que jurídicamente dispone convirtiendo el concreto acto o disposición en válido. Es evidente que para que ello ocurra es precisa una valoración negativa de las consecuencias de un hipotético cumplimiento del fallo judicial anulatorio. Una ley de convalidación sólo se produce cuando, a juicio del legislador, no es conveniente que la anulación despliegue sus efectos.

Sin embargo, este juicio sobre la necesidad material de la actuación administrativa no ha de constituir el elemento estructural central del estudio y análisis de la admisibilidad jurídica de una convalidación legislativa. Incluso aceptada la existencia en nuestro ordenamiento de un principio jurídico general que conduzca a la apreciación de la necesidad como cláusula de cierre que permita respuestas razonablemente proporcionadas a circunstancias límite aunque aquéllas se alejen de las pautas objetivadas por el ordenamiento jurídico, no creemos que ello incida en la corrección o incorrección de una concreta convalidación legislativa. No debe perderse de vista que, por medio de este instrumento, lo que se pretende es salvar la legalidad de unas actuaciones administrativas previas debido a que éstas se entienden imprescindibles y necesarias. Pero, en la medida en que son éstas y no la ley de convalidación las que merecen tal consideración de necesarias e imprescindibles, no parece razonable que el juicio de proporcionalidad y la ponderación tenga lugar respecto de la operación de convalidación.

Caso de que el criterio de la necesidad pudiera jugar un papel y permitiera en algunos casos (justamente, en los de *necesidad*) ir más allá de las exigencias ordinariamente objetivadas en el ordenamiento, su aplicación debiera ceñirse a la primigenia actuación administrativa. Sencillamente, aceptando el principio y apreciada con suficiente fuerza la concurrencia de la necesidad, estaríamos obligados a entenderla como perfectamente admisible, como ajustada, en última instancia, a Derecho. Lo que haría innecesaria, como es obvio, convalidación legislativa de ninguna clase.

### Quinta

La principal objeción formal que puede merecer una convalidación legislativa se basa en su ausencia de generalidad. Toda ley de convalidación es, por definición, una ley de naturaleza singular. En tanto que, bien expresamente, bien de forma implícita, está introduciendo en el ordenamiento una alteración tendente a modificar la adecuación a la legalidad de un concreto acto o disposición (o de un determinado conjunto de actos o disposiciones) que de otra manera sería anulado por ilegal, una norma de estas características no satisface las exigencias de generalidad históricamente anejas al reconocimiento del principio de legalidad. Ahora bien, la Constitución española de 1978 no permite detectar en su articulado restos de la tradicional concepción de la ley como necesariamente general. Una ley de convalidación, en consecuencia, no plantea a este respecto más problemas formales que cualquier otra ley singular. Esto es, ninguno, como el Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de significar en su conocida Sentencia 166/1986, por medio de la cual otorgó definitiva carta de naturaleza a las leyes en las que no concurren las notas de generalidad y abstracción.

### Sexta

Las leyes de convalidación, al menos en alguno de sus tipos (en los más directamente «convalidadores» como son las «legalizaciones» o «ratificaciones» antes descritas), van más allá de lo que ordinariamente es la función del legislador, en la medida en que

no norman por sí mismas, sino que integran, dándole rango de ley, un contenido jurídico ajeno, producido por otro ente. En este caso, por la Administración. La absoluta regularidad de tal actuación creemos que es deducida sistemáticamente sin ningún género de dudas de la tesis sobre la naturaleza jurídica que la doctrina dominante, la Constitución española y las leyes y jurisprudencia posteriores a la misma otorgan al Decreto legislativo. En la medida en que éste es entendido como una delegación legislativa recepticia se trata de un instrumento que produce precisamente una ratificación o legalización del contenido de una norma reglamentaria (con la única particularidad de que ésta se realiza *ex ante*). Asumido lo cual, y dadas las mayores dificultades de que una actuación de este tipo sea admitida con carácter previo a que lo sea *ex post*, hemos de concluir la absoluta regularidad formal de que, en nuestro ordenamiento, el legislador legalice actuaciones administrativas.

### Séptima

No obstante no excluirlas atendiendo a cuestiones formales, las previsiones constitucionales sí imponen límites a las convalidaciones legislativas de actos y disposiciones administrativas ilegales. En primer lugar, y por efecto de su carácter retroactivo, respecto del ámbito en el que son constitucionalmente posibles.

Las leyes de convalidación son inevitablemente retroactivas en la medida en que pretenden sanar un vicio de legalidad ya existente y hacerlo con efectos hacia el pasado. Es decir, que no sólo condicionan *pro futuro* un acto jurídico preexistente, sino que, además, inciden también sobre los efectos ya producidos del mismo. Sea cual sea la concepción defendida sobre la noción de retroactividad, ninguna duda puede albergarse sobre el hecho de que cualquier convalidación legislativa la produce. Por ello, también el análisis de la retroactividad que viene realizando el Tribunal Constitucional, por mucho que restrictivo, no puede sino incluirlas.

En consecuencia, ciertos ámbitos materiales quedan constitucionalmente sustraídos a las leyes de convalidación. En concreto, y en aplicación de lo dispuesto por el artículo 9.3 de la Constitución, las convalidaciones legislativas no son posibles respecto de dispo-

siciones sancionadoras no favorables ni pueden amparar una actuación administrativa previa restrictiva de derechos individuales. Así ha sido reiterado, por otra parte, por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 273/2000, sin que quepa excesiva discusión al respecto. Algo más conflictivo, en cambio, es aplicar tales tesis al caso concreto, pues pasa por determinar cuándo nos encontramos ante una disposición a la que, por suponer una restricción de derechos individuales, queda impedido desplegar efectos retroactivos. No cabe a estos efectos sino remitirnos a la jurisprudencia constitucional en la materia, poniendo de manifiesto, eso sí, que se ha caracterizado por el nada generoso criterio con el que ha apreciado la concurrencia de las restricciones indicadas (a las que identifica exclusivamente, además, con restricciones de derechos fundamentales). Doctrina que, sin duda, limita de forma notable el efecto que esta barrera constitucional a las convalidaciones legislativas puede desplegar en la práctica.

### **Octava**

La prudente jurisprudencia constitucional en materia de retroactividad ha propiciado la aparición de vías indirectas para limitar la capacidad de las leyes de afectar a relaciones jurídicas pasadas y a sus consecuencias ya producidas. De esta forma, leyes cuyo efecto retroactivo era perfectamente constitucional desde la óptica de las prohibiciones contenidas en el artículo 9.3 de la Constitución en materia de retroactividad han sido invalidadas cuando junto a este efecto retroactivo presentaban otras particularidades que permitían realizar una valoración de conjunto de las normas en cuestión como contrarias a la seguridad jurídica (principio recogido también por el art. 9.3 de la Constitución).

Sin embargo, y en la medida en que estos pronunciamientos constitucionales se amparan esencialmente, para determinar la contradicción con el principio de seguridad jurídica, en consideraciones relativas a la previsibilidad de la concreta reacción del legislador, esta doctrina jurisprudencial es especialmente poco apta para deducir de ella límites a las leyes de convalidación. Frente a la lógica de los supuestos en los que se ha reconocido el quebranto a la seguridad jurídica, en las convalidaciones legislativas la intervención



del legislador viene justamente a afirmar y confirmar la actuación administrativa previa. Al ir ambas actuaciones (la ejecutiva y la legislativa) en idéntica dirección no puede alegarse quebranto alguno al amparo de un principio de seguridad jurídica identificado con la garantía de la previsibilidad de la acción de los poderes públicos o de la legítima confianza de los ciudadanos que la primera haya podido generar. No queda, pues, más salida que negar a la seguridad jurídica, tal y como viene siendo interpretada, cualquier efecto modulador sobre las leyes de convalidación. Es más, si la seguridad jurídica se identifica con la previsibilidad y con que los poderes públicos en su conjunto no intervengan retroactivamente yendo contra sus propios actos, las convalidaciones legislativas no sólo no son merecedoras de reproche alguno respecto de su afección a la misma, sino que, antes al contrario, contribuirían en cierta medida a restaurarla.

## Novena

Las convalidaciones legislativas pueden afectar de forma constitucionalmente ilegítima a la esfera de actuación de los órganos encargados por la Constitución de desarrollar la función judicial. A fin de cuentas, es una decisión de un juez o tribunal la que se ve afectada por la ley y es al órgano jurisdiccional al que, en cierta medida, se le sustrae capacidad de decisión.

El legislador, de acuerdo con la exclusiva asignación de la función jurisdiccional que el artículo 117 de la Constitución española realiza a favor de los jueces y tribunales, no puede encargarse de *juzgar* ni de *ejecutar lo juzgado*. Le está vedada, en consecuencia, cualquier actuación que podamos identificar con el núcleo inescindible del ejercicio de esa función.

De acuerdo con la mayor parte de las construcciones dogmáticas, creemos correcto identificar la función jurisdiccional con la capacidad de realizar, en exclusiva, aquella labor jurídicamente consistente en la aplicación normativa dotada del máximo grado de irrevocabilidad positivamente admitido. Lo decisivo, a nuestros efectos, es que de la instauración constitucional de la reserva se deduce que sólo los jueces pueden dictar mandatos jurídicos irre-

vocables. Esta cualidad de la acción de los órganos jurisdiccionales se articula jurídicamente a través del reconocimiento y garantía de la cosa juzgada.

La identificación de este aspecto con la particularidad última y nuclear de la función judicial cuenta en nuestro ordenamiento constitucional con una protección adicional, que refuerza la reserva de jurisdicción y reafirma lo que venimos diciendo, a través del artículo 24.1 de la Constitución. El precepto, que proclama el derecho a la tutela judicial efectiva, garantiza también, como integrante de la misma, la intangibilidad de las decisiones judiciales definitivas que reconocen situaciones jurídicas individualizadas. Nuestro Derecho protege esta facultad a través de la garantía de esa intangibilidad como derecho subjetivo de aquellos ciudadanos que acuden a los tribunales.

La Constitución española establece una reserva de jurisdicción que técnicamente, a efectos de su necesario acotamiento, creemos poder identificar con esa esfera de intangibilidad que, amparada en el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, es reconocida en nuestro ordenamiento a las situaciones jurídicas individualizadas proclamadas por medio de sentencia definitiva. Reserva que, culminando la argumentación que seguimos, impide que las convalidaciones legislativas de actos o disposiciones administrativas ilegales puedan afectarla. Y que, lo que es más importante, configura una esfera funcional vedada al legislador por medio de la interposición de un derecho fundamental, que dota de extraordinaria rigidez a la garantía.

Son inconstitucionales todas las leyes de convalidación que traten de dar validez a actos o disposiciones administrativas ilegales que ya hayan sido anuladas por medio de sentencia firme reconociendo las subsiguientes posiciones jurídicas subjetivas individualizadas a los interesados. La cosa juzgada, a estos efectos, no puede ser afectada debido a la protección desplegada por el reconocimiento del derecho a la tutela judicial efectiva del artículo 24.1 de la Constitución. Topamos así con un límite que, por mucho que en ocasiones haya de ser concebido con flexibilidad, sí constituye un importante elemento delimitador de la reserva funcional a favor del poder judicial reconocida en nuestro ordenamiento. De las diversas sentencias que el Tribunal Europeo de Derechos

Humanos ha dictado hasta la fecha, a partir de la primera e importantísima de 9 de diciembre de 1994, que resolvió el asunto *Refinerías griegas Stran y Stratis Andreadis contra Grecia*, debe deducirse, asimismo, la imposibilidad de que por medio de una ley de convalidación se afecte a procesos judiciales ya resueltos definitivamente.

### Décima

Ahora bien, esta barrera que supone la reserva de jurisdicción, manifestación de las exigencias constitucionales en materia de separación de poderes, queda reducida a los efectos que puede desplegar su tutela a través del mencionado derecho fundamental. Se trata del corolario inevitable de la argumentación seguida, cuyas consecuencias no deben desconocerse. En primer lugar, y de forma muy importante, porque provoca que la intangibilidad de las decisiones judiciales firmes (y el correlativo límite que supone a las convalidaciones legislativas) exista únicamente en tanto que se haya reconocido por medio de las mismas una situación jurídica individualizada. En ausencia de derechos e intereses subjetivos a los que pueda amparar el artículo 24 de la Constitución, y debido a que en tales casos una convalidación legislativa sería irreprochable desde la perspectiva de la tutela judicial efectiva, no creemos que sea posible objeción constitucional alguna fundamentada en una pretendida invasión de la reserva de jurisdicción. El Tribunal Constitucional, cuando se ha enfrentado a los problemas que una convalidación legislativa plantea desde la óptica de su respeto a la tutela judicial efectiva (como en su Sentencia 73/2000), ha recordado, en línea con lo que venimos afirmando, que ésta no se ve afectada por el mero hecho de que, estando pendiente un proceso, el legislador haga uso de la capacidad innovativa que tiene sobre el ordenamiento. Las afecciones a regulaciones generales, a cualquier actuación administrativa que no haya incidido en la esfera de intereses jurídicos de un ciudadano, son por ello susceptibles de convalidación por el legislador como derivación de esta capacidad innovativa de la que goza. Por causa, precisamente, de la inexistencia en tales casos de ámbitos de garantía reconocidos a ciudadanos que impidan su ejercicio.

## Undécima

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha elaborado un cuerpo de jurisprudencia en materia de fiscalización de las convalidaciones legislativas que se refiere, en última instancia, a la realización de un juicio sobre la arbitrariedad del legislador. Se conecta éste con la previsión del artículo 9.3 de la Constitución española, que consagra la prohibición del empleo desviado de las potestades que a cualquiera de los poderes públicos otorga, fiduciariamente, nuestro ordenamiento. También, como es evidente y ha sido reiteradamente puesto de manifiesto, respecto del legislador. No obstante lo cual, las especiales características de este órgano, su condición de representante de la ciudadanía, obligan a extremar las precauciones.

La prudencia demostrada hasta la fecha por el Tribunal Constitucional español, que se enmarca en un análisis acertado de la exigua capacidad de rectificación que le es propia en el terreno de fiscalización de la arbitrariedad, ha de conjugarse necesariamente con la mencionada jurisprudencia europea en materia de convalidaciones legislativas. Ésta apunta a la existencia de un concreto factor que concurre en algunas convalidaciones legislativas que permite considerarlas como un empleo torcido de la potestad legislativa: el hecho de que, ante una controversia jurídica que se encuentre en un estadio de desarrollo avanzado y en la que sistemáticamente se haya dado la razón al particular contra la Administración, y siendo previsible un fallo condenatorio inminente que zanje definitivamente el problema anulando la actuación administrativa, una ley de convalidación no deja de ser una intervención con el solo objetivo de resolver el conflicto favorablemente a los intereses de un poder público (el ejecutivo) por medio de la intervención de otro (el legislador). Del desbroce de la jurisprudencia europea se deduce, en concreto, que una ley de convalidación no será posible nunca cuando:

1. La actuación del legislador haya tenido por única base la pretensión de dejar sin efectos una condena a la Administración ya producida o muy probable.
2. Los afectados no hubieran podido prever la cobertura dada por el legislador.

3. Esta intervención se produzca en un momento muy avanzado del proceso.

4. Exista una desproporción evidente en cuanto a la ausencia de razonabilidad de la medida.

En estos casos tampoco una ley de convalidación es admisible en nuestro ordenamiento constitucional, por tratarse de una actuación arbitraria.

### **Duodécima**

Aun siendo constitucional, la naturaleza singular de cualquier convalidación legislativa y la alteración de las reglas que supone posibilita que se deduzcan de ella daños concretos en los derechos o intereses que conforman el patrimonio jurídico de los ciudadanos afectados. Perjuicios que, a partir de que reúnan ciertas características, deberán ser indemnizados, en la medida en que es una obligación del legislador, como de todos los poderes públicos, garantizar respecto de las consecuencias de sus actuaciones una cierta indemnidad al patrimonio jurídico de los ciudadanos. A estos efectos, las leyes de convalidación constituyen un buen ejemplo de la posible existencia de daños provocados por leyes constitucionales que, además, no tienen en modo alguno contenido expropiatorio. Nos las habemos indudablemente ante un posible agente generador de daños, que cuando tengan su origen cierto en la ley de convalidación y supongan un sacrificio especial de entidad anormalmente grave, han de ser debidamente tenidos en cuenta y resarcidos para restaurar la igualdad de los ciudadanos ante las cargas públicas.

### **Decimotercera**

Por mucho que con carácter general reconozcamos la constitucionalidad del recurso, en ciertos casos, a las convalidaciones legislativas, no creemos que sea aconsejable su empleo de forma generalizada. Se trata de un instrumento, como hemos señalado desde un principio, que genera dudas importantes en cuanto a las posibilidades de su encuadramiento en nuestro ordenamiento y

que, en cualquier caso, introduce una alteración en el mismo de gran calado y no ayuna de efectos negativos. Especialmente, en cuanto a la regularidad de la actuación del legislador y a la invasión de esferas reservadas a otros poderes, con especial mención al poder judicial.

A nuestro juicio, su recurso debiera verse limitado a aquellas situaciones en las que constituyan, dentro de los supuestos que hemos declarado como admisibles, la única salida posible. O la menos gravosa. Aunque siempre teniendo presente que ni siquiera cuando concurren estas circunstancias es satisfactorio tener que adoptar una medida con los problemas que llevan aparejados las leyes de convalidación. Por lo que, ante todo, es aconsejable tratar de remediar en origen los posibles conflictos que acaban obligando a su empleo. En cualquier otro caso asistiríamos a la reprochable generalización de un recurso cómodo (tratado hasta la fecha, además, con una sorprendente y notable benevolencia por el Tribunal Constitucional) que no es sino consecuencia y manifestación del desorden legislativo cada vez más corriente en nuestros días. No creemos, por mucho que constitucionalmente el empleo de las mismas sea posible, que las leyes que convalidan actos o disposiciones administrativas ilegales sean saludables. Es más, suponen indicios de que la actuación de los poderes públicos ni es todo lo jurídicamente regular que sería de desear ni ha sido todo lo atinada que debiera de ser exigible.