

**LA PRIMERA SENTENCIA DEL TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS
HUMANOS RELATIVA A UNA CONVALIDACIÓN LEGISLATIVA ESPAÑOLA.**

**Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 27 de abril de
2004 (*Asunto Gorraiz Lizarraga y otros contra España*)**

Por

ANDRÉS BOIX PALOP
Profesor Ayudante de Derecho Administrativo
Universitat de València-Estudi General de Valencia

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), por medio de su Sentencia de 27 de abril de 2004 (*Asunto Gorraiz Lizarraga y otros contra España*), ha certificado la adecuación a la Convención Europea de Derechos Humanos (CEDH) de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (TC) en materia de convalidaciones legislativas.

Por primera vez había de manifestarse el TEDH sobre la suficiencia de las garantías frente al legislador que nuestro ordenamiento constitucional (o, más bien, la interpretación que del mismo realiza el Tribunal Constitucional) consagra en defensa del ámbito reservado a la función jurisdiccional por la Constitución de 1978. Que lo haya hecho manifestando la compatibilidad de las actuaciones cuestionadas con el marco de respeto a los derechos humanos impuesto por el CEDH constituye el primer motivo de interés de esta decisión. Adicionalmente, la Sentencia europea reviste de no poca importancia en el seno de la propia jurisprudencia del TEDH en materia de convalidaciones legislativas, en la medida en que confirma la posibilidad de que algunas de ellas sean perfectamente admisibles. Hipótesis ésta que, si bien ya había sido declarada en el pasado, a raíz de la sucesión posterior de condenas a los diferentes Estados que habían recurrido a convalidaciones legislativas comenzaba a hacer aparecer como cada día más endeble.

El supuesto de hecho que da origen al conflicto jurídico y posterior convalidación legislativa que trata de salvarlo es la declaración de la ilegalidad del proyecto de presa de Itoiz (Navarra) por Sentencia de 29 de septiembre de 1995 de la Audiencia Nacional, posteriormente confirmada por el Tribunal Supremo en Sentencia de 14 de julio de 1997. Uno de los motivos que determina la nulidad de la actuación administrativa para la Audiencia Nacional, y el único en el que se basa el Supremo para confirmarla, se refiere a la incompatibilidad de la presa con la legislación navarra en materia de protección de

espacios naturales (en concreto, con las previsiones de la Ley foral 6/1987, de 10 de abril, de cuyo articulado se deducía la prohibición de la realización de todo tipo de obras en las bandas de protección de los espacios naturales protegidos). Precisamente con la intención de permitir actuaciones de esa naturaleza (y, en concreto, la mencionada presa) el Parlamento navarro modificó la legislación en la materia por medio de la Ley foral 9/1996, a partir de la cual ciertas infraestructuras de interés general sí serán posibles en las bandas de protección en cuestión (entre las que está, como es obvio, una presa como la de Itoiz). Aunque la aprobación de la norma antes de que el Tribunal Supremo dictara Sentencia no impidió la declaración de la falta de adecuación a la legalidad de la presa, la alegación de que la ejecución de la sentencia había devenido imposible por haber quedado legislativamente convalidado el acto antes ilegal y haber pasado la presa a ser legal sí que fue atendida por la Audiencia Nacional (órgano encargado de la ejecución), aunque, eso sí, supeditando la aceptación de esta pretensión a la constitucionalidad de la ley navarra que había operado la convalidación. En respuesta a la correspondiente cuestión de constitucionalidad planteada a tal efecto por la Audiencia Nacional el Tribunal Constitucional, en su Sentencia 73/2000, determinó la inexistencia de vicios de constitucionalidad.

La STC 73/2000, al fallar en este sentido, se alejó de alguna manera de lo que en ese momento era el sentir mayoritario en cuanto a la interpretación de la jurisprudencia del TEDH en materia de convalidaciones legislativas. Ésta, como por otra parte se encarga la Sentencia comentada de recordar, se había caracterizado por una creciente severidad. Tras un primer pronunciamiento condenando el recurso a la convalidación legislativa y un segundo caso en el que lo admitió en condiciones excepcionales apelando a consideraciones ligadas al interés general, la evolución de los restantes supuestos planteados ante el TEDH se caracterizó por una creciente intransigencia y la sucesión de condenas a los diferentes Estados que habían recurrido a las convalidaciones legislativas. Hasta tal punto que podía desprenderse de ese estado de cosas la conclusión de que la inicial aceptación, producida en un único caso, de una convalidación legislativa respondía en realidad más a una aislada manifestación contradictoria (reflejo de los balbuceos inherentes a todo momento inicial de construcción jurisprudencial, en el que la opinión que luego se afirmaría como propia del TEDH sobre el fenómeno de la convalidación normativa no estaba todavía plenamente asentada) que como un verdadero precedente.

Sin embargo, la STEDH de 27 de abril de 2004 (*Asunto Gorraiz Lizarraga y otros contra España*) despeja definitivamente estas dudas, al haber aceptado, por segunda vez, la absoluta compatibilidad con el CEDH de una convalidación legislativa. Quedan de esta manera confirmadas las impresiones de los que aventuraron que las reiteradas

condenas referidas estaban fundadas más en el sesgo del tipo de asuntos que el Tribunal acababa viéndose en la tesitura de analizar que en la existencia de una absoluta condena del recurso a la convalidación legislativa. Y ello porque era posible vislumbrar, a pesar de la parca motivación (al menos, si la comparamos con lo habitual en, por ejemplo, las Sentencias de nuestro Tribunal Constitucional), una cierta línea divisoria en la jurisprudencia del TEDH entre aquellas convalidaciones que afectaban de manera directa y clara a derechos amparados jurisdiccionalmente o susceptibles de serlo de intervenciones que respondían a reales exigencias de interés general y frente a las que no podían oponerse derechos subjetivos ya consolidados en el patrimonio jurídico de algún afectado que supusieran barreras infranqueables a la convalidación legislativa. Esta idea, que en cierto modo también puede detectarse en la manera en que el Tribunal Constitucional analizó la convalidación legislativa objeto de este conflicto (la STC 73/2000 apenas si concedió importancia a los problemas que la misma suponía desde la perspectiva de la división de poderes más allá de estudiar el posible desconocimiento del derecho a la tutela judicial efectiva), queda claramente reforzada por una Sentencia que, a lo largo de su razonamiento, aporta nueva luz sobre los criterios explicitados en (pero sobre todo subyacentes a) la serie de decisiones del TEDH en materia de convalidaciones legislativas.

Al margen de consideraciones más de corte procesal tales cuales la discusión sobre si los recurrentes poseen o no la condición de víctimas (que acabará siéndoles reconocida, con todas las matizaciones que se quiera) o si es aplicable el artículo 6.1 CEDH (que consagra el derecho a un juicio justo, y que se entenderá aplicable, de nuevo con todas las matizaciones que se quiera), y que no tienen por efecto más que permitir al TEDH entrar a analizar el fondo del asunto, la Sentencia destaca especialmente por la solución de fondo que da al caso planteado. Tras años de sucesivas condenas a quienes habían recurrido a actuaciones del legislador de esta índole, acepta por primera vez en muchos años una convalidación legislativa, admitiendo las tesis del Gobierno español. A saber, que por una parte la Ley navarra 9/1996, al operar la convalidación legislativa, no supuso violación alguna ya que no comportó una interferencia ilegítima del legislador en las funciones judiciales. Y, por otra, que tampoco la extrema limitación de las alternativas de recurso contra la misma (consecuencia de la naturaleza jurídica del acto convalidador, en tanto que ley), reducidas a la posibilidad de plantear una cuestión de constitucionalidad conllevaba una desigualdad de armas que permitiera entender violado el Convenio (alejándose así de la jurisprudencia sentada en el *Asunto Ruiz-Mateos*).

Es la primera de estas dos cuestiones la que nos interesa resaltar, así como la argumentación empleada para llegar a tal conclusión. Tras la afirmación de principio (reafirmación, más bien) de que la garantía de la preeminencia del Derecho y la noción

de proceso justo consagrados por el art. 6.1 CEDH se oponen, salvo para la satisfacción de imperiosos motivos de interés general, a la injerencia del poder legislativo en la administración de justicia con el fin de, de esta manera, lograr salvaguardar el desenlace y resolución judicial del litigio (§ 64), el Tribunal señala a continuación (§ 70) que las condenas que hasta la fecha habían venido sucediéndose se referían a actuaciones del legislador que bien “inflúan en la resolución de procesos judiciales en curso, bien impedian la iniciación del procedimiento, bien dejaban sin efecto decisiones judiciales devenidas firmes y ejecutorias reconocedoras de derechos personales de crédito”. Para, a continuación, establecer la diferenciación con el supuesto relativo a la presa de Itoiz, que, en cambio, versa “sobre un proyecto de ordenación del territorio, dominio donde la modificación o cambio de la reglamentación como consecuencia de una decisión judicial es comúnmente admitida y practicada”, ya que, en efecto, “mientras que los titulares de derechos de crédito pueden, en general, prevalerse de derechos firmes e intangibles, no estamos en el mismo caso en materia de urbanismo o de ordenación del territorio, materias que conllevan derechos de naturaleza diferente y que, por esencia, son esencialmente evolutivos”. Parece claro que el TEDH distingue, a la hora de mostrarse más permisivo en el enjuiciamiento del recurso a la convalidación legislativa, entre aquellas posiciones jurídicas más firmemente defendidas y protegidas en Derecho (en este sentido entendemos la referencia, más bien ejemplificativa, a los “derechos de crédito”,) y los campos en los que no existe posición jurídica subjetiva amparada jurídicamente que imposibilite una evolución normativa (esto es, la Sentencia se aproxima al razonamiento que también late materialmente a las tesis expresadas por TC, que en última instancia centraba el núcleo de su análisis y hacía depender su juicio de la vulneración o no del derecho a la tutela judicial efectiva). Adicionalmente, además, alega el TEDH que en estas materias “el interés general de la comunidad ocupa un lugar prominente”, lo que lleva a conceder un mayor margen de apreciación al legislador sobre la efectiva concurrencia de un interés general habilitador de la convalidación. Motivos por los que, en definitiva, no ha de entenderse reprochable la actuación del legislador navarro.

Básicamente, en esta cuestión radica el elemento diferenciador básico que permite al TEDH alejarse de la tónica de sus recientes sentencias en materia de convalidaciones legislativas y fallar a favor del Estado español, reconociendo la perfecta adecuación de la convalidación legislativa del proyecto de la presa de Itoiz a la CEDH. A mayor abundamiento, el Tribunal refuerza sus tesis apuntando el carácter general de la ley cuestionada (§72, en lo que no deja de suponer un voluntarista abandono, realmente un tanto sorprendente, en consideraciones de tipo formal alejadas de la manera de afrontar habitualmente el estudio de este tipo de leyes, que suele centrarse en sus reales efectos

materiales), sin que en realidad esta cuestión (en beneficio de la posición del Gobierno español) sea analizada con excesivo detalle, pues parece que con el argumento previamente expuesto, verdadera *ratio decidendi* de la Sentencia, el TEDH se da más que por satisfecho.

En conclusión, la Sentencia de 27 de abril de 2004 (*Asunto Gorraiz Lizarraga y otros contra España*) ha supuesto una importantísima novedad en materia de convalidaciones legislativas, ya que afianza la interpretación que hasta la fecha venía haciendo el Tribunal Constitucional español de las exigencias de nuestra Constitución y del CEDH en la materia. Constituye además un importante eslabón del todavía en curso proceso de creación y decantación del cuerpo jurisprudencial del propio órgano en materia de leyes de convalidación. Eslabón a partir del cual las interpretaciones que apuntaban la posibilidad de que el TEDH entendiera algunas convalidaciones aceptables (y que hacían depender el juicio positivo o negativo, en ocasiones, de la calidad de las posiciones jurídicas de los recurrentes y, en otras, de la actuación arbitraria de los legisladores, como parámetros de enjuiciamiento diferenciados y perfectamente detectables ambos, conceptualmente por separado, en la jurisprudencia europea) quedan afianzadas.