

Índice

Nota preliminar	15
Prólogo	17
Abreviaturas	23

INTRODUCCIÓN LA DIVISIÓN DE PODERES, SUS EQUILIBRIOS Y SUS QUIEBRAS

I. La especial posición de la ley en nuestro sistema jurídico	29
1. LA PRODUCCIÓN LEGISLATIVA EN EL MARCO DE LA DIVISIÓN DE PODERES	29
2. DEMOCRACIA, LEY Y REGLA DE LA MAYORÍA.....	31
II. Interferencias del legislador en la labor jurisprudencial: las convalidaciones legislativas	36
1. CONFLICTOS ENTRE EL LEGISLADOR Y EL PODER JUDICIAL	36
2. RELEVANCIA DE LAS CONVALIDACIONES LEGISLATIVAS	40
3. ALGUNAS CONVALIDACIONES RECIENTES, COMO EJEMPLO DE SU USO Y ABUSO	45
III. El régimen constitucional de las leyes de convalidación.	50

CAPÍTULO PRIMERO NOCIÓN DE CONVALIDACIÓN LEGISLATIVA

I. Concepto de convalidación legislativa	53
1. IDENTIFICACIÓN DE LAS CONVALIDACIONES	53
A) <i>Legislación dictada a raíz de una decisión judicial</i>	57
B) <i>Legislación sanadora de vicios señalados judicialmente</i>	60
a) La nulidad del Proyecto de la presa de Itoiz	60

b)	Reacción del legislador navarro convalidando la presa de Itoiz.....	68
C)	<i>Legislación «pantalla» frente a vicios de ilegalidad</i>	71
a)	Anulación del canon de saneamiento de la Ley catalana 5/1981.....	71
b)	La «pantalla legal» prevista por el legislador catalán.....	73
2.	TAXONOMÍA DE LAS INTERVENCIONES LEGISLATIVAS CON CAPACIDAD PARA ENERVAR DECISIONES JUDICIALES	77
A)	<i>Convalidaciones que persiguen la subsistencia de la actuación administrativa viciada</i>	80
a)	Convalidaciones legislativas en sentido estricto	80
b)	Legalización o ratificación de la actuación administrativa	86
c)	Transformación de las condiciones de legalidad del acto	93
B)	<i>Convalidaciones que persiguen la subsistencia del contenido material de la actuación administrativa viciada</i>	100
a)	Sustitución de la actuación administrativa por una ley que asuma su contenido	100
b)	Habilitación legal a la Administración para reproducir retroactivamente la actividad ilegal	103
3.	CONCEPTO	106
A)	<i>Elementos estructurales de una convalidación legislativa</i>	107
B)	<i>La operación de convalidación como fórmula de adecuación a Derecho</i>	109
a)	Validez, invalidez y convalidación.....	109
b)	Efectos materiales de convalidación.....	115
II.	Justificación	117
1.	JUSTIFICACIÓN FÁCTICA DE LA APARICIÓN DE CONVALIDACIONES LEGISLATIVAS.....	117
2.	JURIDICIDAD DE LA APARICIÓN Y EMPLEO DE LAS CONVALIDACIONES LEGISLATIVAS.....	122
A)	<i>La tesis de la necesidad de la medida</i>	122
B)	<i>Adecuación de las convalidaciones legislativas a las exigencias constitucionales</i>	141

CAPÍTULO SEGUNDO
ADMISIBILIDAD FORMAL
DE UNA LEY DE CONVALIDACIÓN
EN EL ORDENAMIENTO ESPAÑOL

I. Las leyes singulares en el ordenamiento constitucional.	145
1. LAS LEYES DE CONVALIDACIÓN COMO LEYES SINGULARES.....	146
A) <i>Exigencias de generalidad integradoras del concepto de ley</i>	146
B) <i>Tipología de las normas atendiendo a consideraciones de generalidad</i>	149
C) <i>Las normas de convalidación son leyes singulares</i>	154
2. ADMISIBILIDAD CONSTITUCIONAL DE LAS LEYES SINGULARES.....	158
A) <i>Antecedentes dogmáticos de la doctrina de la generalidad como elemento estructural de la ley</i>	158
B) <i>Las leyes singulares en la Constitución española de 1978</i>	166
a) <i>Caracteres de la ley en nuestro sistema constitucional</i>	166
b) <i>La doctrina del Tribunal Constitucional en los casos límite</i>	174
c) <i>La singularidad de las convalidaciones legislativas y su admisibilidad constitucional</i>	182
II. Constitucionalidad de las leyes convalidadoras	188
1. EL EJERCICIO DE POTESTADES DE CONVALIDACIÓN POR EL PARLAMENTO EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978.....	188
A) <i>Ordenación constitucional de las fuentes legales</i>	188
B) <i>La convalidación del Decreto-ley</i>	190
C) <i>Un ejemplo de legalización-ratificación constitucional: el Decreto Legislativo</i>	192
a) <i>Planteamiento</i>	192
b) <i>Naturaleza jurídica del Decreto Legislativo en la Constitución española</i>	194
2. SOBRE LAS LEYES INTERPRETATIVAS.....	203
III. La resurrección de actuaciones inexistentes como límite formal a la realización de convalidaciones	211
1. EFECTOS <i>EX TUNC</i> DE ALGUNAS DECLARACIONES DE NULIDAD...	211
2. POSIBILIDAD DE CONVALIDAR LO JURÍDICAMENTE TENIDO POR NUNCA EXISTIDO.....	217

IV. Recapitulación.....	226
1. AUSENCIA DE LIMITACIONES FORMALES RELEVANTES AL EJERCICIO DE LA POTESTAD LEGISLATIVA CONVALIDADORA	226
2. LÍMITES A LAS CONVALIDACIONES LEGISLATIVAS DERIVADOS DE PRESCRIPCIONES CONSTITUCIONALES SUSTANTIVAS.....	227

**CAPÍTULO TERCERO
RETROACTIVIDAD CONSTITUCIONALMENTE
VEDADA Y AFECCIÓN A LA SEGURIDAD JURÍDICA**

I. Aproximación a los problemas planteados por la acción retroactiva de las normas jurídicas	237
1. DIFICULTADES ASOCIADAS A LA APLICACIÓN DE LAS NORMAS EN EL PASADO. LA COMPLEJA NOCIÓN DE «RETROACTIVIDAD»	237
A) <i>Carencia de definición normativa de «retroactividad» en el Derecho español</i>	240
B) <i>Elaboración dogmática del concepto de «retroactividad»</i>	242
2. DETERMINACIÓN DEL CONTENIDO DE LA NOCIÓN DE «RETROACTIVIDAD» EN EL ARTÍCULO 9.3 DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA.....	245
II. Retroactividad y tipología de las convalidaciones legislativas	251
1. LA IDENTIDAD DE LOS LÍMITES CONSTITUCIONALES EN MATERIA DE RETROACTIVIDAD PARA LEYES Y REGLAMENTOS	255
2. LA RETROACTIVIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DEPENDE DE LAS NORMAS QUE REGULAN SU PRODUCCIÓN.....	264
III. Límites constitucionales a las convalidaciones legislativas derivados de las exigencias en materia de retroactividad	267
1. UNA CONVALIDACIÓN LEGISLATIVA NO PUEDE CONTENER DISPOSICIONES SANCIONADORAS NO FAVORABLES.....	269
2. LA RESTRICCIÓN DE DERECHOS INDIVIDUALES COMO LÍMITE A LAS CONVALIDACIONES LEGISLATIVAS.....	273
IV. La ambivalente relación entre convalidaciones legislativas y seguridad jurídica.....	284
1. EL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA COMO RECURSO PARA SUPERAR LAS LIMITACIONES DE LOS ANÁLISIS DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA BASADOS MERAMENTE EN LA RETROACTIVIDAD.....	284

2. LA SEGURIDAD JURÍDICA EN LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL	291
3. LA APLICACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE SEGURIDAD JURÍDICA A LAS CONVALIDACIONES LEGISLATIVAS	298

CAPÍTULO CUARTO CONVALIDACIONES LEGISLATIVAS Y DIVISIÓN DE PODERES

I. Decantación constitucional de la división de poderes como instrumento de limitación del poder	312
1. LA ENUNCIACIÓN JURÍDICA DEL PRINCIPIO DE SEPARACIÓN DE PODERES Y PRIMERAS QUIEBRAS AL MISMO	314
A) <i>Aparición de la idea de división de poderes: éxito y pluralidad de significados</i>	314
B) <i>Las primeras quiebras a la absoluta separación de poderes</i>	317
2. MODELOS CONSTITUCIONALES DE REPARTO DE PODER BASADOS EN LA SEPARACIÓN DE PODERES Y ADMISIBILIDAD DE QUIEBRAS COMO LAS CONVALIDACIONES LEGISLATIVAS	325
II. La afección de las convalidaciones legislativas a la división de poderes en lo que hace a las funciones ejecutiva y normativa.....	329
1. LA RESERVA DE ADMINISTRACIÓN	331
2. LA RESERVA DE REGLAMENTO	339
III. La afección de las convalidaciones legislativas a la división de poderes en lo que hace a las funciones judicial y legislativa	341
1. ÁMBITO FUNCIONAL RESERVADO A LA JURISDICCIÓN COMO CONSECUENCIA DE LA SEPARACIÓN DE PODERES EN LOS ORÍGENES DEL CONSTITUCIONALISMO EUROPEO.....	341
2. RESERVA DE JURISDICCIÓN Y RELACIONES LEGISLATIVO-EJECUTIVO EN TRADICIONES CONSTITUCIONALES DE EQUILIBRIO DE PODERES Y REPARTO DEL PODER POLÍTICO: EL CASO DE LOS ESTADOS UNIDOS	345
A) <i>Dinámica constitucional de ejercicio del poder en los Estados Unidos</i>	345
B) <i>Court stripping en la tradición jurídica estadounidense</i>	350

C)	<i>La eliminación de la convalidación del sistema estadounidense por motivos de equilibrio de poderes</i>	356
3.	LA RESERVA DE JURISDICCIÓN EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA	358
A)	<i>Existencia de un ámbito funcional reservado a jueces y tribunales por la Constitución</i>	358
B)	<i>Ámbito funcional reservado en la Constitución a la jurisdicción: el contenido de la reserva de jurisdicción en nuestro ordenamiento</i>	361
C)	<i>El ámbito constitucionalmente reservado a la jurisdicción en la Constitución española a la luz del derecho a la tutela judicial efectiva.....</i>	369
a)	Planteamiento.....	369
b)	Identificación de la reserva de jurisdicción con la fuerza de cosa juzgada amparada por el derecho a la tutela judicial efectiva	371
c)	La cosa juzgada y su protección constitucional.	375
d)	La fuerza de cosa juzgada en nuestro Derecho.	378
e)	Reserva de jurisdicción, cosa juzgada y ámbito vedado al poder convalidador del legislador	382
D)	<i>El tratamiento dado por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos a las implicaciones del respeto a la tutela judicial efectiva en la realización de convalidaciones legislativas</i>	385
a)	Ámbito de aplicación del artículo 6.1 de la Convención Europea de Derechos Humanos	387
b)	La jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en materia de convalidaciones legislativas.....	392
E)	<i>El Tribunal Constitucional frente a las convalidaciones y la reserva de jurisdicción</i>	397
a)	Constitucionalidad de leyes que provocan el efecto de residenciar únicamente en sede constitucional el control de una concreta regulación.	397
b)	Tutela judicial efectiva y el efecto de sustracción del control judicial de una actuación administrativa ya existente operado por una convalidación legislativa en la jurisprudencia constitucional.....	404
c)	Excurso: La jurisprudencia del <i>Conseil Constitutionnel</i> francés sobre el respeto a la separación de poderes en las convalidaciones legislativas	410

d) Valoración crítica de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional	416
F) <i>Recapitulación</i>	418

**CAPÍTULO QUINTO
MANIFESTACIONES DE ARBITRARIEDAD
DEL LEGISLADOR EN LAS CONVALIDACIONES
LEGISLATIVAS**

I. La proscripción constitucional de la arbitrariedad de los poderes públicos y su incidencia en las leyes de convalidación	429
1. EL COMBATE DEL DERECHO CONTRA LA ARBITRARIEDAD DE LOS PODERES PÚBLICOS	430
2. LEYES COMO INSTRUMENTO PARA ELIMINAR LA ARBITRARIEDAD Y LEYES ARBITRARIAS.....	435
II. La consagración de la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos en la Constitución española	439
1. ANÁLISIS Y SIGNIFICADO DEL ARTÍCULO 9.3 <i>IN FINE</i> DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA.....	439
A) <i>Génesis y originalidad del artículo 9.3 de la Constitución española</i>	439
B) <i>Ámbito de aplicación del artículo 9.3 in fine de la Constitución: la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos se extiende también al legislador</i>	442
2. SIGNIFICACIÓN DE LA ARBITRARIEDAD PROHIBIDA POR EL ARTÍCULO 9.3 <i>IN FINE</i> DE LA CONSTITUCIÓN	444
A) <i>Introducción a los problemas de definición de la noción de arbitrariedad</i>	444
a) <i>¿Supone el artículo 9.3 una limitación constitucional adicional a otras ya existentes que encuadran la labor de los poderes públicos?</i>	444
b) <i>Elementos que dificultan la aprehensión de «lo arbitrario» en el ejercicio de la potestad legislativa</i>	448
B) <i>Elaboración doctrinal y jurisprudencial de los controles de la arbitrariedad en el Derecho administrativo</i>	452

C) <i>Determinación y control de la arbitrariedad del legislador y, en consecuencia, de la arbitrariedad de las convalidaciones legislativas</i>	460
a) <i>Exigencias de racionalidad y coherencia de la actuación legislativa</i>	461
b) <i>Límites a la apreciación de arbitrariedad del legislador que requieran de una concreta toma de postura valorativa</i>	465
III. Aplicación de controles a la arbitrariedad del legislador y a las convalidaciones legislativas en nuestro Derecho.	482
1. LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE ARBITRARIEDAD DEL LEGISLADOR	482
2. LA ARBITRARIEDAD DE LAS CONVALIDACIONES LEGISLATIVAS	488
IV. La arbitrariedad de las convalidaciones legislativas en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos	495
1. LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS Y SU RELACIÓN CON LA ARBITRARIEDAD DEL LEGISLADOR MÁS QUE CON LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA	497
2. JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS EN MATERIA DE CONVALIDACIONES LEGISLATIVAS	501
3. LA ARBITRARIEDAD DE LAS CONVALIDACIONES LEGISLATIVAS A LA LUZ DE LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS	513
V. Efectos de la interdicción constitucional de la arbitrariedad sobre las convalidaciones legislativas	524

CAPÍTULO SEXTO
PRÁCTICA Y DINÁMICA CONSTITUCIONAL
DE LAS CONVALIDACIONES LEGISLATIVAS

I. La constitucionalidad de la actuación administrativa convalidada	536
II. Acomodo de las convalidaciones legislativas a los derechos fundamentales	540
1. LÍMITES DE LAS CONVALIDACIONES LEGISLATIVAS POR EFECTO DEL PRINCIPIO DE NO DISCRIMINACIÓN EN LAS LEYES SINGULARES	541

A) <i>Constitucionalidad y límites de las diversificaciones normativas</i>	545
B) <i>Las convalidaciones legislativas como diversificaciones constitucionalmente admitidas</i>	548
2. QUIEBRAS AL PRINCIPIO DE IGUALDAD CONSTITUCIONALMENTE ADMISIBLES Y SU MODULACIÓN	550
III. Responsabilidad patrimonial del legislador por convalidaciones legislativas constitucionales	554
1. LA RESPONSABILIDAD DEL LEGISLADOR EN EL DERECHO ESPAÑOL	555
A) <i>Fundamento dogmático de la responsabilidad del legislador</i> ..	555
a) <i>Carácter básico de la idea de responsabilidad del Poder en nuestros sistemas jurídicos</i>	555
b) <i>La necesidad de reparación de los daños anti-jurídicos en el Derecho interno</i>	557
c) <i>Límites de la garantía expropiatoria para reconducir todos los supuestos</i>	563
B) <i>Asentamiento histórico de la noción de legislador responsable</i>	570
a) <i>Reparos tradicionales al reconocimiento de la responsabilidad del legislador</i>	570
b) <i>El reconocimiento jurisprudencial en España de la responsabilidad del Estado legislador</i>	573
C) <i>La responsabilidad del Estado legislador por leyes constitucionales en el ordenamiento jurídico español</i>	581
a) <i>El artículo 139.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común</i>	581
b) <i>Posibilidad de responsabilidad del legislador en ausencia de previsión legal expresa</i>	582
c) <i>De la virtualidad del artículo 139.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, como indicador de la concurrencia de responsabilidad con constitucionalidad</i>	584
2. RESPONSABILIDAD DEL LEGISLADOR POR LEYES DE CONVALIDACIÓN CONSTITUCIONALES	589
A) <i>Posibilidad de que las leyes de convalidación generen daños que deban ser reparados</i>	589

B) <i>Características del daño causado por la convalidación legislativa para que sea posible la indemnización</i>	593
a) <i>Especialidad</i>	594
b) <i>Certeza</i>	595
c) <i>Anormalidad</i>	596
C) <i>La previsión y concesión de indemnizaciones por responsabilidad del legislador por causa de leyes de convalidación constitucionales</i>	598
IV. Medidas complementarias a una convalidación legislativa: excepciones a la ejecución de sentencias contencioso-administrativas	600
Conclusiones	607
Bibliografía	621