

# DEFENSA JUDICIAL «VERSUS» LEY SINGULAR DE INTERVENCIÓN (Comentario a la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 23 de junio de 1993 sobre el caso Rumasa)

JOSE ANTONIO MONTILLA MARTOS

*SUMARIO:* I. ORIGEN DE LA SENTENCIA: PLANTEAMIENTO DE UN RECURSO DIRECTO CONTRA EL ESTADO ESPAÑOL POR LA EXPROPIACIÓN LEGISLATIVA DEL GRUPO RUMASA.—II. REFERENCIA A LA NATURALEZA JURÍDICA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Y SU VIRTUALIDAD COMO MECANISMO DE GARANTÍA DE LA TUTELA JUDICIAL: 1. *Jurisdicción constitucional como garantía de la tutela judicial.* 2. *Cauces procesales-constitucionales en el ordenamiento interno para satisfacer la garantía de la tutela judicial contra una ley singular de intervención:* a) Recurso de amparo constitucional y ley singular de intervención; b) Cuestión de inconstitucionalidad y ley singular de intervención.—III. UN RECURSO DIRECTO CONTRA LEYES SINGULARES DE INTERVENCIÓN EN DERECHO INTERNO: EL AMPARO FRENTE A LEYES.

## I. ORIGEN DE LA SENTENCIA: PLANTEAMIENTO DE UN RECURSO DIRECTO CONTRA EL ESTADO ESPAÑOL POR LA EXPROPIACIÓN LEGISLATIVA DEL GRUPO RUMASA

La sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, dictada en Estrasburgo el 23 de junio de 1993, constituye el último eslabón de una causa judicial que ha originado un complejo debate jurídico, amén de otro sociopolítico paralelo. El Real Decreto-Ley 3/83, de 23 de febrero, posteriormente convertido (art. 86.3 CE) en la Ley 7/1983, de 26 de abril, expropiaba, por causa de utilidad pública e interés social, las sociedades pertenecientes al Grupo Rumasa, incluidas en Anexo, y suponía el inicio de un conflicto jurídico de enjundia que, cronológicamente, ha tenido su último episodio con el pronunciamiento del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (en adelante TEDH) (1).

---

(1) Respecto a la importancia del conflicto planteado con la expropiación legislativa del Grupo Rumasa, cfr. A. GALLEGO ANABITARTE, «Sobre la no inconstitucionalidad del Decreto-ley 2/1983, de 23 de febrero», *Revista Jurídica La Ley*, 12 de abril de 1983, pág. 1144; J. R. PARADA

El rasgo peculiar de esta expropiación es que tanto la privación de bienes y derechos como la toma de posesión inmediata de éstos ha sido efectuada directamente por la ley de expropiación (arts. 1 y 2, ley 7/1983), sin la concurrencia de actos administrativos de aplicación, recurribles ante la jurisdicción ordinaria (2). Ante la imposibilidad de recurrir la expropiación *ope legis* en la jurisdicción contencioso-administrativa, los afectados interponen en el Juzgado de Primera Instancia una demanda interdictal al objeto de recobrar la posesión de los bienes expropiados y en el transcurso del proceso civil de interdicto solicitan al juez *a quo* la elevación de una cuestión de inconstitucionalidad para que el Tribunal Constitucional declare la inconstitucionalidad del acto legislativo (ley de expropiación) que ha originado la lesión (3). El juez planteó, por Auto de 5 de octubre de 1984, cuestión de inconstitucionalidad aduciendo que la categoría de *ley formal* de los preceptos cuestionados los hacía insusceptibles de control judicial e impedía a los expropiados la garantía judicial de su derecho de propiedad frente a la expropiación, transgrediendo el art. 24.1 CE (4). El Tribunal Constitucional se pronuncia sobre esa cuestión en la STC 166/86, de 19 de diciembre (5). Dictada esa sentencia, la familia Ruiz Mateos, directamente afectada

---

VÁZQUEZ, «Expropiaciones legislativas y garantías jurídicas. El caso Rumasa», *RAP*, núm. 100-102, II, enero-octubre, 1983, pág. 1160; G. ARIÑO ORTIZ, «Leyes singulares, leyes de caso único», *RAP*, núm. 118, enero-abril, 1989, pág. 83.

(2) La expropiación es definida en la STC 111/1983 como «una acción bien singularizada de intervención en una situación excepcional que presentándose con caracteres definidos de riesgo con potencialidad de desestabilización del sistema financiero reclamaba —y reclamaba con urgencia— una acción de los poderes públicos» (STC 111/1983, de 2 de diciembre, FJ 7, JC, t. VII, pág. 396).

(3) En torno a las dificultades de elevar una cuestión de inconstitucionalidad en un juicio civil de interdicto, por su carácter excepcional, cfr. J. GARCÍA ROCA, «El planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad por el juez ordinario: el caso del juez civil», *RCG*, 27, tercer cuatrimestre, 1992, págs. 135-136.

(4) Pese a elevar la cuestión, el juez *a quo* aporta una interpretación que conlleva la legitimidad constitucional de la ley cuestionada. Respecto a la privación de bienes y derechos aneja a la ley de expropiación entiende que el derecho a la tutela de jueces y Tribunales es un derecho instrumental que al acceder el acto expropiatorio legislativo al órgano jurisdiccional que goza de competencia funcional para revisar la adecuación de la ley al ordenamiento, acceso instado por los propios titulares dominicales, se puede estar confiriendo el derecho a la jurisdicción; respecto a la toma de posesión inmediata de bienes y derechos que efectúa la ley entiende que «la cuestión de inconstitucionalidad puede ser un medio indirecto pero efectivo de otorgar la tutela jurisdiccional» (STC 166/1986, de 19 de diciembre, Antecedentes, JC, t. XVI, pág. 552).

(5) Anteriormente había analizado otro aspecto de esta expropiación legislativa, la utilización de un Decreto-ley en lugar de ley formal cuando se ha afectado el derecho de propiedad, en un recurso de inconstitucionalidad planteado por 55 diputados, que fue resuelto por el Tribunal, declarando la constitucionalidad del acto legislativo en la STC 111/1983, de 2 de diciembre (cfr. STC 111/1983, de 2 de diciembre, cit., págs. 361-408). Posteriormente, la STC-6/1991 también

tada por la expropiación, presenta demanda ante la Comisión Europea de Derechos Humanos, utilizando la vía del recurso directo consagrado en el art. 25.1 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (en adelante CEDH), aplicable a España desde julio de 1981, por la violación del art. 6.1 del CEDH en el desarrollo de la causa en el ordenamiento interno. La Comisión acepta la supuesta violación de distintos aspectos del art. 6.1 CEDH, declara parcialmente admisible la demanda y difiere el pleito al Tribunal el 21 de febrero de 1992 en la creencia de que existía una doble violación de ese precepto: la causa no había sido resuelta en un plazo razonable y los demandantes no habían sido oídos equitativamente en el procedimiento seguido ante el Tribunal Constitucional español.

En su sentencia de 23 de junio de 1993, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos condena al Estado español por la violación del art. 6.1 CEDH, en cuanto: 1) la acción de los demandantes en restitución de sus bienes no se ha consumado en un plazo razonable (veintidós votos contra dos), y 2) el procedimiento de examen de las cuestiones de inconstitucionalidad planteadas por los Tribunales civiles ha desconocido su derecho a un proceso equitativo (dieciocho votos contra seis).

Nos vamos a detener únicamente en el supuesto que ha originado la segunda condena: la utilización de la cuestión de inconstitucionalidad para garantizar la tutela de un ciudadano afectado directamente por una ley autoaplicativa de estructura singular, una ley singular de intervención puesto que más allá del pronunciamiento del TEDH denota una *laguna* en el derecho instrumental a la tutela judicial, que ha incidido, además, en el primer motivo de condena: la consumación de la causa en un plazo razonable (6).

La ley de expropiación del grupo Rumasa era una ley de estructura singular y aplicación inmediata, esto es, una ley de estructura formal singular que agota su eficacia fáctica en la adopción y ejecución de la medida pretendida por el legislador ante ese supuesto de hecho, inutilizando el margen de actuación de actos administrativos de aplicación (7). En un análisis teórico, estamos ante una

---

responde a otras impugnaciones de inconstitucionalidad: la supuesta violación del principio de igualdad y la singularidad de la *causa espropiandi* (cfr. STC 6/1991, de 15 de enero), BJC 118 (1991), págs. 5-18).

(6) «La combinación de una ley de aplicación inmediata con un derecho fundamental no susceptible de recurso de amparo constitucional, unido a las deficiencias en la articulación de la cuestión (incluso en el supuesto de que sea planteada) permiten que pueda hablarse con cierto fundamento de una laguna en el derecho a la tutela judicial» (Demanda 12592/1987, presentada el 5 de mayo de 1987 por la familia Ruiz Mateos ante la Comisión Europea de Derechos Humanos, declarada admisible el 6 de noviembre de 1990, estimada el 14 de enero de 1992, diferida al Tribunal el 21 de febrero de 1992).

(7) Cfr. STC 166/1986, cit., FJ 10, págs. 568-569.

ley singular, definida a partir de la reducción progresiva y gradual de la generalidad como elemento material de la estructura formal de la ley. En el supuesto que analizamos, se sitúa en un extremo de esa relación, en las denominadas leyes de caso único, como ley de estructura singular que ha sido dictada en atención a un supuesto de hecho concreto y singular. La ley de caso único remite, en principio, a la individualización del objeto contenido en el supuesto de hecho de la norma, es decir, singulariza la relación jurídica, pero, a la vez, la concreción del supuesto de hecho subsume su concreción en el tiempo, la irrepetibilidad. Cuando la STC 166/86 indica que el término leyes singulares es utilizado en el sentido de leyes de caso único está diferenciando (aunque también relacionando) ambos conceptos. La dicción del Tribunal Constitucional implica que las leyes singulares no son siempre leyes de caso único, sino leyes de generalidad reducida, en una indefinida relación generalidad-singularidad. De esta forma, las leyes de caso único son una especie del género de las leyes singulares, situada en el extremo de la singularidad objetivo-espacial, vinculada a la singularidad temporal (8).

Por otro lado, modalizando las leyes singulares, no en virtud de su estructura, esto es, de su acercamiento a la singularidad absoluta, al *caso único*, sino atendiendo a su contenido material, la ley de expropiación del Grupo Rumasa puede ser incluida en el subtipo de leyes singulares de intervención. La ley singular de intervención conjuga una estructura formal singular, definida a partir de la reducción progresiva y gradual de la generalidad como elemento material de la estructura formal de la ley, con su condición intervencionista: acción singularizada de intervención.

En su labor hermenéutica, el Tribunal Constitucional ha mantenido la naturaleza legislativa de estos actos normativos, formalmente legislativos, a partir de dos premisas: *a)* ningún precepto constitucional impone a la ley una determinada estructura formal (9); *b)* un acto normativo tiene *valor de ley*, con independencia de su contenido, desde el momento en que se lo otorga un órgano constitucionalmente legitimado para ello (10). También, desde una perspectiva

---

(8) En los votos particulares discrepantes a las SSTC 166/86 y 6/91 se expresa la distinción formal entre ley singular y ley de caso único. En la primera sentencia, los magistrados discrepantes afirman que no toda ley singular ha de ser, como la enjuiciada, ley de caso único (STC 166/86, cit., voto particular del magistrado Rubio Llorente al que se adhiere el magistrado Truyol Serra, págs. 576-578); en la más reciente se mantiene que la compatibilidad con el principio de igualdad es mucho más difícil en el caso de las leyes de caso único que en las leyes singulares (STC 6/91, cit., voto particular magistrados Rubio Llorente y Gabaldón López, págs. 16-18).

(9) Cfr. STC 166/86, cit., FJ 11, pág. 569.

(10) En un recurso de amparo constitucional interpuesto contra la Ley Canaria 2/92, de 26 de junio, sobre expropiación de determinados edificios de Santa Cruz de Tenerife (núm. de regis-

teórica, estas acciones singularizadas de intervención se adecúan inicialmente a la delimitación unitaria de la ley como instrumento normativo de articulación del pluralismo social en la Constitución normativa. La ley-fuente del Derecho sólo puede ser delimitada de una forma unitaria, en un ordenamiento caracterizado por su pluralidad tipológica, desde el pluralismo. Esto significa que la delimitación unitaria no dimana de su contenido, procedencia orgánica, procedimiento de elaboración, etc., sino que un concepto unitario de ley sólo puede construirse en torno a las distintas garantías formales que en la regulación constitucional reconocen la participación de las minorías en los procesos de producción y/o control de la producción de fuentes legales, garantizando el pacto y el compromiso en la actividad normativa (11). La delimitación unitaria de la ley-fuente del Derecho desde las garantías formales, conlleva una noción formal, por lo que no es óbice a la figura de las leyes singulares, esto es, no exige a la ley una determinada estructura formal o un contenido material determinado.

Las leyes singulares de intervención constituyen un subtipo de leyes singulares, caracterizado por su vinculación a un objeto determinado en el que agotan sus efectos (12). En ella coexisten una estructura formal (singular) y una re-

---

tro 1996/92) (ley singular de intervención), los recurrentes alegan que no se trata de una verdadera ley sino de un acto materialmente ejecutivo o aplicativo de la ley, no innovativo, ilegítimamente formalizado en una ley: «Este abuso de la forma de ley, ejemplo de fraude del orden constitucional obliga a descorrer el velo formal haciendo surgir la verdadera naturaleza de la decisión.» Frente a esas alegaciones, indica el Tribunal que «ese valor de ley lo tiene, con independencia de su contenido, desde el momento en que así se lo otorga el órgano que constitucionalmente está legitimado para ello» (Providencia del TC de 8 de febrero de 1993, FJ 3, *passim*).

(11) Respecto a la delimitación unitaria de la ley-fuente del Derecho desde esos parámetros, cfr. F. BALAGUER CALLEJÓN, *Fuentes del Derecho, II: Ordenamiento general del Estado y ordenamientos autonómicos*, Madrid, Tecnos, 1992, págs. 55-56.

(12) Se asemejan, por tanto, a la construcción clásica de las leyes-medida (*Massnahmegesetze*). La distinción de la ley como norma y como medida tiene su origen doctrinal en C. Schmitt, vinculada históricamente a la interpretación del art. 48.2 de la Constitución de Weimar (cfr. C. SCHMITT, *Legalität und Legitimität* [1932], versión española, traducción de la edición de 1968, Madrid, Aguilar, 1971, pág. 17, *passim*). Sobre la distinción ley-medida en Schmitt, véase G. GÓMEZ ORFANEL, *Excepción y normalidad en el pensamiento de Carl Schmitt*, Madrid, CEC, 1986, pág. 277). Pero si Schmitt describe el núcleo de la cuestión, la diferenciación ley-medida, es ForsthoFF quien delimita conceptualmente el concepto de *Massnahmegesetze* a partir de la diferenciación entre norma y acto. Así, la ley norma no tiene un objeto determinado, sino que crea una ordenación justa y racional y frente a ella, la ley medida se orienta hacia una finalidad concreta y crea una determinada relación entre medio y objeto (cfr. E. FORSTHOFF, *Über Massnahmegesetze* [1954], versión italiana en E. FORSTHOFF, *Stato di diritto in trasformazione*, Milán, Giuffrè, 1973, págs. 105-109). Sin embargo, la distinción ley medida-ley singular de intervención no es baladí. Las leyes medida son actos formalmente legislativos pero de naturaleza administrativa, pues su caracterización es-

lación específica con el objeto perseguido, del que deriva su carácter autoaplicativo, concretando la confusión normación-ejecución (13). Las leyes singulares de intervención, en la clásica diferenciación utilizada para las leyes medidas (*Massnahmegesetze*), no crean un orden previo que permita el desarrollo ejecutivo, a través de actos de aplicación, sino que son, en sí mismas, acción (14). Transforma un acto legislativo en acción legislativa dirigida a personas concretas o determinadas y con validez temporal fáctica definida.

La utilización de leyes singulares de intervención puede contravenir distintos principios constitucionales como el principio de igualdad, el principio de separación de poderes o la reserva de generalidad en las leyes que limiten o condicionen el ejercicio de derechos fundamentales (15). Sin embargo, el óbice a esta modalidad legislativa, en el que se ha detenido el TEDH, al igual que lo hizo el Tribunal Constitucional en la STC 166/86, es la imposibilidad de defensa judicial de los derechos e intereses del ciudadano afectados por una intervención singular del legislador. Ante una acción singularizada de intervención formalmente legislativa el afectado no puede acudir a los tribunales ordinarios porque la jurisdicción ordinaria no puede enjuiciar una ley-fuente del Derecho, cuyo monopolio de control ha sido asumido en nuestro ordenamiento por un órgano *ad hoc*, el Tribunal Constitucional, ni pueden acudir al Tribunal Constitucional porque el proceso que regula en defensa de los derechos fundamentales, directamente accionable por el particular, no puede dirigirse contra un acto legislativo, y los procesos contra las leyes no pueden ser accionados, sino indirectamente, por el particular.

En la STC 166/86 se había planteado esta cuestión en relación al art. 24 CE que garantiza el derecho a la tutela judicial efectiva de los derechos e intereses de los ciudadanos. La sentencia resuelve la cuestión de inconstitucionalidad planteada por un Juzgado de Primera Instancia respecto a los artículos 1 y 2 de la Ley 7/1983, de 29 de junio, de expropiación por razones de utilidad pública e interés social de los Bancos y otras sociedades que componen el Grupo Rumasa. El juez que eleva la cuestión alega que la categoría de ley formal de los pre-

---

pecífica (medida vinculada a un objeto) determina su régimen jurídico al margen de la apariencia formal, mientras la ley singular de intervención responde a unos presupuestos distintos. En la ley medida la relación medio objeto determina su naturaleza jurídica; la ley singular de intervención es un acto legislativo desde criterios formales que atiende a su estructura formal para modalizarse como ley singular, amén de la concurrente relación medio-objeto que la encuadra en el subtipo «de intervención».

(13) Cfr. M. CAMELLI, «Premessa allo studio della legge provvedimento regionale», *Rivista Trimestrale di Diritto e Procedura Civile*, 1971, págs. 1348-1349.

(14) Cfr. E. FORSTHOFF, *op. cit.*, pág. 109.

(15) Cfr. STC 166/1986, FJ 11, cit., págs. 569-570.

ceptos cuestionados (no susceptibles de control jurisdiccional por el principio de sometimiento de los Tribunales y los jueces al imperio de la ley) impide a los expropiados recabar la tutela judicial efectiva del derecho afectado, dejándolos indefensos y vulnerando, en consecuencia, el art. 24.1 CE (16). El Tribunal destaca en la sentencia que se produce una innegable limitación de la tutela judicial efectiva en cuanto los ciudadanos afectados por la expropiación se ven privados de la acción judicial que tendrían si hubiese sido declarada por acto administrativo, pero eso no significa que queden radicalmente indefensos. Los afectados podrán alegar la violación del principio de igualdad ante cualquier acto material de ocupación, atendiendo a la discriminación producida por el tratamiento jurídico diferenciado anejo a la estructura singular de la ley si carece de una justificación objetiva y razonable. De esta forma, inician el procedimiento correspondiente y pueden impugnar el acto legislativo que ha originado directamente la lesión en dos vías alternativas: en primer lugar, puede solicitar al órgano judicial la elevación de una cuestión de inconstitucionalidad, con lo que queda satisfecho el derecho instrumental a la tutela judicial efectiva porque el juez elevará la cuestión o la denegará, otorgando contenido, en ambos casos, al derecho a la tutela judicial; o, en segundo lugar, podrán plantear, agotada la vía judicial previa, un recurso de amparo constitucional, al margen de que el derecho materialmente afectado sea susceptible de amparo constitucional, por la supuesta violación del art. 14 CE (17). En el caso Rumasa, los afectados, que habían accedido al orden jurisdiccional civil mediante una demanda interdictal de recobrar la propiedad, utilizaron la primera opción, solicitando al juez la elevación de una cuestión de inconstitucionalidad. El Tribunal de Estrasburgo se limita, en la referencia al juicio equitativo, al análisis de ese proceso constitucional y en concreto a la supuesta violación del art. 6.1 CEDH, que conlleva la imposibilidad de comparecencia de las partes en defensa de sus derechos ante el

---

(16) Cfr. STC 166/86, cit., FJ, 1, pág. 562. La duda de constitucionalidad planteada por el juez se refiere tanto a la privación de «bienes y derechos» afectuada por la ley de expropiación (arts. 1 y 2 ley 7/1983) como a la «toma de posesión inmediata» de dichos bienes y derechos en virtud de la ley singular de expropiación (art. 2 ley 7/1983).

(17) Cfr. STC 166/86, cit., FJ 15 a), pág. 575. El magistrado Rubio Llorente disiente, en voto particular al que se adhiere el magistrado Truyol Serra, de la posición de la mayoría. En la interpretación de este magistrado, la expropiación legislativa singular priva a los afectados del derecho instrumental que les reconoce el art. 24 CE. El derecho instrumental a la tutela judicial efectiva del Derecho Constitucional afectado por la intervención del legislador (el derecho de propiedad) ha quedado sin contenido, puesto que el particular ni puede impugnar el acto legislativo en la jurisdicción ordinaria, ni dispone del juicio de constitucionalidad contra la ley, ocasionando en consecuencia su indefensión frente a la ley que afecta a su ámbito subjetivo de actuación (cfr. STC 166/86, cit., voto particular, págs. 577- 578).

Tribunal Constitucional, a partir de un elemento nodal: era el único medio de defensa del ciudadano afectado por una expropiación legislativa singular.

## II. REFERENCIA A LA NATURALEZA JURIDICA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Y SU VIRTUALIDAD COMO MECANISMO DE GARANTIA DE LA TUTELA JUDICIAL

En la causa «Ruiz Mateos contra España», el Gobierno español alega que el art. 6.1 CEDH no es aplicable por la *especificidad* del Tribunal Constitucional y las características propias de la cuestión de inconstitucionalidad. Su función es velar por el respeto a la Constitución por parte de los poderes públicos y no resolver sobre derechos e intereses de los particulares (18).

Sin embargo, hemos observado en la STC 166/86 que la intervención del Tribunal Constitucional permite satisfacer la garantía (19) de la tutela judicial efectiva frente a la intervención singular del legislador que no es recurrible ante la jurisdicción ordinaria por la competencia funcional exclusiva del Tribunal Constitucional en el control de constitucionalidad de la ley y en la que no podemos discernir un acto administrativo de aplicación. Si, como alega el Gobierno español, hay que diferenciar claramente la jurisdicción constitucional del Poder Judicial a partir de la *naturaleza política* del Tribunal Constitucional (20) y la función de este último (se entiende que en la cuestión de inconstitucionalidad) no es pronunciarse sobre los derechos e intereses de los particulares, difícilmente puede cumplir la función de garantía que le había atribuido la STC 166/86. En esa hipótesis, la intervención del legislador viola el derecho a la defensa judicial del afectado en su situación jurídica subjetiva por una ley singular de intervención. Por contra, el criterio de conciliación entre la tutela judicial efectiva y la ley singular de intervención, o fenómenos legislativos similares caracterizados por el carácter autoaplicativo, ha sido tradicionalmente la jurisdicción constitucional: la tutela judicial efectiva de los derechos e intere-

---

(18) Cfr. STEDH 23 de junio de 1993, párrafo 55. Esta tesis es apoyada, además, por el Gobierno alemán, que invoca el fallo *Buchholz* y sostiene que ese país lo habría entendido así cuando ratificó la Convención, y el gobierno portugués, para quien debido a su naturaleza, su estructura y sus competencias los Tribunales constitucionales escapan al dominio del art. 6.1 CEDH (cfr. STEDH 23 de junio de 1993, párrafo 56).

(19) Utilizamos el concepto *garantía* en el sentido restrictivo aportado por Galeotti, que enlaza tres presupuestos concurrentes: 1) la existencia de un interés tutelado; 2) un potencial peligro de lesión de ese interés, y 3) una organización instrumental, objetivamente idónea para la salvaguarda del interés que se quiere proteger contra el supuesto lesivo (cfr. S. GALEOTTI, «Garanzia costituzionale», EdD, t. XVIII, Milán, Giuffrè, 1969, págs. 491-492).

(20) Cfr. STEDH 23 de junio de 1993, párrafo 36.

ses frente a leyes singulares (utilizadas en lugar de actos administrativos en la inmisión normativa en situaciones jurídicas subjetivas) es garantizada por los diversos procedimientos de control de constitucionalidad de las leyes (21). En este sentido, el Tribunal Constitucional español había mantenido, implícitamente, en la STC 166/86, que la jurisdicción constitucional cumple una función de garantía. En ese caso, imbricada de esa forma la jurisdicción constitucional con la defensa de derechos e intereses del ciudadano (y en ello hace hincapié el TEDH) no se puede alegar la naturaleza peculiar respecto a la jurisdicción ordinaria (o mejor, no tiene ninguna trascendencia esa distinción) y no se puede impedir que el Tribunal de Estrasburgo analice el procedimiento constitucional en relación a la defensa judicial cuando los derechos que el Convenio garantiza a los demandantes han sido afectados (22).

A nuestro entender, ocurre que se presentan aparentemente confundidos dos cuestiones, acaso sucesivas, pero que requieren un análisis desglosado: en primer lugar, si la jurisdicción constitucional es una *garantía* de la defensa judicial de los derechos e intereses de los ciudadanos afectados por una ley singular de intervención y, en segundo lugar, si los cauces procesales-constitucionales vigentes en un ordenamiento interno determinado permiten satisfacer esa garantía. La condena al Gobierno español no deriva de la primera cuestión, de la virtualidad garantista del Tribunal Constitucional, sino de la segunda, de la insuficiencia de los mecanismos procesales-constitucionales.

### 1. *Jurisdicción constitucional como garantía de la tutela judicial*

La virtualidad de la jurisdicción constitucional como garantía de la tutela judicial y, en su envés, el conocimiento en esta sede judicial transnacional de la supuesta violación del CEDH en un proceso constitucional constituye el primer objeto de análisis. El TEDH soslaya la discusión teórica en torno a la naturaleza de la jurisdicción constitucional con dos argumentos pragmáticos complementarios:

1) El Tribunal no tiene que pronunciarse en abstracto sobre la naturaleza de los tribunales constitucionales y sobre la aplicabilidad del art. 6.1 CEDH a

(21) Cfr. E. FORSTHOFF, *op. cit.*, pág. 116; A. PACE, «Sulla sospensione cautelare dell'esecuzione delle leggi autoapplicative impugnate per incostituzionalità», *RTDP*, 1968, pág. 522; F. MODUGNO, «Poteri (divisione dei)», *NvsDI*, t. XIII, Turín, Editrice Torinese, 1979, pág. 488; G. GUARINO, «Profili costituzionale, amministrativi e processuali delle leggi per l'Altopiano silano e sulla riforma agraria e fondiaria», *FI*, 1952, IV, pág. 85.

(22) Cfr. STEDH 23 de junio de 1993, párrafo 57.

los Tribunales constitucionales pero debe indagar si los derechos que este texto garantiza a los demandantes se han visto afectados en lo esencial (23).

2) El vínculo existente entre el proceso civil y el constitucional es tan estrecho que no cabe separarlas dado que la anulación por el Tribunal Constitucional de la ley de expropiación habría llevado a los jueces civiles a acoger las pretensiones de la familia Ruiz Mateos. Las instancias civiles y constitucionales se encuentran tan imbricadas que al disociarlas se caería en el artificio y se debilitaría de manera considerable la protección de los derechos de los demandantes (24).

De cualquier forma, la cuestión merece y permite un acercamiento teórico. En el Estado contemporáneo, el legislador interviene en la sociedad mediante actos formalmente legislativos no reconducibles al concepto clásico de ley general y abstracta sino que constituyen medidas concretas y determinadas dirigidas a sujetos, físicos o jurídicos, también determinados. La ley es, a menudo, un instrumento teleológico vinculado a la dinámica social que impone actuaciones al legislador: leyes singulares de intervención.

La ley singular de intervención puede vulnerar el derecho a la tutela judicial, garantizado tanto en la CE (art. 24.1, «derecho a la tutela efectiva de jueces y Tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses») como en el CEDH (art. 6.1, «derecho a que la causa sea oída equitativa, públicamente y dentro de un plazo razonable, por un tribunal independiente e imparcial»), dado que no existe un procedimiento jurisdiccional directamente accionable por el afectado contra la actuación normativa del legislador. Por ello, se pretende negar la legitimidad constitucional de la expropiación legislativa singular, que puede extenderse al ámbito, más genérico, que ahora interesa: la intervención legislativa singular. Sin embargo, la tutela de los derechos e intereses legítimos del ciudadano ha sido interpretada en un sentido amplio, en correspondencia a los presupuestos pluralistas de la sociedad y, por tanto, a la estructura constitucional que los articula jurídicamente, identificándose con la existencia de mecanismos de control de cualquier acto emanado de un poder público. La satisfacción de la tutela de los derechos e intereses puede asegurarse por instrumentos diversos al recurso jurisdiccional ordinario (25). Desde esta perspectiva, la justicia constitucional, que remite en cualquier caso al control de la adecuación necesaria de la ley a la Constitución como exigencia inexcusable para su validez, constituye un

---

(23) Cfr. STEDH 23 de junio de 1993, párrafo 57.

(24) *Ibidem*, párrafo 59.

(25) Cfr. F. MODUGNO, *Poteri...*, cit., pág. 488.

presupuesto de *garantía* aparentemente idóneo a la dinámica pluralista, tanto al pluralismo estatal como al pluralismo social (26).

La Constitución normativa no pretende limitar al poder estatal frente a la sociedad, como en el Estado liberal, sino regularlo, en particular al legislativo, para que actúe sobre la sociedad a instancia de ella (27). Las instituciones de control y su propia actuación como garantías constitucionales concretas se relacionan, en un ordenamiento constitucional construido sobre fundamentos pluralistas, con la imposición de límites determinados a la actuación de mayorías y minorías. Esto no significa, en ningún caso, la transformación de los medios *privados* de garantía de los derechos e intereses de los ciudadanos en medios *comunitarios*, que permiten, con carácter previo, el acceso de las minorías a la posición mayoritaria pero actúan como cauce de afirmación de la voluntad de la mayoría (28). Al contrario, la Constitución normativa apunta la insuficiencia de la garantía política y la consiguiente asunción de forma jurídica, a través de la justicia constitucional, en concreto del control de constitucionalidad de las leyes (29).

Por ello, el Tribunal Constitucional es un instrumento de ajuste de las relaciones jurídicas (estructura racionalizada de garantía) que puede arbitrar una actuación legislativa inicialmente legítima y adecuada a la consideración actual de la función legislativa (30), pero que conflinge determinados límites y garantías constitucionales. Así, se manifiestan los dos aspectos básicos de la justicia constitucional: como garantía del Derecho objetivo —del ordenamiento constitucional— y como garantía de los derechos y libertades fundamentales, que lo convierten en instrumento capaz de actualizar y hacer operativas las garantías constitucionales (31). Por tanto, el control constitucional de la ley de estructura

(26) Cfr. G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, (1977), Turín, UTET, 1988, segunda edición, pág. 22.

(27) Cfr. F. BALAGUER CALLEJÓN, «Tribunal Constitucional, poder legislativo y poder constituyente», *Revista Jurídica de Castilla-La Mancha*, núms. 3 y 4, abril-agosto, 1988, pág. 327.

(28) En defensa de esa interpretación pluralista, cfr. PIRAINO, «Ancora sulle leggi provvedimento», *Le Regioni*, 1987, pág. 176.

(29) Frente a la posición de Piraino, indica Zagrebelsky que «las condiciones de la justicia constitucional son: una, de carácter jurídico-formal: la Constitución como norma jurídica; la otra, de carácter político-sustancial: el pluralismo de las fuerzas constitucionales» (G. ZAGREBELSKY, *La giustizia...*, cit., pág. 14). Cfr. también G. TRUJILLO, *Dos estudios sobre la constitucionalidad de las leyes*, Libros de la Facultad de Derecho, Universidad de La Laguna, 1970, pág. 77; J. RODRÍGUEZ ZAPATA, «La Corte constitucional italiana: ¿modelo o advertencia?», *RDP*, núm. 7, otoño 1980; M. GARCÍA PELAYO, «El *status* del Tribunal Constitucional», *REDC*, año 1, núm. 1, 1981, pág. 20.

(30) Cfr. STC 84/82, de 23 de diciembre, FJ 3, JC, t. IV, pág. 565.

(31) En este sentido, cfr. P. LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, «El examen de la constitucionalidad de las leyes y la soberanía parlamentaria», *REP*, núm. 7, 1983, pág. 205; P. DE VEGA GARCÍA,

singular constituye una garantía efectiva de la tutela judicial de los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos, enmarcado en la evolución en sentido garantista del ordenamiento constitucional desde su vocación pluralista. La jurisdicción constitucional, en concreto el control de constitucionalidad, constituye, desde la consideración del Tribunal Constitucional como estructura racionalizada de garantía, *garantía de la garantía* (32).

Cuestión distinta son las peculiaridades de la jurisdicción constitucional en relación a las leyes singulares de intervención. En la tesis que había divulgado Forsthoff (33) se ha identificado el proceso de control con el característico de la jurisdicción contencioso-administrativa en atención a las peculiaridades ontológicas que se han atribuido al fenómeno de las leyes autoaplicativas en esa construcción doctrinal (34). Al margen de su fuerza normativa, las leyes singulares de intervención equivalen, en sustancia, a actos administrativos y, por tanto, el examen de su legitimidad debe atender a su naturaleza administrativa más que a su forma legislativa. No es suficiente, indica Forsthoff, el control del procedimiento puesto que, en virtud de su estructura, las condiciones lógicas de control son diversas (35). Cualquier limitación de su control significa una violación de las normas constitucionales que aseguran a los ciudadanos plena tutela jurisdiccional de sus derechos e intereses (36).

---

*La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, Madrid, Tecnos, 1985, página 53.

(32) Cfr. V. CRISAFULLI, *Lezioni di Diritto Costituzionale*, tomo II, vol. I, Padua, CEDAM, 1984, quinta edición, pág. 202; A. FRANCO, «Leggi provvedimento, principi generali dell'ordinamento, principio de giusto procedimento», *GC*, 1989, II, págs. 1052-1053.

(33) Cfr. E. FORSTHOFF, *op. cit.*, pág. 128.

(34) Nos referimos a las leyes medida (*Massnahmegesetze* o *leggi provvedimento*), conceptualmente distinguibles de las leyes singulares, como hemos destacado previamente, en cuanto las primeras se caracterizan por la relación medio-objeto que establecen y las segundas por su estructura formal, pero cercanas si nos remitimos al subtipo de ley singular que hemos denominado de *intervención*.

(35) Cfr. E. FORSTHOFF, *op. cit.*, pág. 118.

(36) Esta tesis tiene también significativos defensores en la doctrina italiana, cfr. C. ROEHRSEN, «L'art. 113 della Costituzione, la delegazione di potestà legislativa e l'attribuzione di forza di legge ad atti amministrativi», *Rivista Amministrativa*, 1951, pág. 524; C. MORTATI, *Le leggi provvedimento*, Milán, Giuffrè, 1968, pág. 196; A. A. CERVATI, «Il sindacato della Corte Costituzionale sui decreti legislativi-provvedimento», *GC*, 1965, pág. 1171. Crisafulli explica la razón última de esta posición porque «no es discutible que las garantías de los privados son mayores frente a un acto administrativo que frente a una ley autoaplicativa. Sin mayor indagación, ante el acto administrativo el interesado dispone del recurso en sede jurisdiccional administrativa o de la acción ante el juez ordinario» (cfr. V. CRISAFULLI, «Dichiriazione di manifesta indondatezza e limiti del giudizio della Corte. Interrogazione in tema de leggi singolari di espropriazione», *GC*, 1966, pág. 1145).

El proceso de control normativo debe acercarse, en consecuencia, al efectuado en el orden jurisdiccional administrativo, en base a dos principios: primero, es lícito reconocer que las leyes singulares de intervención son expresión de una discrecionalidad legislativa, pero la discrecionalidad no es propia de la legislación ordinaria —se puede hablar de discrecionalidad sólo en la actividad administrativa—, la discrecionalidad está ligada al concepto de acto administrativo y su control; por tanto, se asemeja al ejercido en el orden jurisdiccional administrativo (37); segundo, el reconocimiento de la vinculación y controlabilidad del principio fundamental de la proporcionalidad medio-objeto, característico de estas leyes, refleja la asimilación del control ejercido por el Tribunal Constitucional a los modelos de control de los Tribunales administrativos (38).

Esta aproximación responde a la supuesta naturaleza administrativa de las leyes singulares de intervención a partir de su identificación con la construcción tradicional de la ley medida (*Massnahmegesetz*). Sin embargo, hemos apuntado que una noción material de ley como la que explica la figura de la ley medida no tiene cabida en nuestro ordenamiento constitucional. La ley singular de intervención es un acto legislativo caracterizado inicialmente por su estructura singular (elemento formal), aunque, a continuación, la relación medio-objeto (elemento material) sirva para encuadrarla en el subtipo de intervención. En virtud de esa relación subsidiaria, el control de constitucionalidad de las leyes singulares de intervención presenta algunas peculiaridades pero éstas no afectan, sin embargo, a su naturaleza jurídica (39).

En este sentido, el juicio de constitucionalidad debe ser más penetrante que el ordinario, concediendo al juez constitucional capacidad de indagación en el supuesto de hecho, más allá de la comprobación de las atribuciones competenciales del legislador como fundamento de su validez. Es una consecuencia, en el ámbito del control, de la relación medio-fin característica de las leyes singulares de intervención. Esta idea se ha concretado en la necesidad de justificar el *sopORTE causal* de la norma que legitime su adecuación a casos concretos, en doble dirección: supuesto de hecho sobre el que se proyecta la norma y finalidad específica (40). El mecanismo de control de la ley singular está profundamente condicionado no sólo cuantitativamente, sino incluso de forma cualitativa, pues, por un lado, incluye el requisito de la justificación objetiva en relación al supuesto de hecho como elemento nuclear sobre el que deberá actuar la activi-

(37) Cfr. E. FORSTHOFF, *op. cit.*, págs. 124-125.

(38) *Ibidem*, pág. 127.

(39) Cfr. A. GUARINO, «Profili ...», *cit.*, pág. 82.

(40) Cfr. A. J. PORRAS NADALES, «La ley singular y el problema del control de su soporte causal», *RDP*, núm. 30, Madrid, 1989, págs. 16-17. Cfr. también A. PORRAS NADALES, *Introducción a una teoría del Estado postsocial*, Barcelona, PPU, 1988, pág. 245.

dad de control, y por otro, supone la introducción de elementos finalistas y de adecuación de la norma a los objetivos que la motivan (41). El juicio del Tribunal Constitucional no puede limitarse a la constatación de los presupuestos de validez del acto, sino que debe incluir condicionamientos materiales causales de la norma en relación al caso concreto y a las específicas exigencias de la situación jurídica. En una referencia ambidireccional, ascendente y descendente, el Tribunal debe comprobar la relación lógica entre el acto legislativo, el supuesto de hecho y el punto de conexión teleológico utilizado por el legislador.

En conclusión, si la jurisdicción constitucional era, en la argumentación del propio Tribunal Constitucional, el medio de satisfacer, en Derecho interno, la tutela judicial efectiva de los derechos e intereses de los ciudadanos a través de dos vías alternativas: el recurso de amparo constitucional o la cuestión de inconstitucionalidad, negar su virtualidad supone reconocer que el ciudadano directamente afectado por una ley singular de intervención, una ley autoaplicativa de estructura singular, no puede defender sus derechos e intereses legítimos y que, por tanto, se vulnera el derecho a la tutela judicial. Por ello, el Tribunal Constitucional constituye, en abstracto y con las peculiaridades apuntadas, una garantía de la defensa judicial de los derechos e intereses de los ciudadanos afectados por una ley singular de intervención.

## *2. Cauces procesales-constitucionales en el ordenamiento interno para satisfacer la garantía de la tutela judicial contra una ley singular de intervención*

El planteamiento de la cuestión en esos términos, que permitieron *salvar* la legitimidad constitucional de la ley de expropiación del Grupo Rumasa en Derecho interno, tiene una consecuencia obvia: si debemos acudir a la jurisdicción constitucional para valorar la adecuación de las leyes singulares de intervención al derecho instrumental a la tutela judicial efectiva (art. 24 CE), no podemos rechazar el control posterior ejercido por el TEDH, puesto que, recopilando los argumentos utilizados por éste: 1) jurisdicción ordinaria y constitucional aparecen en este caso imbricadas de forma indisoluble; 2) era el único medio disponible para recurrir ante la supuesta violación de un derecho; 3) no podían combatir la expropiación sin la anulación por el Tribunal Constitucional de la ley citada; 4) la anulación por el Tribunal Constitucional de la ley de expropiación habría inducido a los jueces civiles a aceptar las pretensiones de los demandantes (42).

(41) Cfr. A. J. PORRAS NADALES, «La ley singular...», cit., pág. 19.

(42) Cfr. STEDH 23 de junio de 1993, párrafos 57 a 59.

Por tanto, el conflicto no se plantea en torno a la virtualidad de la jurisdicción constitucional como garantía, sino por la supuesta violación del art. 6.1 CEDH derivada del mecanismo procesal-constitucional utilizable en el ordenamiento español en defensa de derechos e intereses afectados inmediatamente por una ley singular de intervención. El Tribunal de Estrasburgo no se refiere a la problemática genérica de la aplicación de los procedimientos constitucionales a las leyes singulares sino, estrictamente, al proceso constitucional seguido por los demandantes, la cuestión de inconstitucionalidad, analizando en qué medida puede violar el derecho a un proceso equitativo (art. 6.1 CEDH) la incomparecencia de los afectados en defensa de sus derechos e intereses legítimos en la tramitación de la cuestión de inconstitucionalidad.

La premisa, en la interpretación del TEDH, es que al suscitar la cuestión se había empleado el único medio, indirecto, disponible en Derecho interno para querrellarse por un atentado a su derecho de propiedad producido por un acto legislativo puesto que el recurso de amparo no opera ni contra una ley ni en el ámbito del art. 33 CE (43). Este argumento, aunque matizable en cuanto una ley singular de intervención puede vulnerar el principio de igualdad (art. 14 CE), susceptible de recurso de amparo constitucional si el tratamiento singular es discriminatorio al carecer de justificación objetiva y razonable, pone de manifiesto las dificultades del ciudadano para defenderse contra actos legislativos de estructura singular y carácter autoaplicativo.

El control constitucional de la violación de derechos y libertades fundamentales se efectúa, agotada la vía judicial ordinaria, a través del recurso de amparo constitucional como garantía específica del respeto a los derechos reconocidos en el art. 53.2 CE. Por otro lado, la vinculación del legislador a la Constitución puede ser controlada por el Tribunal a través de dos instrumentos procesales: el recurso de inconstitucionalidad (art. 161.1.a CE) y la cuestión de inconstitucionalidad (art. 163 CE). Sin embargo, el recurso de amparo constitucional no puede ser planteado contra una ley porque no es una institución de defensa de la Constitución sino de defensa de los derechos fundamentales de los particulares y los procesos específicos de control de constitucionalidad de las leyes (recurso de inconstitucionalidad y cuestión de inconstitucionalidad) no pretenden la salvaguarda de los derechos e intereses de los particulares sino, en general, la protección del orden constitucional (44). Por ello, no puede ser ac-

(43) Cfr. STEDH 23 de junio de 1993, párrafo 59.

(44) Aún cabe diferenciar entre el recurso de inconstitucionalidad y la cuestión de inconstitucionalidad: el primero opera con independencia de cualquier caso real y concreto y, en ese sentido sería describible como un recurso objetivo o en interés de la Constitución, la cuestión de inconstitucionalidad es un mecanismo tendente a depurar de leyes inconstitucionales el ordenamiento en

cionados por un particular sino por determinados sujetos constitucionales (artículo 162.1.a CE) o por cualquier órgano judicial cuando considere en un proceso determinado que una de las normas aplicables al caso, de cuya validez dependa el fallo, puede ser contraria a la Constitución (art. 163 CE). La razón última de esta limitación de la legitimación activa en ambos procesos, concebidos *en interés de la Constitución* (45), es que, en un brocardo clásico, *nadie tiene un derecho frente a la ley* (46).

Los Títulos II y III de la LOTC consagran la interpretación apuntada en la configuración de los procesos de declaración de inconstitucionalidad de las leyes y del recurso de amparo constitucional. Los procesos constitucionales se caracterizan, en relación a las leyes, por dos rasgos básicos: *a*) sólo en los procesos recogidos en el Título II pueden aducirse pretensiones contra leyes, excluyéndose el recurso de amparo; *b*) la impugnación de las leyes está reservada a determinados entes públicos, no al ciudadano concreto (47). Ambos contenidos parecen excluir que el individuo pueda impugnar una ley porque ni está legitimado para ello en los procesos de control de constitucionalidad de las leyes (recurso de inconstitucionalidad y cuestión de inconstitucionalidad) (*b*), ni puede atacar la ley en los procesos en los que está legitimado (recurso de amparo) (*a*).

Las leyes singulares de intervención interrelacionan ambos fenómenos puesto que la situación jurídica subjetiva ha sido afectada directamente por una ley-fuente del Derecho en la que es difícil distinguir el momento normativo del ejecutivo. La consecuencia fáctica es la imposibilidad de garantizar, directa e inmediatamente, su defensa judicial frente a la inmisión del legislador a través

---

el momento de aplicación jurisdiccional del Derecho (cfr. L. M. Díez-PICAZO GIMÉNEZ, «Consideraciones en torno a la inconstitucionalidad sobrevenida de las normas sobre la producción jurídica y a la admisión de la cuestión de inconstitucionalidad», *REDC*, año 5, núm. 13, enero-abril 1985, pág. 154).

(45) Cfr. F. RUBIO LLORENTE, «La jurisdicción constitucional como forma de creación de Derecho», *REDC*, año 8, núm. 22, enero-abril 1988, págs. 22-23; F. RUBIO LLORENTE y M. ARAGÓN REYES, «Enunciados vacíos en la regulación constitucional», *REP*, núm. 7, enero-febrero 1979, pág. 162. Señalan Galeotti y Rossi que «la acción ante los órganos jurisdiccionales será siempre admisible, mientras que la acción ante el Tribunal Constitucional será admisible sólo en los casos en que se presente la necesidad, casos cuya determinación se deja a la ley» (S. GALEOTTI y B. ROSSI, «El Tribunal Constitucional en la nueva Constitución española», *REP*, núm. 7, enero-febrero 1979, pág. 135).

(46) «Su legitimación *ad causam* es un elemento concreto de su *status* y no un instrumento para la defensa de sus propios derechos e intereses» (F. RUBIO LLORENTE, «Seis tesis sobre la jurisdicción constitucional en Europa», *REDC*, año 12, núm. 35, mayo-agosto 1992, pág. 19).

(47) Cfr. I. BORRAJO INIESTA, «Amparo frente a leyes», *RAP*, núm. 98, mayo-agosto 1982, pág. 168.

de leyes singulares de intervención. La estructura del proceso constitucional de control responde a una concepción de ley-fuente del Derecho como norma jurídica estable, innovativa, general y abstracta que no siempre tiene encaje en las convulsiones y transformaciones del Estado contemporáneo, esto es, su presupuesto es la separación entre producción normativa (norma general y abstracta) y ejecución concreta por parte de la Administración. Por ello, los dos cauces procesales que recoge el Tribunal Constitucional en la STC 166/86 relacionan de una forma indirecta al ciudadano afectado y a la ley singular de intervención.

a) *Recurso de amparo constitucional y ley singular de intervención*

La protección constitucional de los derechos fundamentales remite, agotados los recursos utilizables en la vía judicial, al recurso de amparo constitucional.

Sin embargo, la interposición de este recurso frente a las leyes singulares de intervención presenta diversas dificultades: en primer lugar, el recurso de amparo impugna «disposiciones o actos sin valor de ley» (art. 42 LOTC) y el Tribunal Constitucional ha indicado que de acuerdo con la LOTC (arts. 55, 1 y 2 en relación con 41 y sigs.) no puede formularse una pretensión cuyo objeto sea la declaración de inconstitucionalidad de una ley (48). En este caso nos hallamos ante un acto legislativo de intervención en el que resulta ardua la distinción de un acto administrativo de aplicación-ejecución, por su carácter autoaplicativo; en segundo lugar, no todos los derechos constitucionales son susceptibles de recurso de amparo constitucional, sino sólo los contenidos en el art. 14 y la sección primera del capítulo segundo del Título I, excluyendo algunos derechos vinculados a la problemática de la intervención legislativa singular como el derecho de propiedad. El Tribunal Constitucional había solventado ambos óbices cuando indica en la STC 166/86, respecto al primer caso que la intervención material conlleva, amén del acto legislativo inicial, actos administrativos de ejecución recurribles ante la jurisdicción ordinaria que pueden dar lugar, agotada la vía judicial previa, al recurso de amparo constitucional, y respecto al segundo, que las leyes singulares, esto es, sus actos de aplicación, pueden ser impugnados en amparo constitucional no por la lesión material del derecho de propiedad sino por la supuesta violación del art. 14 CE, que sí es susceptible de amparo constitucional.

En esa interpretación, el cauce para la declaración de inconstitucionalidad de la ley singular de intervención es el previsto en el art. 55.2 LOTC que introdu-

---

(48) Cfr., por todas, STC 65/83, de 21 de julio, FJ 2, JC, t. VI, pág. 358.

ce un procedimiento constitucional *híbrido* que permite la impugnación mediata de una ley que vulnera derechos fundamentales, admitiéndose entre las pretensiones de la demanda la impugnación de un acto legislativo. El art. 55.2 LOTC indica que «en el supuesto de que estime el recurso de amparo porque la ley aplicada lesiona derechos fundamentales o libertades públicas, la Sala elevará la cuestión al Pleno, que podrá declarar la inconstitucionalidad de dicha ley en nueva sentencia...», esto es, en caso de que la violación del derecho proceda de la ley, y no del acto de aplicación, se faculta al Tribunal para declarar su inconstitucionalidad en un subsiguiente proceso constitucional. En virtud de este precepto, el Tribunal admite la inclusión en la demanda de amparo constitucional de una pretensión directa de inconstitucionalidad de una ley sostenida por particulares, aunque limitada a las leyes que lesionen o coarten los derechos y libertades susceptibles de amparo, siempre que el recurrente haya sufrido una lesión concreta y actual en sus derechos y sean inescindibles el amparo constitucional y la inconstitucionalidad de la ley (49). Este artículo se ha convertido en el hipotético cauce de impugnación constitucional de una ley por un particular.

El Tribunal Constitucional ha realizado una interpretación extensiva del artículo 55.2 LOTC, apuntada inicialmente en la STC 41/81, que ha permitido la impugnación directa del acto que aplica la ley (50). Una interpretación racional de ese precepto faculta la alegación en amparo de la inconstitucionalidad de la ley que lesione derechos fundamentales o libertades públicas (51). El recurrente puede alegar la inconstitucionalidad de la norma, pero no pretende la declaración de inconstitucionalidad, sino que, al contrario, se supone que no lo hace porque el propio Tribunal realiza esa tarea. La Sala puede suscitarse de oficio la cuestión de inconstitucionalidad como pretensión declarativa que se acumula a la originaria de amparo y conocer instrumentalmente de la constitucionalidad de la norma (52). A lo sumo, el particular pide al Tribunal que eleve al Pleno la

(49) Cfr. STC 41/81, de 18 de diciembre, FJ 1, JC, t. II, págs. 369-370.

(50) Cfr. I. BORRAJO INIESTA, *op. cit.*, págs. 167-220; F. CORDÓN MORENO, *El proceso de amparo constitucional*, Madrid, La Ley, 1987, pág. 114.

(51) La doctrina de la STC 41/81 no es aislada, sino que ha sido repetida posteriormente. Entre otros, el ATC 88/83 indica que «tal petición puede ser acogida en amparo —pese a la falta de legitimación para solicitar la inconstitucionalidad de las leyes— mediante el recurso al art. 55.2 LOTC» (ATC 88/83, de 2 de marzo, FJ 2, JC, t. V, pág. 680) y, entre otras, la STC 6/86 señala que la «inconstitucionalidad de la ley que lesiona derechos fundamentales y libertades públicas puede ser alegada por el recurrente de amparo» (STC 6/86, de 21 de enero, FJ 1, JC, t. XIV, págs. 47-49).

(52) Cfr. A. FIGUERUELO BURRIEZA, «Algunos problemas que suscita la autocuestión de inconstitucionalidad (art. 55.2 LOTC)», *REDC*, núm. 21, año 7, septiembre-diciembre 1987, página 239. La LOTC podría haber acudido a un mecanismo procesal más rápido como la acumulación de los dos procesos en uno solo de doble contenido, pero lo cierto es que no lo ha hecho y, por tanto, tenemos dos procesos coincidentes en el objeto (cfr. M. MONTORO PUERTO, *Jurisdicción cons-*

cuestión de inconstitucionalidad como recordatorio de una obligación *ex lege* del propio Tribunal. Por tanto, la cuestión no es tanto si el recurrente puede pedir al Tribunal el cumplimiento del deber que le impone el art. 55.2 LOTC, sino si el particular puede incluir en su pretensión de amparo una petición específica para que el Tribunal declare la inconstitucionalidad de la ley, sin que pueda confundirse con una acción directa de inconstitucionalidad (no es lo mismo pretensión que acción) (53).

El art. 55.2 LOTC consagra un *amparo reflejo* frente a la ley, en virtud del cual el Tribunal inaplica la ley, declara la nulidad de la resolución impugnada y el reconocimiento de derechos y, por fin, autoeleva una cuestión de inconstitucionalidad. Cabe, por tanto, una pretensión directa de inconstitucionalidad sostenida por un particular frente a una ley que lesiona un derecho fundamental del que es titular, sustanciada mediante la elevación al Pleno de la cuestión de inconstitucionalidad por la Sala (o el Pleno) (54) que ha conocido del recurso de amparo.

---

*tucional y procesos constitucionales*, tomo I: *Jurisdicción constitucional y procesos de control de la constitucionalidad*, Madrid, Colex, 1991, pág. 284). De hecho, a partir de la STC 41/81 el Pleno del Tribunal recaba para sí (art. 10.k LOTC) el conocimiento del recurso de amparo, por lo que los procesos subsiguientes —recurso de amparo y cuestión de inconstitucionalidad— son conocidos por el mismo órgano. El objeto tal vez sea reducir las discordancias entre la sentencia en amparo y la de inconstitucionalidad, la consecuencia es que el proceso de inconstitucionalidad está previamente juzgado y resuelto. Así, en la STC 159/86 el Tribunal resume los razonamientos que ya había planteado en la STC 140/86, de 11 de noviembre (cfr. SSTC 140/86, de 11 de noviembre, JC, t. XVI, págs. 288-294; 159/86, de 16 de diciembre, JC, t. XVI, págs. 479-486). Sin embargo, señala el Tribunal que no es un caso de «transformación procesal» (ATC 942/1985, de 18 de diciembre, FJ 3, TC, t. XIII, pág. 1941).

(53) Cfr. sobre esta cuestión, I. BORRAJO INIESTA, *op. cit.*, págs. 177-178; M. SÁNCHEZ MORÓN, «La legitimación activa en los procesos constitucionales», *REDC*, año 3, núm. 9, septiembre-diciembre 1983, pág. 33; J. L. CASCAJO CASTRO y V. GIMENO SENDRA, *El recurso de amparo*, Madrid, Tecnos, 1984, pág. 145. A. Figueruelo distingue, tras el análisis de las sentencias que han aplicado el art. 55.2 LOTC dos variantes: en primer lugar, la ley puede causar la violación, pero el recurrente sólo pretende la protección de su situación jurídica y no la anulación de la ley: el amparo sería resuelto por la Sala, que plantearía la cuestión de inconstitucionalidad interna ante el Pleno; en segundo lugar, una pretensión directa de amparo en la que el recurrente alega la declaración de inconstitucionalidad de la norma: en este caso el Pleno recaba para sí el conocimiento del asunto, falla el recurso de amparo y se produce la genuina «autocuestión de inconstitucionalidad», que procesalmente se traduce en un trámite de audiencia al legislativo (A. FIGUERUELO BURRIEZA, *op. cit.*, pág. 247).

(54) Aun cuando es el Pleno el que ha conocido del recurso de amparo se *autoeleva* el conocimiento de la cuestión, reiterando la inconstitucionalidad por el mismo órgano jurisdiccional aunque con efectos distintos (cfr. STC 209/88, de 10 de noviembre, JC, t. XXII, págs. 505-512). Como indica Montoro Puerto, la «decisión de plantear la cuestión conlleva una previa estimación de inconstitucionalidad por el mismo Tribunal que va a decidir en el *nuevo* proceso y en *segunda*

El Tribunal admite la pretensión directa de inconstitucionalidad de una ley limitada a las leyes que coarten o pongan en peligro derechos y libertades y el recurrente haya experimentado una lesión concreta de sus derechos como en el caso de las leyes singulares de intervención, advirtiendo que se trata de la impugnación del acto de los poderes públicos que la hayan aplicado, no de la propia ley (55). Así, entre el recurso reflejo (art. 55.2 LOTC) y el recurso directo contra la ley bosqueja, implícitamente, un recurso directo contra el acto de aplicación que Borrajo Iniesta ha distinguido del recurso directo contra la ley en que sería impugnada con ocasión de su aplicación concreta, pero también del recurso reflejo en cuanto su impugnación sería directa, como pretensión de anulación de la ley, anudada al resto de pretensiones incluidas en la demanda, dirigido contra los actos de los poderes públicos y, por tanto, sólo indirectamente contra la ley que presta cobertura a estos actos (56).

En las leyes singulares de intervención el acto de aplicación no difiere de la propia ley en virtud de su carácter autoaplicativo (57), dando origen a una cuestión semejante pero distinta a los supuestos planteados que, como el propio Tribunal ha indicado (58), no ha sido resuelto todavía: la ley ha producido al recurrente una lesión concreta y actual de sus derechos fundamentales susceptibles de amparo de modo directo e inmediato. En las leyes singulares de intervención, en las que la supuesta lesión de derechos fundamentales deriva de la propia ley, sin que quepa delimitar inicialmente un acto de aplicación, el recurso de amparo directo contra el acto de aplicación se identifica con el recurso directo contra la ley. Las normas con fuerza de ley pueden ser atacadas con ocasión de su aplicación concreta, comprobando una lesión del derecho fundamental imputable a un poder público, pero en las leyes singulares de intervención el acto de aplicación es la propia ley. Si el particular puede plantear un recurso de amparo frente a la aplicación de la ley singular de intervención y ésta se identifica con la propia ley que lesiona o pone en peligro sus derechos fundamentales queda garantizada la tutela judicial efectiva. Sin embargo, la figura del recurso de amparo frente a leyes a la que ha conducido la identificación ley-acto de aplicación

---

y nueva sentencia, ya que es imperativa la redacción del art. 55.2 LOTC en esta materia» (M. MONTORO PUERTO, *op. cit.*, II, pág. 288).

(55) STC 41/81, cit., FJ 1, págs. 369-370; STC 6/86, cit., FJ 1, págs. 48-49; STC 29/87, de 6 de marzo, FJ 5, JC, t. XVII, pág. 335.

(56) Cfr. I. BORRAJO INIESTA, *op. cit.*, pág. 184.

(57) Al margen de que, como indica el Tribunal en la STC 166/86, posteriormente puedan distinguirse actos administrativos de ejecución de la intervención material que puedan ser recurridos ante la jurisdicción ordinaria y susceptibles de recurso de amparo constitucional y posterior *autocuestión* de inconstitucionalidad.

(58) Cfr. STC 6/86, cit., FJ 1, pág. 48.

no puede ser extraída de una interpretación extensiva del art. 55.2 LOTC no sólo por un aspecto ínsito al propio mecanismo procesal: la declaración de inconstitucionalidad no puede producirse en recurso de amparo constitucional sino que el Tribunal autoelevará una cuestión de inconstitucionalidad con ese objeto, esto es, la declaración de inconstitucionalidad del acto legislativo se produce *a través de* un proceso de amparo, pero no *en* un proceso de amparo (59), sino porque hemos modificado la naturaleza de la figura transformando un *recurso reflejo* en recurso directo y hemos subvertido, por tanto, los márgenes de la hermenéutica. Una modificación en ese sentido requiere un pronunciamiento específico del legislador (60).

b) *Cuestión de inconstitucionalidad y ley singular de intervención*

El otro cauce procesal hipotéticamente aplicable al control de constitucionalidad de las leyes singulares de intervención y efectivamente utilizado en el caso que analizamos, es la cuestión de inconstitucionalidad. A partir de la diferenciación de un acto de aplicación, impugnable ante la jurisdicción contencioso-administrativa, o accediendo a la jurisdicción ordinaria por otras vías, como la civil, a través de una acción interdictal, el particular puede solicitar al juez la elevación de una cuestión de inconstitucionalidad.

La cuestión de inconstitucionalidad, interpretada como instrumento constitucional contra los efectos de una ley inconstitucional en el momento de su aplicación jurisdiccional (61), es un proceso de control de constitucionalidad que solventa algunos de los óbices advertidos en el cauce procesal anterior en cuanto incide directamente sobre la ley-fuente del Derecho y no tiene limitado su ámbito material en el articulado constitucional. El propio Tribunal la ha concebido como instrumento de adaptación a la incidencia de la realidad social sobre

(59) Cfr. I. BORRAJO INIESTA, *op. cit.*, pág. 175; A. FIGUERUELO BURRIEZA, *op. cit.*, pág. 239.

(60) La inadmisión del recurso de amparo constitucional núm. 1.996/92, contra la Ley canaria 2/92, de 26 de junio, sobre expropiación de determinados edificios de Santa Cruz de Tenerife, por la sección cuarta de la Sala segunda del Tribunal Constitucional en Providencia de 8 de febrero de 1993, demuestra que la aceptación del amparo frente a leyes en nuestro ordenamiento requiere un pronunciamiento expreso del legislador. En este caso, estamos ante una ley singular de intervención, sin embargo, el Tribunal no se detiene en esa cuestión sino que comprueba únicamente «los requisitos de legitimación para recurrir establecidos en nuestra LOTC y en la Constitución y el objeto propio del proceso de amparo que es un acto con valor de ley, como es aquí el caso» (Providencia de 8 de febrero de 1993, inadmitiendo recurso de amparo número 1996/92, FJ 4).

(61) Cfr. A. RIBAS MAURA, *La cuestión de inconstitucionalidad*, Madrid, Civitas, 1991, pág. 39.

el contenido de las normas (62) puesto que actúa en el momento de su aplicación al caso concreto.

Sin embargo, su utilización como garantía de la defensa judicial frente a leyes singulares de intervención que supuestamente han violado derechos e intereses del particular tiene algunos óbices esenciales a partir de su propia naturaleza jurídica.

En primer lugar, el objeto de la cuestión de inconstitucionalidad no es la protección de un derecho del particular sino la declaración de conformidad o disconformidad de una norma con la Constitución en el momento de su aplicación en un proceso concreto (63). El ciudadano afectado en su situación jurídica subjetiva por una ley de estructura singular puede, iniciado un procedimiento ante la jurisdicción ordinaria, solicitar al juez el planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad contra la ley que ha originado la lesión. De esta forma, indica el Tribunal Constitucional, quedaría satisfecho el derecho instrumental a la tutela judicial efectiva porque el juez elevaría la cuestión o, en todo caso, denegaría la solicitud. Sin embargo, el alcance de la tutela judicial efectiva no puede restringirse a la mera iniciativa procesal del interesado para solicitar al juez *a quo* el planteamiento de la cuestión, y, posteriormente, hacerse oír en el trámite o incidente previo (64). Creemos que, como apuntaba el magistrado Rubio Llorente, en el voto particular a la STC 166/86 (65), el derecho a la tutela judicial efectiva no queda satisfecho con la simple denegación de la solicitud. Únicamente si la interposición de la cuestión de inconstitucionalidad es un deber para el juez, fundado en el interés público (66), quedaría garantizado ese derecho instrumental, puesto que, ante la negativa a plantear la cuestión, cabría un recurso de amparo constitucional por vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24 CE). Sólo si el interesado puede plantear un recurso de amparo constitucional por la supuesta vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, producida por la no interposición de la cuestión de inconstitucionalidad,

(62) Cfr. STC 17/1981, de 1 de junio, FJ 1, BJC núm. 3 (1981), pág. 163.

(63) Cfr. STC 25/84, de 23 de febrero, FJ 2, JC, t. VIII, pág. 308; STC 67/88, de 18 de abril, FJ 7, JC, t. XX, pág. 820. Señala Ribas Maura que «la vigencia de intereses subjetivos está presente en toda cuestión, y que dichos intereses se verán irremediablemente afectados por la decisión del Tribunal, pero tampoco puede olvidarse que el Tribunal al resolver, no le corresponde apreciar la existencia o no de estos intereses, sino la defensa objetiva de la Constitución» (A. RIBAS MAURA, *op. cit.*, pág. 39).

(64) Cfr. ATC 18/83, de 21 de marzo, FJ 1, JC, t. V, págs. 439-440; ATC 264/83, de 7 de junio, FJ 1, JC, t. VI, págs. 817-818; STC 21/1985, de 15 de febrero, FJ 1, JC, t. XI, págs. 212-213.

(65) Cfr. STC 166/86, cit., voto particular, pág. 577.

(66) Cfr. P. PÉREZ TREMPES, *Tribunal Constitucional y Poder Judicial*, Madrid, CEC, 1985, pág. 127.

quedaría garantizada la tutela judicial efectiva de los derechos e intereses de los ciudadanos lesionados por una intervención singular del legislador. Sin embargo, el Tribunal ha declarado, en doctrina reiterada, que suscitar la cuestión de inconstitucionalidad es una prerrogativa exclusiva e irreversible de los órganos judiciales que no lesiona, por el hecho de no plantearla, derecho fundamental alguno y, por tanto, no puede convertirse en el sustento de un recurso de amparo constitucional contra la negativa, sin obligación siquiera de motivación, a elevar la cuestión pretendida por el recurrente (67).

Pero, aun en el caso de que el juez *a quo* elevara la cuestión de inconstitucionalidad no se habrían saldado los obstáculos a la virtualidad de este procedimiento. Nos hallamos ante un proceso, convertido en el garante último del derecho instrumental a la tutela judicial, en el que el único interés de las partes que ha sido protegido es el de hacerse oír en el trámite previo o incidente acerca de la procedencia de formalizar la cuestión, sin que puedan, planteada ésta, presentar alegaciones ni intervenir en defensa de sus derechos e intereses (artículo 37.2 LOTC). Esta cuestión ha originado la condena al Estado español en la STEDH de 23 de junio de 1993 por desconocimiento del derecho a un proceso equitativo garantizado en el art. 6.1 CEDH. El juez civil había elevado la cuestión de inconstitucionalidad al Tribunal Constitucional, único órgano funcionalmente competente para anular la ley que ha originado la lesión de los derechos e intereses de los recurrentes, pero en este proceso, concebido como el único medio disponible para querellarse por un atentado a un derecho producido por una ley que «concierna directamente a un número reducido de personas», los afectados no tienen garantizado «el libre acceso a las observaciones de las otras partes y una posibilidad verdadera de comentarlas» (68).

---

(67) Cfr. ATC 10/83, de 12 de enero, FJ 2, JC, t. V, págs. 408-409; STC 148/86, de 25 de noviembre, FJ 3, JC, t. XVI, pág. 388; STC 23/88, de 22 de febrero, FJ 1, BJC 83 (1988), pág. 316; STC 67/88, cit., FJ 1; STC 62/1992, de 27 de abril, FJ 3, BJC 133 (1992), pág. 119. La posición del Tribunal Constitucional ha sido mantenida, entre otros, por Ribas Maura, para quien «la naturaleza y función de la cuestión es esencialmente, la defensa objetiva de la Constitución y no los intereses subjetivos de las partes. Estos aunque presentes, están supeditados a los primeros» (A. RIBAS MAURA, *op. cit.*, págs. 60-61, *passim*), y García Roca cuando señala que «concebida la cuestión como una facultad del órgano judicial es difícil defender que la negativa a su planteamiento pueda redundar en una lesión de la tutela judicial» (J. GARCÍA ROCA, *op. cit.*, pág. 107). La posición contraria se está abriendo camino en la doctrina con aportaciones significativas. Así, junto a la posición tradicional de Pérez Tremps (cfr. P. PÉREZ TREMPs, *op. cit.*, págs. 133-135), o González Pérez (cfr. J. GONZÁLEZ PÉREZ, *El derecho a la tutela jurisdiccional*, Madrid, Civitas, 1984, segunda edición, 1989, pág. 268), podemos destacar el cambio de posición de Rubio Llorente, que mantiene la aplicación del art. 24 CE a este caso (cfr. P. CRUZ VILLALÓN, J. JIMÉNEZ CAMPO, L. LÓPEZ GUERRA y P. PÉREZ TREMPs, *Los procesos constitucionales*, Madrid, CEC, 1992, pág. 139).

(68) Cfr. STEDH 23 de junio de 1993.

Estamos ante una ley singular de intervención (expropiación) que contiene directamente la toma de posesión material inmediata de bienes y derechos. Por ello, los interesados no podían combatir la expropiación ante el juez civil sin la invalidación de la ley citada. El Tribunal Europeo estima que los procedimientos constitucionales presentan características propias que tienen en cuenta tanto la especificidad de la norma a aplicar como la importancia de la decisión a tomar para el ordenamiento jurídico en vigor. No obstante, pueden concernir directamente a un círculo restringido de personas. Si en caso semejante la cuestión de inconstitucionalidad de la ley es diferida al Tribunal Constitucional en el marco de un procedimiento relativo a un derecho de carácter civil y de la que forman parte personas de ese círculo, hay que garantizarles el libre acceso a las observaciones de las otras partes y una posibilidad verdadera de comentarlas. Si no se tuvo esa oportunidad, puesto que se le denegaba toda posibilidad de actuar, incluso la de recusar a dos magistrados cuya imparcialidad les parecía dudosa (69), ha sido violado el art. 6.1 CEDH. La cuestión de inconstitucionalidad había sido utilizada como garantía del derecho a un proceso justo y por tanto requiere determinadas características que satisfagan ese derecho al margen de la discusión sobre la naturaleza de la jurisdicción constitucional, la principal de las cuales es la participación de las partes ante el Tribunal en defensa de sus derechos e intereses.

Más allá de la repercusión pública del caso concreto, esta sentencia ha puesto de manifiesto la inidoneidad de la cuestión de inconstitucionalidad como mecanismo de garantía de la tutela judicial efectiva frente a una ley singular de intervención. La cuestión de inconstitucionalidad no es un cauce procesal apropiado porque, al margen de la dificultad de discernir el acto de aplicación, la capacidad del sujeto se limita a pedir al juez que eleve la cuestión sin que tenga un derecho en ese sentido y sin que pueda presentarse ante el Tribunal Constitucional en defensa de sus intereses si el juez decide plantear la cuestión de inconstitucionalidad.

### III. UN RECURSO DIRECTO CONTRA LEYES SINGULARES DE INTERVENCIÓN EN DERECHO INTERNO: EL AMPARO FRENTE A LEYES

Hemos intentado mostrar que la sentencia del TEDH de 23 de junio de 1993 ha hecho emerger sólo un apéndice de una laguna legal más profunda, concretada en la insuficiencia de los cauces procesales-constitucionales utilizables para garantizar el derecho instrumental a la tutela judicial frente a la intervención

---

(69) Cfr. STEDH 23 de junio de 1993, párrafo 18.

legislativa singular. Por ello, la respuesta institucional a la sentencia no debe constreñirse a una interpretación extensiva de los preceptos que regulan la cuestión de inconstitucionalidad que permita oír a los interesados antes de resolver ésta (difícilmente conciliable con el art. 37.2 LOTC), ni una modificación legislativa que convierta un proceso constitucional cuyo objeto es eliminar del ordenamiento normas que, en el momento de su aplicación en un proceso determinado resulten contrarias al ordenamiento constitucional, en un *contencioso* con intervención de las *partes*. La condena al Estado español por la incomparecencia de los afectados en el procedimiento de la cuestión de inconstitucionalidad tiene su origen último en la inexistencia de un recurso constitucional que permita el acceso directo del ciudadano al Tribunal Constitucional, al margen de tortuosos procedimientos indirectos, cuando una ley (que no es recurrible ante la jurisdicción ordinaria y cuyo monopolio de control ostenta el Tribunal Constitucional) afecta o pone en peligro, directamente, sin la intermediación de un acto de aplicación, un derecho o interés legítimo del ciudadano.

Hemos advertido la dificultad de conciliar una ley singular de intervención con el mantenimiento incólume del derecho a la defensa judicial. El acceso al Tribunal Constitucional ha requerido, en primer lugar, un acotamiento *forzado* de un acto administrativo de aplicación cuando, aparentemente, aparecen confundidos los momentos normativo y aplicativo (carácter autoaplicativo), pero, además, en el proceso constitucional subsiguiente, ninguno de los cauces propuestos, sin infravalorar sus posibilidades, es satisfactorio. La garantía constitucional descansa, en última instancia, en el Tribunal Constitucional encargado de controlar la interpretación de la Constitución que realizan los distintos operadores jurídicos y particularmente el poder legislativo, pero el planteamiento general debe ser concretado en mecanismos de garantía de los ciudadanos en el ejercicio de sus derechos constitucionales que si no alcanza a cubrir la *laguna* apuntada puede resultar contrario al art. 24 CE, esto es, la regulación actual de las vías procesales de impugnación constitucional de la ley pueden ser *contra constitutionem* si no permiten una garantía efectiva, directa e inmediata, de los derechos afectados por la ley (70).

El grado de incidencia de la jurisdicción constitucional en la vida de los ciudadanos, su eficacia social, está en correlación directa con las facilidades para acudir a ella. Por ello resulta mayor cuanto más amplia es la legitimación y más extenso el elenco de actos impugnables (71). Sin embargo, pese al esfuerzo in-

(70) Cfr. P. CRUZ VILLALÓN, *El recurso de amparo constitucional*, I: *El juez y el legislador*, en P. CRUZ VILLALÓN y col., *op. cit.*, pág. 120.

(71) El profesor Rubio Llorente contrapone la eficacia social del recurso de amparo a la eficacia puramente política de los procesos en que la legitimación queda restringida a órganos de naturaleza política. En razón a esta contraposición propone «incrementar en lo posible el componen-

terpretativo, la contradicción se mantiene: una manifestación legislativa adecuada al *espíritu del tiempo* (72) limita las garantías constitucionales del ciudadano. La imposibilidad de impugnación directa de un acto legislativo en un procedimiento concreto ante el Tribunal Constitucional vulnera la garantía de la tutela judicial efectiva de los derechos e intereses del ciudadano.

En esta situación, la conciliación de la ley singular de intervención y el derecho instrumental a la tutela judicial efectiva de los derechos e intereses de los ciudadanos no puede limitarse a la interpretación *flexible* de los procesos constitucionales sino que impetra el reconocimiento legislativo-procesal de un recurso directo de inconstitucionalidad, planteable directamente por el ciudadano, mediante el cual impugne en un procedimiento concreto ante el Tribunal Constitucional el acto legislativo, asegurando el control de constitucionalidad de una ley que afecta de forma inmediata su situación jurídica subjetiva.

En distintos sistemas europeos de justicia constitucional se ha establecido un *punte* entre el particular y el Tribunal Constitucional cuando el primero es directamente afectado por un acto legislativo. Sin embargo, estos recursos pueden ser indirectos, como ocurre en el caso español: iniciados por una autoridad que tiene capacidad de actuación en defensa de los derechos e intereses de los ciudadanos o dirigido contra actos de aplicación de la ley, de origen administrativo o judicial, excluida la ley; o pueden ser directos: ejercido inmediatamente por los particulares afectados y alcanza al acto legislativo, evitando los problemas que respecto al indirecto hemos comprobado en el caso español (73). En nues-

---

te específicamente jurisdiccional de los Tribunales Constitucionales, disminuyendo su función de árbitro en las contiendas políticas» (cfr. F. RUBIO LLORENTE, *Seis tesis sobre la jurisdicción constitucional en Europa*, cit., págs. 17-23).

(72) Cfr. C. MORTATI, *op. cit.*, pág. VI.

(73) En Alemania, la legislación ordinaria garantizaba, desde 1951, el derecho de cualquier ciudadano para presentar una queja ante el Tribunal Constitucional contra cualquier tipo de acción del Estado, incluyendo al legislativo que violase sus derechos constitucionales. Este remedio extraordinario (*Verfassungsbeschwerde*) se incorporó a la GG en el art. 93.1.4.a: «El Tribunal Constitucional Federal conoce de los recursos que puedan ser interpuestos por cualquiera que se crea lesionado por el poder público en uno de sus derechos fundamentales o en uno de sus derechos contenidos en el art. 20.4; o en los artículos 33, 38, 101, 103 y 104.» Para la interposición de este recurso se requiere no sólo que el vicio de inconstitucionalidad sea imputable al legislador sino también que el ciudadano resulte directamente lesionado en sus derechos sin mediar ningún acto de ejecución. Además, en el *Länder* de Baviera no sólo existe la *Verfassungsbeschwerde* (que también se reconoce en Alsacia y el Sarre), sino que su Constitución garantiza una acción popular (*Popularklage*) contra leyes y reglamentos que pongan límites a un derecho fundamental al margen de que el demandante haya sido directamente afectado por ella (cfr. E. FRISENHAHN, *Die Verfassungsgerichtsbarkeit in der Bundesrepublik Deutschland* [1963]; versión italiana: Milán, Giuffrè, 1973, págs. 20, 38, 72, *passim*; M. CAPELLETTI, «Questioni nuove [e vecchie] sulla giustizia costituzionale», GC, 1990, vol. 35, núm. 3, pág. 857). En Austria, en una reforma constitucional de

tro ordenamiento este hipotético recurso directo contra una ley en defensa de los derechos e intereses de los ciudadanos podría incluirse sin necesidad de reforma constitucional, sino únicamente legislativa, en el recurso de amparo constitucional y adoptaría la forma de recurso de *amparo frente a* las leyes.

La restricción del *amparo frente a leyes* no tiene su origen en la Constitución. Al contrario, el amparo procede frente a la violación de un derecho fundamental, sin que la Constitución establezca limitación alguna basada en la categoría del acto causante de la lesión. En las primeras interpretaciones doctrinales, antes de la aparición de la LOTC, se había mantenido que el recurso de amparo podía ser ejercido contra leyes cuando éstas sean autoaplicativas, esto es, cuando determinen de manera directa, sin necesidad de actos de aplicación, restricciones concretas del derecho tutelado, limitando la esfera de sus poderes o imponiendo obligaciones no previstas (74). La interpretación sistemática de la Constitución impone, más que excluye, el *amparo frente a leyes*. La Constitución excluye la legitimación del ciudadano para promover el control abstracto, pero, en el ámbito objetivo del recurso de amparo constitucional, la exclusión del amparo frente a leyes es incorporada por el legislador al elaborar la ley de desarrollo del Tribunal Constitucional (75). Tras la promulgación de la LOTC, la interpretación de esta cuestión pasa inevitablemente por sus arts. 41.2 y 42 LOTC. El art. 42 LOTC prohíbe expresamente el recurso directo frente a la ley al referirse a «actos legislativos sin valor de ley»; el art. 41.2 LOTC abre un margen al control de la actuación normativa del legislador al referirse genéricamente a «disposiciones», aunque los debates parlamentarios denotan que la indefinición atiende más a limitaciones de técnica parlamentaria que a la voluntad del legislador que había rechazado el recurso directo contra leyes contenido

---

1975, se introdujo una figura similar a la *Verfassungsbeschwerde* alemana. El ciudadano tiene el derecho de solicitar la anulación de una ley que estima inconstitucional cuando reúna dos condiciones: 1) la ley incriminada debe ser aplicable directamente, sin la mediación de una decisión administrativa o judicial; 2) su inconstitucionalidad debe haber conducido a una violación de los derechos del requirente (art. 140 Constitución austríaca) (cfr. M. VERDUSSEN, *Le recours des particuliers devant le juge constitutionnel dans une perspective comparative*, en F. DELPEREE [dir.], *Le recours des particuliers devant le juge constitutionnel*, París-Bruselas, Economica-Bruylant, 1991, pág. 157). También en Bélgica, el particular puede acudir directamente al juez constitucional (la Corte de Arbitraje) con un recurso para obtener la anulación de una ley, de un decreto o de una ordenanza (cfr. F. DELPEREE [dir.], *op. cit.*, pág. 5; R. ANDERSEN, *Le recours en annulation devant la Cour d'Arbitrage*, en F. DELPEREE, *op. cit.*, págs. 11-35).

(74) Cfr. S. GALEOTTI y B. ROSSI, *op. cit.*, pág. 138. En general, indica Cruz Villalón que «esta restricción o excepción no es característica de los sistema de justicia constitucional que introducen el recurso de amparo. Por el contrario, la regla podría formularse: allí donde hay amparo hay amparo frente a leyes» (P. CRUZ VILLALÓN, *El recurso de amparo...*, cit., pág. 120).

(75) Cfr. P. CRUZ VILLALÓN, *El recurso de amparo...*, cit., pág. 121.

en el Proyecto de ley presentado por el Gobierno para su tramitación parlamentaria (76). Desde estas premisas, el *amparo frente a leyes*, aun cuando el acto legislativo se confunda con su aplicación, no tiene cabida en nuestro ordenamiento: una ley no puede ser objeto directo de un recurso de amparo constitucional. En esta situación sólo cabe la impetración *de lege ferenda* de un proceso, todo lo restringido y excepcional que se quiera, que permita el control

(76) El relato de la tramitación parlamentaria del Proyecto de ley presentada a las Cortes a partir del Anteproyecto elaborado por una comisión que formaban los juristas J. Arozamena Sierra, E. García de Enterría y F. Rubio Llorente ilustra este planteamiento inicial. En el Proyecto de Ley Orgánica el art. 46.2 recogía la impugnación de la ley a través del recurso de amparo. A este precepto fueron presentadas diversas enmiendas, unas parciales, como la núm. 10 del Grupo Socialista para sustituir «actos del Poder público» por «actos de los poderes públicos» o la núm. 42 de este mismo Grupo que pretendía sustituir la expresión «leyes, disposiciones o actos con valor de ley formal» por «leyes o disposiciones normativas con fuerza de ley», otras totales como la núm. 175 firmada por el Grupo Minoría Catalana que pretende la supresión de este artículo porque «incorpora una clara desvirtuación del recurso de amparo, introduciendo por una vía falsa una amplia legitimación de los particulares para interponer recursos de inconstitucionalidad cuando, para éstos, la propia Constitución tasa y limita muy concretamente el número de personas u órganos legitimados para interponer recursos de inconstitucionalidad» (*ibidem*, pág. 86). En el informe de la Ponencia de la Comisión constitucional del Congreso se acepta la enmienda de Minoría Catalana suprimiéndose en párrafo primero del art. 46 y eliminando, por ende, la posibilidad de que el ciudadano pueda atacar directamente a través del recurso de amparo la ley que lesione algunos de sus derechos. Este Grupo parlamentario se convierte en adalid de la estricta separación entre recurso de amparo y disposición legislativa. Así, frente a la Enmienda núm. 42 presentada en el Senado por Unión de Centro Democrático que plantea el recurso de amparo como protección genérica frente a «disposiciones, actos jurídicos o simples vías de hecho» para definir suficientemente el objeto del recurso de amparo (*ibidem*, pág. 347), aceptada, con algunas correcciones, en el Informe de la Ponencia de la Comisión de Constitución del Senado (*ibidem*, pág. 408) y aprobado por el Pleno del Senado, es contestada, en su retorno al Congreso de los Diputados por el señor Roca, para quien «en la enmienda introducida o propuesta por el Senado se sugiere la ampliación del recurso de amparo no únicamente a los actos jurídicos o a las simples vías de hecho de los poderes públicos, sino también a las disposiciones. Y ese término que quizás en la voluntad de los representantes de la Cámara Alta quisiera hacer referencia únicamente a disposiciones de índole administrativa por su ampliación o ambigüedad, podría comprender también las disposiciones normativas, es decir, las disposiciones legislativas, con lo cual se daría, en el esquema y en el equilibrio de la ley tal como salió de esta Cámara, una verdadera alteración sustancial» (*ibidem*, pág. 577). El señor Alzaga, por Unión de Centro Democrático, y el señor Peces-Barba, por el Grupo Socialista, apoyan el planteamiento de fondo del señor Roca y la introducción del adjetivo «administrativas» («reglamentarias» en la expresión del Grupo Socialista) para calificar las disposiciones susceptibles de recurso de amparo. Sin embargo, el Presidente del Congreso entiende que en este momento del proceso de elaboración cabe solamente la aprobación o denegación de la enmienda aprobada en el Senado. Cfr. en la doctrina F. RUBIO LLORENTE, «Del Tribunal de Garantías al Tribunal Constitucional», *RDP*, núm. 16, invierno 1982-1983, pág. 34; J. L. CASCAJO CASTRO y V. GIMENO SENDRA, *op. cit.*, pág. 131; A. FIGUERUELO BURRIEZA, *op. cit.*, pág. 229.

concreto de constitucionalidad de una ley-fuente del Derecho que viole directamente, sin la intermediación de un acto de aplicación, un derecho fundamental. Esta opción no requiere, obviamente, la reforma constitucional sino únicamente la introducción de un precepto en ese sentido en la LOTC (77). No supone una extensión objetiva del amparo sino ofrecer una solución al conflicto existente entre las leyes singulares de intervención y el derecho instrumental a la tutela judicial efectiva que ha motivado la condena del TEDH al Estado español en el caso «Ruiz Mateos contra España».

A la virtualidad del *amparo frente a leyes* pueden oponerse argumentos sustantivos: en primer lugar, este hipotético proceso subvierte la naturaleza de los distintos procesos constitucionales, en cuanto figura híbrida entre el recurso de amparo y el recurso de inconstitucionalidad. El amparo consiste en la petición de que se restablezca una determinada situación jurídica infringida relativa a derechos fundamentales, por ello tiene efectos restitutorios, no anulatorios (78); en segundo lugar, las leyes quedarían sometidas a un permanente enjuiciamiento de su constitucionalidad que pone en peligro el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) (79); en tercer lugar, en un plano distinto, se pueden objetar razones de economía procesal puesto que al desaparecer el filtro que supone la vía judicial previa podría incrementarse el *colapso* que sufre el Tribunal Constitucional (80). De cualquier forma, creemos que ninguno de estos óbices es defi-

---

(77) Incluso puede tener su ubicación sistemática en el art. 45 LOTC, vaciado por la derogación contenida en la LO 8/84, de 26 de diciembre (cfr. P. CRUZ VILLALÓN, *El recurso de amparo...*, cit., pág. 121).

(78) Cfr. G. J. LINARES BENZO, «El amparo contra actos normativos», *Revista de Derecho Público*, núm. 41, Caracas, 1990, pág. 7. «El recurso de amparo no es un recurso directo contra normas de cualquier origen, sino un instrumento procesal para la defensa de los derechos fundamentales, a través del cual no puede pedirse sino la anulación de aquellos actos o normas a los que se imputa la lesión de esos derechos y cuya anulación sea indispensable para restablecer al recurrente en el pleno goce de los mismos» (STC 28/1992, de 9 de marzo, FJ 1, BJC 132 [1992], página 11). De cualquier forma, el Tribunal había destacado, en su primera sentencia, que la naturaleza del recurso de amparo es doble porque además de servir de instrumento de tutela de los derechos del recurrente, atiende a la defensa objetiva de la Constitución (STC 1/81, de 26 de enero, FJ 2, JC, t. I, pág. 6).

(79) Este argumento utilizado contra el art. 55.2 LOTC puede ser aplicado a nuestro objeto (cfr. X. PIBERNAT DOMENECH, «El control de constitucionalidad en vía de recurso de amparo», *RJC*, núm. 3, 1983, pág. 166).

(80) Por ello, E. Espín, aún estando de acuerdo con la necesidad o conveniencia de admitir el amparo frente a leyes, cree que «no convendría ir por ese camino antes de resolver la enorme acumulación de recursos de amparo hoy día pendientes» (P. CRUZ VILLALÓN y col., cit., pág. 152). Frente a ello destaca Aragón que «no vendría a descargar de trabajo al Tribunal, claro está, sino que vendría a aumentarlo (aunque no mucho), pero se trata de una exigencia constitucional» (P. CRUZ VILLALÓN y col., cit., pág. 155).

nitivo. Respecto a la primera cuestión, ningún proceso constitucional, tampoco el recurso de amparo, es ajeno a la defensa del orden constitucional. Cualquier proceso constitucional tiene su fin esencial, más allá de los fines concretos, en la protección del propio ordenamiento. El amparo constitucional posee una clara dimensión subjetiva, en cuanto garantía de los derechos fundamentales, pero también una dimensión objetiva, que va más allá de los intereses particulares en juego (81). Además, planteamos la utilización del amparo frente a leyes como respuesta a otra figura *híbrida* cual es la ley singular de intervención. Respecto a la segunda y tercera objeción pueden ser salvadas aduciendo la excepcionalidad de este hipotético cauce procesal, incoado sólo en el caso de que una intervención singular del legislador restrinja o ponga en peligro un derecho fundamental.

La advertida contradicción entre el fenómeno de las leyes singulares de intervención y la defensa jurisdiccional de los derechos e intereses de los ciudadanos, que en la actualidad no es conciliable sin *estridencias*, tendría al menos una respuesta, siquiera excepcional, si la ley que regula los procesos constitucionales contuviera un precepto similar al consagrado en el art. 46.2 del Proyecto de Ley Orgánica del Tribunal Constitucional presentado a las Cortes Generales: «Cuando por ley o por disposición o acto con valor de ley formal, del Estado o de las Comunidades Autónomas, que hubieren de ser cumplidas directamente sin previo requerimiento o acto de sujeción individual, se violen o pongan en peligro actual o inmediato los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional, la persona directamente afectada (...) podrá interponer recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional» (82). De esta forma quedaría garantizada la defensa de los derechos e intereses del ciudadano frente a intervenciones legislativas de estructura singular que afecten a su situación jurídica subjetiva. El particular podría plantear, en este caso, un recurso frente a la ley ante el Tribunal Constitucional, bien por la lesión material de un derecho susceptible de amparo o, en todo caso, por violación del art. 14 CE, ante un tratamiento legislativo singular injustificado y/o irrazonable. El recurso directo de

(81) Cfr. M. GARCÍA PELAYO, *El «status» del Tribunal Constitucional*, cit., pág. 33; A. EMBID IRÚJO, «El efecto estimatorio de un recurso de amparo desestimado. Reflexiones sobre el régimen transitorio de las libertades públicas», *REDC*, año 3, núm. 8, mayo-agosto 1983, pág. 148. Incluso, indica Pérez Tremps, que «en la medida en que el sistema constitucional se afianza y la defensa de los derechos fundamentales atribuida a los jueces y Tribunales ordinarios se consolida, debe prevalecer la dimensión objetiva del recurso de amparo sobre la subjetiva» (P. PÉREZ TREMPs, *El recurso de amparo constitucional*, II: *Aspectos procesales*, en P. CRUZ VILLALÓN y col., cit., pág. 124).

(82) TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, *Trabajos parlamentarios*, Madrid, Publicaciones de las Cortes Generales, 1980, pág. 15.

inconstitucionalidad, concretado en el denominado *amparo frente a leyes* es un medio que permite al ciudadano, evitando tortuosos procedimientos indirectos, la impugnación del acto legislativo que ha vulnerado sus derechos. Faculta, en fin, la *defensa frontal* de los derechos supuestamente vulnerados por la actuación singular del legislador.

Si en nuestro Ordenamiento existiera un procedimiento de acceso directo al Tribunal Constitucional cuando la vulneración de los derechos e intereses del ciudadano procedan directamente del legislador, el Estado español se hubiese evitado la condena contenida en la STEDH de 23 de junio de 1993, tanto en lo que se refiere a la audiencia a las partes en la cuestión de inconstitucionalidad como a la resolución del proceso en un plazo razonable, puesto que la causa habría tenido una tramitación más rápida ante la conversión del complejo procedimiento seguido en el ordenamiento interno hasta llegar al Tribunal Constitucional en un recurso directo ante éste.



## *Crónica*

