

**COMENTARIOS DE JURISPRUDENCIA
RUMASA: EXPROPIACIONES LEGISLATIVAS
Y LEYES SINGULARES.**

**(Comentario en torno a las sentencias
constitucionales y del Tribunal
europeo de Derechos Humanos
recaídas en este asunto)**

Roberto Galán Vioque

Prof. Ayudante de Derecho Administrativo
Universidad de Sevilla

SUMARIO: I.- INTRODUCCION II.- LA EXPROPIACION DEL GRUPO RUMASA: SU PEREGRINAJE CONSTITUCIONAL Y EUROPEO. III. - LA DOCTRINA SOBRE LAS EXPROPIACIONES LEGISLATIVAS ELABORADA POR EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Y EL TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS CON OCASION DEL ASUNTO RUMASA. 1. - Expropiaciones forzosas por Decreto-Ley. 2. - La constitucionalidad de las leyes singulares: A) Ley singular y principio de división de poderes. B) El principio de igualdad ante la ley y las leyes singulares. 3. Las limitaciones constitucionales de las expropiaciones legislativas: A) Las garantías constitucionales de las expropiaciones Legislativas: 1) Causa expropriandi. La reversión en las expropiaciones legislativas. 2) La indemnización expropriatoria. 3) El procedimiento expropriatorio. B) El control jurisdiccional de las expropiaciones legislativas. IV. - CONCLUSIONES.

I. INTRODUCCION

Pocos asuntos como la expropiación forzosa del Grupo RUMASA han provocado tan enorme repercusión. La onda expansiva de la medida adoptada por el primer Gobierno socialista con la vigente Constitución, escapó des-

de un principio del terreno de la discusión política y alcanzó de lleno a los Tribunales de Justicia y al Tribunal Constitucional y terminó por encontrar acomodo en la opinión pública española. Sin duda, esta circunstancia se ha visto espoleada por la personalidad de los protagonistas de esta insólita medida.

Esto explica que el denominado asunto RUMASA haya cautivado a la doctrina jurídico-pública -constitucional y administrativa (1)- desde donde con opiniones, muchas veces contradictorias, se han estudiado al detalle sus consecuencias.

Pero como esta operación expropiatoria se había ejecutado a través de normas con rango de ley -primero mediante Decreto-Ley *ex* artículo 86 de la Constitución, después convertido en Ley-, ello abocaba a nuestro Tribunal Constitucional, como monopolizador del control de la constitucionalidad de las disposiciones legales (2), a desempeñar un papel decisivo en su resultado final. Cualquiera que hubiese sido la respuesta del intérprete supremo de la Constitución -la anulación de la expropiación o la que finalmente dio, confirmando su constitucionalidad-, habría sido igualmente polémica y discutida.

El objeto del presente comentario lo constituye precisamente el estudio y la crítica de los argumentos empleados por el Tribunal Constitucional en una ya larga lista de resoluciones en las que se ha tenido que enfrentar al asunto RUMASA en los que hemos intentado aislarnos de todas aquellas circunstancias extrajurídicas que lo rodean. En definitiva, se trata de ver en qué medida

(1) Por todos, *vid.* ARIÑO ORTIZ, *Leyes singulares, leyes de caso único*, RAP, n° 118, 1989, págs. 57 a 101; DIEZ-PICAZO, L.M., *Dificultades prácticas y significado constitucional del recurso de amparo*, Revista española de Derecho Constitucional, n° 40, 1994, págs. 30 y ss, especialmente, pág. 27 y nota 35. 101; GALLEGU ANABITARTE, *Sobre la no inconstitucionalidad del Decreto ley 2/1983, de 23 de febrero*, la Ley, 1983, págs. 1143 a 1149; GARCIA DE ENTERRIA y FERNANDEZ RODRIGUEZ, *Curso de Derecho Administrativo, tomo II*, Cívitas, 4ª edición, 1993, págs. 217 a 219; LOPEZ-NIETO y MALLO, *Manual de expropiación forzosa y otros supuestos indemnizatorios*, Bayer Hnos, S.A, 2ª edición, 1994, págs. 262 a 267; MONTILLA MARTOS, *Leyes singulares en el ordenamiento constitucional español*, Cívitas, 1994; MORENO-GIL, *Expropiación forzosa. Legislación y Jurisprudencia comentadas*, Cívitas, 1983; PARADA VAZQUEZ, *Expropiaciones legislativas y garantías jurídicas*, RAP núms. 100-102, 1983, págs. 1139 y ss., y *El artículo 33.3 de la Constitución y la crisis de la garantía expropiatoria*, en *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al profesor Eduardo GARCIA DE ENTERRIA, tomo II*, Cívitas, 1991, págs. 1271 a 1300 reproducido parcialmente en *Evolución y crisis del instituto expropiatorio*, Documentación administrativa, n° 222, 1990, págs. 41 y ss, y PORRAS NADALES, *la ley singular y el problema del control de su nexu causal. (A propósito de la STC 163/1986, de 17 de diciembre [reclut: STC 166/1986, de 19 de diciembre]*, Revista de Derecho Político, n° 30, 1989, págs. 9 a 21.

(2) Con la excepción de las materias *ultra vires* de los Decretos Legislativos y de las leyes preconstitucionales.

sus fundamentos tienen consistencia y son susceptibles de aplicarse, como doctrina constitucional, a otras expropiaciones legislativas o, por el contrario, si su apego al caso concreto los hacen inservibles para ocasiones futuras; esto es, de comprobar si con los fallos constitucionales recaídos en relación con la expropiación forzosa del Grupo RUMASA se cumple la máxima anglosajona que recoge que *"the hard case makes bad law"* (3).

II. LA EXPROPIACION DEL GRUPO RUMASA: SU PEREGRINAJE CONSTITUCIONAL Y EUROPEO

El 23 de febrero de 1983 el Consejo de Ministros aprobaba el Real Decreto-Ley 2/1983 sobre expropiación por razones de utilidad pública e interés social de los Bancos y otras sociedades que componen el Grupo "RUMASA, SA" (4). Esta medida, decía la exposición de motivos, venía obligada por la grave situación económica por la que atravesaba este grupo empresarial debido a la política de riesgos e inversiones que realizaba y que, lejos de reducirse, se agravaba paulatinamente debido al incumplimiento que venía haciendo de los requerimientos formulados por las autoridades monetarias. De hecho, la expropiación forzosa de este *holding* se justificaba en la utilidad social e interés público *"de la estabilidad del sistema financiero y de los legítimos intereses de los depositantes y trabajadores, a los que alcanzaría una crisis de la organización"*.

Lo cierto es que la expropiación así acordada constituía una enérgica y expeditiva actuación que excepcionaba para los expropiados afectados el régimen general de la expropiación forzosa regulado por la vieja Ley de 16 de

(3) PARADA VAZQUEZ precisamente citando de manera expresa -aunque con una errata- este aforismo anglosajón califica de *"mal derecho"* a la Jurisprudencia constitucional recaída en el asunto RUMASA en su *El artículo 33.3...*, *op. cit.*, pág. 1300. De este modo, PARDO FALCON ha señalado que este asunto es *"sin duda el tema que más ha desgastado el prestigio de la institución [el Tribunal Constitucional] desde su nacimiento; y probablemente no sin razón"* añadiendo que *"la mayor parte de los argumentos que emplea en relación con el caso RUMASA dan la impresión de constituir un cuerpo jurisprudencial elaborado de una manera demasiado artificiosa, carente por lo tanto de la necesaria consistencia técnica y, donde, todo lo más, puede apreciarse el considerable esfuerzo realizado por la mayoría de los magistrados para procurar una salida jurídicamente operativa al problema"* (en el *El Tribunal Constitucional y la propiedad* (obra colectiva coordinada por BARNES VAZQUEZ, *Propiedad, expropiación y responsabilidad. la garantía indemnizatoria en el Derecho europeo y comparado*, Tecnos, 1996, pág. 86).

(4) Publicado en el Boletín oficial del Estado, n° 47, de 24 de febrero siguiente. En los números 48 y 51 de 25 de febrero y 1 de marzo, respectivamente aparecen sucesivas correcciones de errores.

diciembre de 1954 (5), de Expropiación forzosa (en adelante LEF). En efecto, este Decreto-Ley al mismo tiempo que declaraba la utilidad pública e interés social de la expropiación de las acciones del Grupo RUMASA preveía la transmisión de su propiedad al Estado con lo que se autorizaba a la Administración a ocupar sus bienes de forma inmediata y tomar las riendas, con toda celeridad, de su gestión. También contenía algunas disposiciones sobre la administración de estas empresas y modificaba algunos aspectos de la regulación de la LEF tanto en lo que se refiere al procedimiento como a las reglas para llevar a cabo la determinación de los justiprecios de las acciones expropiadas, cuya resolución se atribuía para todas ellas, en vía administrativa, al Jurado Provincial de Expropiación de Madrid.

Poco tiempo más tarde este Decreto-Ley sería derogado por la Ley 7/1983, de 29 de junio, del mismo título, fruto de la tramitación que se hizo de aquél como proyecto de Ley por el procedimiento de urgencia. La nueva Ley junto a pequeños retoques en la redacción del Decreto-Ley y alguna modificación en el procedimiento de determinación del justiprecio añadiría un precepto de gran importancia. El Parlamento afrontó en su artículo 5 la espinosa cuestión del futuro de estas empresas, autorizando al Gobierno a enajenar, total o parcialmente, sus participaciones. El procedimiento de enajenación sería como regla general el del concurso público, a menos que el Gobierno decidiera su venta directa, dando cuenta de la misma a las Cortes Generales (6). Para impedir que las privatizaciones pudieran dar lugar a que las sociedades expropiadas recalasen nuevamente en las manos de sus antiguos propietarios se suprimió, de forma discutible, el derecho de reversión que pudiera corresponderles. Así, el artículo 5.3 de esta Ley dispuso tajantemente que *“de acuerdo con los principios del capítulo II del título III de la Ley de Expropiación Forzosa, las participaciones expropiadas no estarán sujetas al derecho de reversión”* (7).

(5) Así, GIL-MORENO, *Expropiación forzosa...*, op. cit., pág. 1323 la calificó desde un primer momento como *“cuando menos, de irregular”*.

(6) Una dura crítica a la tolerancia con la que el Tribunal de Cuentas trató la práctica gubernamental posterior de proceder a la privatización del Grupo RUMASA por la vía excepcional de la adjudicación directa se puede ver en ARIÑO ORTIZ, *Leyes singulares...*, op. cit., pág. 100-101.

(7) Esta remisión que hace a la regulación de la expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad parece dar la razón a PARADA VAZQUEZ cuando, en *Expropiaciones legislativas...*, op. cit., págs. 1161 y ss. alude al carácter sancionador que tenía el Decreto-ley 2/1983 -y más tarde su Ley de conversión- respecto de la irregular conducta empresarial del Grupo RUMASA.

La magnitud de la expropiación del Grupo RUMASA, que PARADA VAZQUEZ ha descrito gráfica e irónicamente como *“cazar abejas a cañonazos”* (8), colocaba al TC en una delicada situación puesto que, como hemos visto, era el único órgano jurisdiccional español con competencia para enjuiciar su validez; lo que, con el devenir del tiempo, acabaría convirtiendo al asunto RUMASA en su verdadera *“pesadilla particular”*.

La primera vez que tuvo que pronunciarse el Tribunal Constitucional sobre este asunto fue con ocasión del recurso de inconstitucionalidad interpuesto, el 1 de marzo siguiente, por 54 diputados de la entonces Alianza Popular contra el Decreto-Ley 2/1983. Por lo tanto, la falta de legitimación de los expropiados en los procedimientos de control de inconstitucionalidad de normas con rango de ley (9) no impidió que, en esta primera ocasión, tuviera el alto Tribunal que pronunciarse sobre la expropiación de este Grupo. Los diputados recurrentes (10) defendían que el Gobierno al dictarlo no había observado los requisitos constitucionalmente establecidos para este tipo de normas y que su contenido violaba, nada menos, que los derechos de propiedad, de libertad de empresa, de inviolabilidad del domicilio, de asociación, de tutela judicial efectiva y de igualdad ante la ley, así como vulneraba el principio que proscribía la arbitrariedad de los poderes públicos (arts. 86, 33, 38, 18, 22 y 9.3 de la Constitución).

La conocida STC 111/1983, de 2 de diciembre, con el Tribunal Constitucional completamente dividido, vendría a desestimar dicho recurso. Mientras medio Pleno rechazaba, con el voto de calidad del presidente, el recurso interpuesto; la otra mitad se agrupaba en un interesante voto particular que apoyaba su estimación parcial (11). La primera cuestión que tuvo que abordar el alto Tribunal en esta sentencia fue precisamente la circunstancia de que la

(8) *Ibidem*, pág. 1152.

(9) Arts. 162. 1 a) CE y 32 de la LOTC.

(10) Quienes, según ARIÑO ORTIZ en *Leyes singulares...*, op. cit., págs. 88 a 90, fueron objeto de un trato despectivo que les dio el Tribunal Constitucional en RUMASA I (STC 111/1983, de 2 de diciembre) por la debilidad de las alegaciones efectuadas.

(11) Otra división del Pleno del Tribunal Constitucional se produjo con ocasión de su importante STC 127/1994, de 5 de mayo, que desestimó totalmente el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley 10/1988, de 3 de mayo de regulación de la Televisión privada. Fue el voto de calidad del presidente el que confirmó el rango de ley ordinaria de aquella disposición, evitando que se produjera un verdadero terremoto audiovisual en nuestro país.

norma recurrida hubiese sido derogada por la mencionada Ley 7/1983, dado que incomprensiblemente aquellos diputados no la recurrieron. Entre las dos soluciones extremas de, o bien, entender que al haber desaparecido la norma el recurso de inconstitucionalidad -solamente interpuesto contra el Decreto-ley 2/1983- había quedado sin objeto, o bien, que la aprobación de la nueva en nada afectaba al control que se tenía que realizar sobre el Decreto-Ley, el Tribunal Constitucional optó, a nuestro juicio acertadamente, por una solución intermedia: al no haberse recurrido la Ley de conversión su contenido -coincidente en lo sustancial con el del Decreto-Ley 2/1983-, esto es, la expropiación *ope legis* no podía enjuiciarse teniendo que limitarse el alto Tribunal a valorar si el Gobierno había hecho con su actuación un uso adecuado de la figura excepcional del Decreto-ley.

De esta forma se creó una situación de interinidad en la medida en que el verdadero fondo del asunto, la constitucionalidad de esa expropiación legislativa singular, no había sido todavía enjuiciada. Más tarde o más temprano, al amparo de lo dispuesto en el artículo 38.2 de la LOTC (12) esta cuestión forzosamente habría de llegar al Tribunal Constitucional. Y lo haría, además, no en una sino en varias ocasiones dando lugar a una zaga de sentencias constitucionales que hizo que un autorizado sector doctrinal (13), con un admirable sentido del humor, recordando una serie de largometrajes basados en la vida de un duro boxeador -interpretado por un conocido actor italo-americano especializado en personajes violentos-, las fuera enumerando mediante ordinales.

Si en RUMASA I (STC 111/1983, de 2 de diciembre) los expropiados (14) no habían tenido ninguna dificultad en que el alto Tribunal se pronunciara, aunque lo hiciera de forma limitada, sobre la posible inconstitucionalidad del Decreto-ley 2/1983 ya que había sido recurrido por más de 50 diputados; con la sucesora en el tiempo del Decreto-ley, la Ley 7/1983, la puesta en marcha de un proceso de inconstitucionalidad se hacía extraordinariamente difícil. Ago-

(12) Este precepto establece que "Las sentencias dictadas en recursos de inconstitucionalidad no impedirán cualquier planteamiento ulterior de la cuestión en la misma vía, fundada en infracción de idéntico precepto constitucional.

(13) GARCIA DE ENTERRIA E. y FERNANDEZ RODRIGUEZ T.R., *Curso de Derecho Administrativo*, op. cit., págs. 217-219.

(14) Los hermanos José María, Zoilo, Rafael, Isidoro, Alfonso y María Dolores eran los propietarios del 100% de las acciones de RUMASA, S.A., empresa cabecera del Grupo. En el resto de las empresas existían complejas y cruzadas participaciones.

tado el plazo de tres meses para interponer un recurso de inconstitucionalidad (15), la única vía subsistente era la indirecta de la cuestión de inconstitucionalidad. Ello obligaba a "fabricar" (16) un proceso judicial que permitiera a los expropiados crear en el Juzgador dudas razonables acerca de la constitucionalidad de la expropiación legislativa del Grupo RUMASA. La necesidad de que se dé un juicio de relevancia en este tipo de procesos constitucionales (art. 35.2 de la LOTC), esto es de que se demuestre que el fallo que vaya a dictar un órgano judicial depende de una norma legal sea o no válida, complicaba aún más un posible control de inconstitucionalidad.

Sin embargo, los accionistas expropiados encontraron en una temprana crítica de MORENO-GIL, quien sostuvo que con la expropiación legislativa del Grupo RUMASA "nos encontramos ante lo que podría calificarse de la legalización de la vía de hecho (17)", la pieza del rompecabezas que les faltaba. Dándole la vuelta a este razonamiento éstos (18) interpusieron ante el Juez civil un interdicto de recobrar la posesión, al amparo de lo dispuesto en el artículo 125 de la LEF, basándose en que la inconstitucionalidad de la expropiación singular de la que habían sido objeto convertía a la ocupación de las empresas del Grupo realizada por el Ministerio de Economía y Hacienda en una vía de hecho (19).

Y el ensayo fue fructífero en cuanto dio lugar al planteamiento de sendas cuestiones de inconstitucionalidad en la dos instancias de ese proceso sumarial. La primera cuestión la planteó el Juzgado de la Instancia nº 18 de Madrid por entender que los artículos 1 y 2 de la Ley 7/1983 -que declaran la utilidad pública e interés social de la expropiación del Grupo RUMASA y la transmi-

(15) Art. 33 de la LOCT.

(16) Vid sobre esta cuestión nuestro estudio *Amparo frente a leyes*, nº 25 de esta Revista, págs. 72 y ss.

(17) *Expropiación forzosa...*, op. cit., pág. 1327.

(18) Los expropiados citados en la anterior nota 14 fueron los que entablaron este interdicto ante la jurisdicción civil y los que, posteriormente, deducirían demanda ante la Comisión europea de Derechos humanos.

(19) Ello le llevaría a afirmar a DIEZ-PICAZO en *Dificultades prácticas...*, op. cit., pág. 27, nota 35 que "dado que es absurdo sostener que cuando el Estado actúa legislativamente hay una vía de hecho, no cabe por menos de concluir que la admisión interdictal no fue sino un expediente empleado por el órgano judicial para subsanar la falla de vía de protección frente a las leyes autoaplicativas y hacer llegar el caso al Tribunal Constitucional".

sión del pleno dominio de sus acciones al Estado, respectivamente- podían infringir el derecho a una tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) y la segunda, la sección 7ª de la Audiencia Provincial de esta Provincia por la posible infracción por parte de esos mismos artículos de la garantía indemnizatoria del derecho de propiedad (art. 33.3 CE) y del principio de igualdad (art. 14 CE).

Pero esta estrategia jurídica de los expropiados resultó estéril en sus resultados puesto que las SSTC 166/1986, de 19 de diciembre (RUMASA II) -de un alta calidad jurídica (20) donde el Tribunal Constitucional, probablemente con la finalidad de evitar aunque con poco éxito una nueva cuestión, fue incluso más allá de las dudas de constitucionalidad que le había planteado el juez *a quo*- y 6/1991, de 15 de enero (RUMASA IV), desestimaron estas cuestiones confirmando la constitucionalidad de aquella expropiación legislativa. No obstante, ambas sentencias contaron con jugosos votos particulares.

Entre estas dos sentencias el Tribunal Constitucional desestimo en su STC 67/1988, de 18 de abril (RUMASA III) un recurso de amparo interpuesto por los expropiados contra varios acuerdos del Consejo de Ministros que, en virtud del citado artículo 5 de la Ley 7/1983, adjudicaron de forma directa algunas sociedades del Grupo. El Tribunal Constitucional sostuvo que la eliminación del derecho de reversión que había efectuado esta Ley no violaba la igualdad ante la ley debido a las singulares circunstancias que dieron lugar a la expropiación del Grupo RUMASA, lo que justificaría esta excepcional medida. Sin embargo, dado al ámbito del recurso de amparo el alto Tribunal no se pronunció sobre la conformidad de esta supresión del derecho de reversión con el artículo 33.3 de la Constitución (21).

Estas cuatro sentencias constitucionales no iban a zanjar el "combate" que los antiguos propietarios mantenían contra la expropiación legislativa del Grupo RUMASA. Los fallos constitucionales desestimatorios de RUMASA II (STC 166/1986, de 19 de diciembre) y RUMASA IV (STC 6/1991, de 15 de enero) llevaban aparejados consecuentemente la finalización del procedimiento interdictal entablado por los expropiados. Este concluyó con una sentencia, también desestimatoria de sus pretensiones, dictada el 25 de febrero de 1991. Como no cabía la posibilidad de interponer un recurso de amparo ante

(20) Así lo admite ARIÑO ORTIZ, uno de los autores más críticos sobre la expropiación del Grupo RUMASA, en *Leyes singulares... op. cit.*, pág. 90. Una síntesis de esta sentencia se puede ver en LOPEZ y LOPEZ, *la disciplina constitucional de la propiedad privada*, Tecnos, 1988, págs. 174 a 177.

(21) STC 67/1988, de 18 de abril (f.j. 4º).

el Tribunal Constitucional porque los derechos afectados, el derecho de propiedad y la posesión, al no estar incluido en la sección 1ª del Capítulo II del Título I, como es sabido, quedaba fuera de este tipo de procesos constitucionales; el siguiente asalto habría de disputarse, por lo tanto, en un foro distinto, ante los órganos del Consejo de Europa.

Los expropiados habían deducido al amparo del artículo 25 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, ya el 5 de mayo de 1987, demanda contra el Estado español por violación del artículo 6 de este Convenio. Los ahora demandantes sostenían que, por un lado, en la expropiación legislativa que habían sufrido se había vulnerado su derecho, garantizado en este artículo, a que "su *causa* -determinar la existencia de un interés público en la expropiación y la justificación de la transferencia inmediata de sus bienes- sea oída equitativa, públicamente y dentro de un plazo razonable, por un Tribunal independiente e imparcial". Apoyaban esta demanda en el hecho de que el Tribunal Constitucional, al resolver las cuestiones de inconstitucionalidad que se le habían elevado sobre el asunto RUMASA, había rechazado de manera reiterada, por falta de *locus standi*, los continuos intentos realizados por los expropiados afectados tanto de personarse en sede constitucional como de recusar a varios magistrados del alto Tribunal. También adujeron que, precisamente, este inexistente control judicial constituía una discriminación con respecto a los demás ciudadanos que fueran objeto de una expropiación forzosa por parte de la Administración, contra cuyas actuaciones sí que se cuenta con recursos judiciales.

Sin embargo, no podían los demandantes invocar ninguna lesión del derecho de propiedad, protegido por el artículo 1 del Protocolo Adicional al Convenio, de 20 marzo de 1952, puesto que en la época en la que se realizó la expropiación del Grupo RUMASA, este Protocolo no había sido aún ratificado por el Estado Español (22).

Tanto la Comisión como el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (23) -en lo sucesivo TEDH- coincidieron en declarar que el Estado español había vio-

(22) GARCIA DE ENTERRIA ve precisamente en la expropiación del Grupo RUMASA como una de las causas del inexplicable retraso en la ratificación de este Protocolo por el Estado español (*Las garantías de la expropiación según el derecho europeo*, Documentación Administrativa, nº 222, 1990, pág. 26).

(23) La sentencia recaída en este asunto está publicada en el volumen 262 de la Serie A de las Publicaciones oficiales del TEDH. El informe de la Comisión, de 14 de enero de 1992, se recoge como anexo a dicho fallo. Comentan esta sentencia GALLARDO CASTILLO en *RUMASA ante el Tribunal europeo de Derechos Humanos*, REDA, nº 84, 1994, págs. 613 y ss. y MONTILLA MARTOS

lado en el asunto RUMASA el artículo 6 del Convenio por ruptura del necesario equilibrio procesal entre las partes -la abogacía del Estado en representación del Gobierno se había personado tanto en la jurisdicción civil como en la constitucional; mientras que los expropiados no habían podido acceder, como hemos visto, a esta última- y por la existencia de dilaciones indebidas en los procedimientos, desestimando las demás alegaciones de los demandantes. En concreto, la STEDH, de 23 de junio de 1993 (RUMASA V) rechazó, por unanimidad, una petición millonaria de indemnización solicitada por los demandantes sobre la base del artículo 50 del Convenio por entender que no se había probado la necesaria relación de causalidad entre la violación detectada por el TEDH y los daños que aquéllos alegaban. En este sentido, el TEDH afirmó que:

“no hay nada que indique que, no existiendo estas violaciones [en referencia a la declarada violación del art. 6 del Convenio], el Tribunal Constitucional hubiera declarado nula la Ley impugnada y el Tribunal europeo de Derechos Humanos no puede especular sobre la conclusión que el Tribunal nacional habrá podido alcanzar.” (Parágrafo 70) (24).

Entonces, ¿cómo iba a afectar la condena al Estado español producida por RUMASA V (STEDH de 23 de junio de 1993) a la expropiación legislativa del Grupo RUMASA?

Los expropiados, animados por la doctrina constitucional sentada por la STC 245/1991, de 16 de diciembre, en el asunto *Messegué, Barberá y Jabardo* que situaba al propio Tribunal Constitucional en una posición cercana a la de un Juez de ejecución de los fallos del TEDH (25), interpusieron esta vez dos recursos de amparo en los que solicitaban la anulación de RUMASA I (STC 111/1983, de 2 de diciembre) -Rec. nº 2291/93- y RUMASA II y IV (SSTC

en *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)*, Revista española de Derecho Constitucional, nº 40, 1994, págs. 291 y ss.

(24) GALLARDO CASTILLO critica la “timidez” del TEDH que no se atrevió a indagar sobre los perjuicios que la violación del artículo 6.1 del Convenio produjo a los demandantes. Asimismo, denuncia que debido a esta actitud “gravitara siempre la cuestión no resuelta de lo que hubiera sucedido, si realmente se hubiera dado un proceso contradictorio y equitativo entre las partes” (RUMASA..., *op. cit.*, pág. 627).

(25) STC 245/1991, de 16 de diciembre (f.j. 5º) y punto 3º de los motivos de discrepancia del voto particular del magistrado GIMENO SENDRA.

166/1986, de 19 de diciembre, y 6/1991, de 15 de enero) -Rec. nº 2292/1993- y en este segundo recurso pretendían, además, la retroacción de las actuaciones al momento anterior al de dictarse sentencia con el objeto de poder presentar sus propias alegaciones en el procedimiento de declaración de inconstitucionalidad.

La sección 3ª de la Sala 2ª del alto Tribunal inadmitió mediante providencias -las dos de 31 de enero de 1994 (RUMASA VI y VII)- estos recursos de amparo. En la providencia dictada en el segundo de los recursos mencionados el Tribunal Constitucional se esforzó en deslindar la competencia del TEDH de la suya propia en orden a la protección de los derechos fundamentales y las libertades públicas, sosteniendo que

“...si bien tanto al TEDH como a este Tribunal les corresponde declarar la violación de derechos y libertades fundamentales y, de este modo, asegurar su protección, sus respectivas funciones se llevan a cabo en el ámbito de distintos órdenes jurídicos, estando únicamente sometido este Tribunal a la Constitución y a lo dispuesto en su Ley Orgánica (art. 1.1 LOTC), con independencia del mandato de interpretación que deriva del art. 10.2 CE.”

Y termina reivindicando energicamente su lugar de supremacía constitucional afirmando que, del Convenio europeo de Derechos Humanos,

“...no se desprende en modo alguno que este Tribunal [léase el Tribunal Constitucional] sea una instancia jerárquicamente subordinada al TEDH y obligada, por tanto, a dar cumplimiento a sus sentencias en el orden interno.”

Los expropiados en un intento desesperado se dirigieron nuevamente a la Comisión europea de Derechos Humanos denunciando -demanda nº 24469/94- la inejecución de RUMASA V (STEDH de 23 de junio de 1993). Solicitaban en esta nueva demanda que se volviera a enjuiciar la expropiación del Grupo RUMASA por parte del Tribunal Constitucional a la luz del artículo

(26) Esta ratificación está publicada en el Boletín oficial del Estado, nº 11, de 12 de enero 1991. El Gobierno español se preocupó por evitar que su ratificación pudiera dar lugar a que se reabriera el caso RUMASA ante el Consejo de Europa esta vez desde la perspectiva del derecho de propiedad garantizado en este Protocolo. Para ello introdujo una reserva, una auténtica cláusula “anti RUMASA” en la que expresamente declara que sólo se reconoce “la competencia de la Comisión Europea de Derechos Humanos y la jurisdicción del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en relación con las demandas suscitadas con motivo de hechos posteriores a la fecha del depósito del instrumento de ratificación del Protocolo Adicional, y, en particular, respecto a los expedientes iniciados en el ámbito externo con posterioridad a dicha fecha”.

lo 1 del Protocolo Adicional del Convenio que ya había sido ratificado por el Estado español el 2 de noviembre de 1990 (26). Asimismo, denunciaron que aquellas providencias del Tribunal Constitucional, de 31 de enero de 1994 (RUMASA VI y VII), habían violado nuevamente el artículo 6 del Convenio al haber sido dictadas sin dar audiencia a los recurrentes, reenviarse de forma arbitraria a una misma sección del alto Tribunal y, finalmente por no haber sido resuelta de manera equitativa y en un plazo razonable (el Tribunal Constitucional tardó casi 9 meses en inadmitir el amparo).

La decisión de la Comisión europea de Derechos Humanos, de 2 de diciembre de 1994 (RUMASA VIII), que inadmitía por unanimidad la demanda planteada, va a poner punto final a la larga y atormentada, aunque apasionante, batalla legal sostenida por los accionistas afectados por la expropiación legislativa del Grupo RUMASA. En relación con esta alegada inexecución la Comisión se limitó a recordarle a los demandantes que en el sistema de control europeo de derechos humanos del Consejo de Europa la supervisión acerca del cumplimiento de los fallos del TEDH está atribuido por el artículo 54 del Convenio al Comité de Ministros, un órgano político en el que están presentes sus Estados miembros, y que el propio Comité de Ministros meses antes, el 21 de marzo de 1994, por su Resolución DH (94) 27 había considerado que el Estado español había cumplido satisfactoriamente aquel fallo declarando que

“...después de haber tomado conocimiento de las informaciones proporcionadas por el Gobierno de España,...el [el Comité de Ministros] ha cumplido sus funciones en virtud del artículo 54 de la Convención en el presente asunto” (27).

También inadmitió el resto de las violaciones del artículo 6 del Convenio alegadas que achacaba a RUMASA VI y VII (providencias de 31 de enero de 1994) por considerarlas manifiestamente mal fundadas.

III. LA DOCTRINA SOBRE LAS EXPROPIACIONES LEGISLATIVAS ELABORADA POR EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Y EL TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS CON OCASION DEL ASUNTO RUMASA

Fueron muchas las cuestiones jurídicas que tuvieron que abordar tanto el Tribunal Constitucional como el TEDH en esta larga lista de pronunciamientos. Las hemos sistematizado en los tres bloques siguientes:

(27) Este extracto está tomado de RUMASA VIII (decisión de la Comisión europea de Derechos Humanos, de 2 de diciembre de 1994).

1. Expropiaciones fozosas por Decreto-Ley

El artículo 86 de nuestra Constitución atribuye al Gobierno la potestad de “dictar disposiciones legislativas provisionales que tomarán la forma de Decretos-leyes”. Sin embargo, esta excepcional facultad -que junto al ordenamiento constitucional español sólo reconoce el italiano- se ve rodeada de limitaciones importantes. Sólo se podrán dictar Decretos-leyes “en casos de extraordinaria y urgente necesidad (28)” y se recorta el ámbito de materias que este tipo de normas puede regular. Así, el contenido de un Decreto-ley “no podrá afectar al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado, a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I, al Régimen de las Comunidades Autónomas, ni al Derecho electoral general”.

Es, precisamente, esta última limitación material la que mayores sombras proyectaba sobre la expropiación del Grupo RUMASA llevada a cabo por el Decreto-ley 2/1983 y de la que de forma casi monográfica se ocupó RUMASA I (STC 111/1983, de 2 de diciembre). En primer lugar, confirmando lo que que había sostenido con anterioridad (29), rechazó el intento defendido por un importante sector doctrinal de hacer coincidir estos derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I con el núcleo de derechos -los derechos fundamentales y libertades públicas (artículos 14 a 29 CE)- que conforme al artículo 81.1 de nuestra Constitución sólo pueden ser regulados a través de una ley orgánica. Esta sentencia apostilló que

“una interpretación del art. 86.1 que lleve en este punto a una restricción de lo que dice su letra, para reducir el ámbito de la limitación de modo que se hagan coincidir las menciones referentes a los derechos y libertades con la materia reservada a la Ley Orgánica, tal como define el art. 81.1, con trascendencia también para la legislación delegada, aunque implica un esfuerzo hermenéutico que no deja de contar con algunos apoyos, no es conciliable con una interpretación vinculada a unos cánones atentos no sólo al pro-

(28) Todos sus magistrados coincidieron en apreciar la concurrencia de esta extraordinaria y urgente necesidad. Se ha flexibilizado la exigencia de este requisito al entender el Tribunal Constitucional en aquellos casos en los que

“...por circunstancias o factores o por su compleja concurrencia, no puede acudirse a la medida legislativa ordinaria, sin hacer quebrar la efectividad de la acción requerida, bien por el tiempo a invertir en el procedimiento legislativo o por la necesidad de la inmediatez de la medida”. (fj. 6º de la STC 111/1983, de 2 de diciembre).

(29) STC 6/1983, de 4 febrero (fj. 6º).

pio sentido literal del precepto, sino además a un análisis comparativo con los otros artículos (los arts. 81 y 82)." (f.j. 8º) (30).

Por lo tanto, si el Decreto-ley tiene vedada la regulación de los derechos del Título I, entre ellos el de propiedad recogido en el artículo 33 de la Constitución, quedaba por despejar la siguiente interrogante: ¿la expropiación del Grupo RUMASA, que había realizado el Decreto-ley 2/1983, afectaba o no al derecho de propiedad?

RUMASA I (STC 111/1983, de 2 de diciembre) va a pasar "de puntillas" por esta delicada cuestión. Comienza realizando una interpretación de la expresión "no podrán afectar", cuya

"...cláusula restrictiva... deber ser interpretada de modo tal que ni reduzca a la nada el Decreto-ley, que es un instrumento normativo previsto por la Constitución" del que es posible hacer uso para dar respuesta a las perspectivas cambiantes de la vida actual" (fundamento 5, Sentencia de 4 de febrero de 1983), ni permita que por Decreto-ley se regule el régimen general de los derechos, deberes y libertades del Título I, ni de pie para que por Decreto-ley se vaya en contra el contenido o elementos esenciales de alguno de tales derechos." (f.j. 8º).

Y lo más importante es que esta interpretación es compartida también por los magistrados disidentes en esta sentencia, aunque discrepen en la forma de aplicar esta doctrina constitucional al Decreto-ley sobre RUMASA. Sin embargo, nuestro alto Tribunal se va a limitar, en el jeroglífico fundamento jurídico 9º de RUMASA I (STC 111/1983, de 2 de diciembre) a admitir que esta expropiación por Decreto-ley había supuesto una sustancial minoración de garantías (pérdida del previo pago, del depósito previo si se hubiera expropiado por el procedimiento de urgencia previsto en el artículo 52 de la LEF) y a escurarse en que la expropiación propiamente dicha del Grupo RUMASA ya no estaba regulada por el Decreto-Ley 2/1983 sino por su Ley de Conversión y, por lo tanto, era inatacable.

Aquí es donde se manifiesta la endebles de la argumentación seguida por el Tribunal Constitucional y se evidencian los zonas grises de RUMASA I (STC 111/1983, de 2 de diciembre). Esta sentencia no fue capaz de responder de

(30) En el mismo sentido se pronunciaron los magistrados disidentes en el punto 2 de su voto particular.

forma convincente aquella interrogante. Un elocuente botón de muestra lo representa el siguiente párrafo en el que el Tribunal Constitucional se esfuerza en justificar la constitucionalidad del Decreto-ley 2/1983 a pesar de la evidente excepción al régimen general previsto en la LEF que la inmediata ocupación y transmisión de las participaciones del Grupo RUMASA entrañaba, afirmando que el hecho de que,

"...no se acudiera a esta regulación (art. 52 de la LEF) y se arbitrara la solución legislativa mediante la fórmula del Decreto-ley puede explicarse por lo demás, por lo insuficiente de aquella regulación para la singularidad del caso, pero sin que esto altere desde el marco del art. 86.1 de la C.E., que tal regulación de la necesidad de ocupación, segundo momento de la cobertura legal expropiatoria, la solución del problema en lo que atañe a la no exigencia de ley en sentido formal para disponer lo que fue el contenido del art. 2 del Decreto-ley 2/1983, luego trasladado a la Ley 7/1983, también en su artículo 2." (f.j. 9º).

Sin embargo, resulta inadmisibles que el Tribunal Constitucional utilizara en esta sentencia a la Ley 7/1983 no ya como excusa para no tener que entrar a enjuiciar la constitucionalidad de las expropiaciones legislativas, sino como un argumento más de la necesidad del Decreto-ley. Así, afirma en este mismo fundamento jurídico, sin ningún rubor, que

"...seguramente la conclusión a la que acabamos de llegar [que el Decreto-ley 2/1983 no vulneró el artículo 86] se refuerza, desde otra línea argumental, si observamos que todo el estudiado complejo expropiatorio se asume en la Ley 7/1983, de modo que desde el análisis de esta Ley aquellos efectos son una anticipación justificada por la excepcional y urgente situación, de lo que en esta Ley se dispone."

Menos plausible nos parece el intento de GALLEGO ANABITARTE de salvar este difícil escollo sobre la base de que "un Decreto ley y no una Ley, que autorice al Gobierno a expropiar como en el caso en cuestión, no supone ninguna regulación esencial ni regulación de ningún tipo del derecho de propiedad en el artículo 33 de la Constitución, sino que es una norma concreta que atribuye una competencia al Gobierno para que ejerza una facultad prevista en la Constitución y en la Ley de Expropiación forzosa. Esta autorización no es sólo una resolución sino una norma porque modifica el orden de competencia entre las Cortes y el Gobierno, pero en absoluto regula el derecho de propiedad (31)". No compartimos la opinión de este autor aunque de

(31) *Sobre la no inconstitucionalidad...*, op. cit., pág. 1147.

ser cierto que el Decreto-ley 2/1983 había alterado el orden de competencia entre las Cortes y el Gobierno habría sido igualmente inconstitucional, dado que un Decreto-ley no puede tampoco afectar al ordenamiento de las Instituciones básicas del Estado. Desde luego, el Gobierno al aprobar este Decreto-ley no se autorizó a sí mismo, de forma reflexiva, a expropiar el Grupo RUMASA como sostiene GALLEGO ANABITARTE. El Gobierno lo que hizo fue expropiar este *holding* recurriendo para ello a la figura excepcional del Decreto-ley. En consecuencia, a nuestro juicio, el Decreto-ley 2/1983 no atribuía al Gobierno ninguna facultad que éste no tuviese sino que se dirigió a alterar la titularidad de las acciones de los bancos y sociedades del Grupo RUMASA, que por ministerio de este Decreto-ley pasaron de las manos de sus antiguos propietarios a ser propiedad del Estado, sin perjuicio de que su gestión se encomendara a la Dirección General del Patrimonio del Estado.

Por ello, una norma con rango de ley -sea un Decreto-ley o una ley- que prive a unos particulares de sus bienes sí afecta a la regulación del derecho de propiedad. Si se trata de una expropiación legislativa general en la que existen una pluralidad indeterminada de propietarios y de bienes o derechos afectados (P.e., la demanialización de una categoría de bienes) obviamente esta medida ablatoria va a modificar su régimen jurídico por lo menos en relación con la adquisición y la titularidad de tales bienes. Lo mismo ocurre si se trata de una expropiación legislativa singular. En este caso nos encontraríamos ante una nueva regulación del derecho de propiedad aunque para un número determinado -incluso para un único propietario- de personas y de bienes; esto es, como apunta GARRIDO FALLA (32), sería una derogación singular del derecho de propiedad que en el asunto RUMASA alcanzó a un reducidísimo círculo de propietarios. Pero aquí la posición del Gobierno al dictar un Decreto-ley, si se la compara con la de las Cortes Generales cuando aprueba una ley es completamente diferente. Mientras el Gobierno tiene prohibido regular por Decreto-ley el régimen jurídico de los derechos del Título I, aunque lo haga de forma singular; el Parlamento sólo se encuentra con el límite del contenido esencial de estos derechos (artículo 53.1 CE).

Así lo entendieron los magistrados disidentes de RUMASA I (STC 111/1983, de 2 de diciembre), agrupados en un único voto particular, quienes afirmaron con rotundidad que

(32) Esboza esta idea en el prólogo a la obra de MORENO-GIL, *Expropiación forzosa...*, op. cit., pág. 11.

“...el Decreto-ley afecta al derecho de propiedad cuando, al margen del sistema general expropiatorio establece normas singulares sobre la expropiación o adopta medidas expropiatorias concretas, de tal modo que no se limita a contemplar las peculiaridades del caso, considerado de extraordinaria y urgente necesidad, sino que lleva a cabo una minoración de las garantías previstas en dicho sistema.” (Punto 2º del voto particular)

En la línea marcada por este voto particular parece encaminarse la Jurisprudencia constitucional posterior recaída en materia de expropiaciones legislativas. En este sentido la paradigmática STC 227/1988, de 29 de noviembre, estableció que

“...la delimitación del contenido de los derechos patrimoniales o la introducción de nuevas limitaciones no pueden desconocer su contenido esencial, pues en tal caso no cabría hablar de una regulación general del derecho, sino de una privación o supresión del mismo que, aunque predicada por la norma de manera generalizada se traduciría en un despojo de situaciones jurídicas individualizadas.” (f.j. 11º)33.

Para el Tribunal Constitucional la introducción de una regulación del derecho de propiedad que contradiga su contenido esencial, por suprimir o limitar excesivamente su aprovechamiento económico, equivale a una expropiación forzosa que habrá de ser indemnizada. Sería un absurdo jurídico entender que una regulación de este tipo constituye una verdadera privación de derechos y que, en el caso inverso, esto es, si el legislativo -que no la Administración- realiza una privación de bienes determinados de forma singular llevada a cabo alterando, aunque sea singularmente, el régimen general del instituto expropiatorio, no nos encontremos ni siquiera con una modificación del mismo.

Por lo tanto, la figura del Decreto-ley, a nuestro juicio, no puede ser utilizada como mecanismo para realizar una expropiación forzosa, sea ésta general o singular, no ya porque la expropiación forzosa esté reservada a la Administración (34), sino porque cualquier privación de bienes y derechos que no se haga siguiendo el procedimiento establecido en la LEF implica una nue-

(33) En parecidos términos se pronuncian las SSTC 37/87, de 26 de marzo (f.j. 4º), 149/1991, de 4 de julio (f.j. 8º B.a)) y 89/1994, de 17 de marzo (f.j. 4º y 5º). Sobre la propiedad constitucional consúltese a BARNES VAZQUEZ, *La propiedad constitucional. El estatuto jurídico del suelo agrario*, Tecnos, 1988.

(34) Vid. PARADA VAZQUEZ, *El artículo 33.3...*, op. cit. págs. 1288 y ss.

va regulación de la garantía expropiatoria recogida en el artículo 33.3 de la Constitución, posibilidad esta última que no está constitucionalmente permitida al Decreto-ley.

2. La constitucionalidad de las leyes singulares

Se trata, sin duda, de una cuestión de gran calado ya que afecta a la organización de los poderes públicos y a la forma en que sus titulares deben ejercer sus funciones. Las leyes singulares o leyes-medida (35) constituyen una quiebra del concepto clásico de ley como norma general y abstracta con vocación de permanencia. En ellas el Parlamento realmente avoca funciones ejecutivas y resuelve problemas concretos que afectan a un número muy limitado de personas. Pero con ellas no sólo se altera la estructura tradicional de las leyes; al mismo tiempo se trastocan las funciones que les corresponde a los demás poderes públicos. Así, junto al desplazamiento que sufre el poder ejecutivo los Tribunales de Justicia pierden cualquier posibilidad de enjuiciar gran parte de los efectos que las leyes singulares producen sobre sus destinatarios. Cuando el Legislador aprueba con rango de ley una decisión concreta, agota al mismo tiempo cualquier posterior ámbito de decisión que pudiese corresponder a la Administración y que no vaya más allá de la realización de operaciones materiales o de completar algunas actuaciones jurídicas colaterales a la medida legislativa. Como la Administración, en estos casos, no aporta ningún valor añadido a esa decisión legislativa, el poder judicial no puede pronunciarse sobre su validez, puesto que el control de las leyes está reservado de forma exclusiva al Tribunal Constitucional. En relación, con las leyes singulares, como sucedió en el asunto RUMASA, la labor de los órganos judiciales se reduce a un eventual planteamiento ante el alto Tribunal de una cuestión de inconstitucionalidad cuando los destinatarios de estas leyes han conseguido poner en marcha un proceso judicial.

Por ello, la doctrina de Derecho público desde Carl SCHMITT ha mirado con recelo a estas leyes medida, irónicamente bautizadas por PARADA VAZQUEZ como leyes-decreto (36), por la carga de arbitrariedad que pueden

(35) Las leyes medidas son ya uno de los temas clásicos del Derecho público. Puede consultarse en la bibliografía en castellano, entre otros, a ABENDROTH, FOSTHOFF; DOEHRING, *El Estado social*, Centro de Estudios Constitucionales, 1986; GARCIA DE ENTERRIA, *Reflexiones sobre la ley y los principios generales del Derecho*, Cívitas, 1984, págs. 38 y 39; MARTINEZ-CARRASCO PIGNATELLI, *Naturaleza jurídica de las leyes "ad hoc"*, Cívitas, 1995 y MONTILLA MARTOS, *Leyes singulares...*, op. cit.

(36) *El artículo 33.3...*, op. cit., pág. 1291.

encerrar. No obstante, estas leyes son muy excepcionales. Como ha destacado DIEZ-PICAZO, L.M. "salvo el polémico asunto Rumasa, la experiencia constitucional española desde 1978 no ha deparado más casos de... leyes singulares o de caso único, es decir, el supuesto en el que el legislador se subroga en el papel de la Administración decidiendo inmediatamente sobre las situaciones jurídicas subjetivas de los particulares" (37).

La validez de las leyes singulares en el ordenamiento español nos obliga a despejar previamente las dos siguientes cuestiones:

A) Ley singular y principio de división de poderes

¿Existe realmente en el ordenamiento constitucional español una reserva de Administración? Las respuestas son muy dispares según la idea de la división de poderes de la que se parta.

Para PARADA VAZQUEZ el Legislador no puede aprobar leyes que resuelvan casos concretos por la sencilla razón de que la Constitución no le ha atribuido esta potestad. Sus competencias vendrían tasadas, de esta forma, por las tareas constitucionalmente previstas que se limitarían a la "elaboración de normas generales, al control del Gobierno y de la Administración y a efectuar determinados nombramientos de altos cargos (38)". Además, este autor le achaca a las leyes singulares la eliminación de las garantías derivadas de la tramitación de un procedimiento administrativo (artículo 105 c) CE) y de su posterior control de constitucionalidad.

El Tribunal Constitucional va a entrar de lleno en la constitucionalidad de las leyes singulares en RUMASA II (SSTC 166/1986, de 19 de diciembre). De este modo se plantea, en su fundamento jurídico 11. B), el alcance de la división de poderes en nuestra Constitución de la siguiente forma:

"la función legislativa tiene por objeto ordinario la producción de normas dirigidas a la ordenación racional de la comunidad, y la función ejecutiva el de actuar en atención a un fin concreto de interés general, y de ello se desprende que el contenido material de las leyes singulares es, al menos, en parte actividad ejecutiva de administración y, en consecuencia, que dichas Leyes constituyen intervención del legislador en el ámbito del Gobernante y administrador.

(37) *Dificultades prácticas...*, op. cit., pág. 27.

(38) *El artículo 33.3...*, op. cit. págs. 1288 y ss. Nuestro Tribunal Constitucional ha rechazado, sin embargo, esta interpretación. En lo que a la producción legislativa se refiere, el Parlamento

Procede, sin embargo, señalar que *la evolución histórica del sistema constitucional de división de Poderes ha conducido a una flexibilización que permite hoy hablar, salvo en reservas materiales de Ley y en actividades de pura ejecución, de una cierta fungibilidad entre el contenido de las decisiones propias de cada una de dichas funciones, admitiéndose pacíficamente que su separación ya no sustenta en la generalidad de una y singularidad de la otra y que, según se deja ya dicho, es lícito al legislador adoptar decisiones singulares cuando así lo requieran situaciones singulares*, al igual que es lícito a la Administración completar la función normativa de aquél.
(La cursiva es nuestra)

Este razonamiento teórico resulta impecable, pero no repara el alto Tribunal en que la Ley que estaba enjuiciando -la Ley 7/1983- no atendía en realidad a ninguna situación singular sino que, como hemos señalado, se limitaba a introducir unas leves modificaciones en la regulación del Decreto-ley 2/1983. Estas circunstancias excepcionales, de existir, habían sido ya afrontadas por este Decreto-ley por lo que perdía toda justificación la aprobación de una nueva norma singular "clónica" de aquél. Aquí es donde, a nuestro juicio, se encuentra el pie forzado del Tribunal Constitucional. Se esfuerza en presentar al Decreto-ley 2/1983 y a la Ley 7/1983 como dos disposiciones independientes cuando en realidad son dos momentos de una única operación expropiatoria. Esto explica la dureza de la crítica que PARADA VAZQUEZ hace a esta sentencia, quien llega a calificar a la Ley de conversión como "*una construcción ad hoc, un mecanismo de reserva para salvar un decreto-ley presuntamente in-*

no se limita a aprobar leyes que desarrollan preceptos constitucionales como la Jurisprudencia constitucional ha sostenido de forma constante. En esta línea, el Tribunal Constitucional en su criticada STC 108/1986, de 29 de julio, rebate las alegaciones efectuadas por los recurrentes en el sentido de que el artículo 66.2 impide al Legislador atribuirse a través de una ley competencias que no estén expresamente previstas en la Constitución -en el caso *a quo* el nombramiento de los 12 vocales del Consejo General del Poder judicial a elegir entre jueces y fiscales-, afirmando que

"...la recta interpretación del último inciso del art. 66.2 de la Norma suprema no es que las Cortes sólo puedan tener las funciones expresamente contenidas en la Constitución, sino que ésta les asigna algunas que forzosamente han de cumplir y que la ley no puede atribuir a ningún otro órgano, sin que ello suponga que, por ley, no pueda reconocérseles otras, que no estén específicamente mencionadas en la Constitución". (f.j. 12º).

En RUMASA II (STC 166/1986, de 19 de diciembre) se dice literalmente en su fundamento jurídico 13º que la Constitución

"...no establece reserva de la materia de expropiación a favor de la Administración y, por tanto, no puede abrigarse duda desde el punto de vista formal, que las expropiaciones "ope legis" son, en cuanto Leyes singulares, constitucionalmente legítimas, si bien requieren, por ser expropiatorias, que respeten las garantías del artículo 33.3 de la Constitución".

constitucional, y, por ende, un evidente fraude a la regulación constitucional de la figura de los decretos-leyes" (39).

B) El principio de igualdad ante la ley y las leyes singulares

La ley singular es el paradigma de la diferenciación normativa. Estas leyes crean una "regla" para un supuesto concreto en el que, además, se agota su aplicación, por lo que nada garantiza que si se vuelve a repetir esa misma situación la solución que se le vaya a dar sea idéntica. Por esta razón las leyes singulares, sean beneficiosas o perjudiciales para sus destinatarios, levantan serias dudas de constitucionalidad a la luz del principio de igualdad ante la ley.

Desarrollando la idea inicialmente lanzada por GARRIDO FALLA, ARINO ORTIZ (40) ha defendido enérgicamente la aplicabilidad de la denominada teoría de la inderogabilidad singular de los reglamentos a las leyes singulares. Para este autor "*la discriminación en el tratamiento del derecho de propiedad en relación con una persona (o con un grupo individualizado al que la norma se dirige) atenta contra los principios estructurales del Estado de Derecho*" y apostilla que "*afirmar, como hizo el Consejo de Estado, que una ley (la Ley de Expropiación Forzosa) puede ser derogada por otra ley (la ley singular expropiatoria), ya que ambas tienen el mismo rango y la segunda sería posterior y especial, es no haber entendido nada del sentido profundo del Estado de Derecho*" (41). Refuerza este razonamiento señalando cómo el apartado 3º del artículo 33 establece que la expropiación forzosa se tiene que realizar "*de conformidad con lo dispuesto en las leyes*" con lo que se está aludiendo claramente a la existencia de una regulación general y preexistente del instituto expropiatorio.

Ambos autores parten de la base de que el fundamento de la inderogabilidad singular se encuentra en el principio de igualdad que sería aplicable tanto al Legislador, cuando aprueba leyes singulares -es decir, cuando otorga rango de ley a decisiones concretas-, como a la Administración cuando dicta actos administrativos. Esta posición de partida no es aceptada ni por un destacado sector doctrinal ni por el propio Tribunal Constitucional.

(39) *El artículo 33.3...*, op. cit., págs. 1291 y 1292. En la misma línea aunque con un tono mucho más moderado véase a GARRIDO FALLA, Prólogo al libro de MORENO-GIL, *Expropiación forzosa...*, op. cit., pág. 11

(40) *Leyes singulares...*, op. cit., págs. 60 y 61 y 83 y ss.

(41) *Ibidem*, pág. 84.

El fundamento de la teoría de la inderogabilidad singular de los reglamentos se encuentra para GARCIA DE ENTERRIA (42) en el principio de legalidad no en el de igualdad ante la ley. Y ahí las posiciones de la Administración y el Parlamento no son equiparables. El Legislador sólo puede inmiscuirse en la esfera jurídica de los ciudadanos a través de la potestad legislativa; aprobando leyes, aunque éstas estén dirigidas a un círculo reducido de personas y les suponga una derogación singular de unas normas generales. Por el contrario, las Administraciones Públicas tienen atribuidas junto a una potestad normativa de aprobar disposiciones reglamentarias la de dictar actos administrativos. No obstante, cuando dicta actos la Administración no puede apartarse de lo establecido en el ordenamiento incluso en los casos en los que el precepto que se pretende ignorar por medio de una resolución particular ha sido aprobado por el mismo órgano de la Administración que resuelve o su inferior jerárquico (artículo 52.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común).

Esta confusión de funciones que hace que la Administración apruebe tanto normas como actos no se puede dar nunca en relación con el Legislador, a menos que neguemos naturaleza normativa a la ley singular y la consideremos como un acto administrativo (43). Si esto fuera así se produciría, sin embargo, la paradoja de que no serían defendibles los reproches de inconstitucionalidad que hicimos a la expropiación forzosa mediante Decreto-ley, ya que al no implicar ninguna modificación jurídica no se habría podido afectar al derecho de propiedad.

El principio de legalidad y su consecuencia, el principio de inderogabilidad singular, no alcanzaría, según GARCIA DE ENTERRIA al legislativo, ya que sería imposible que viera recortada su capacidad de creación jurídica porque "no está nunca predeterminado por sus producciones normativas: es, en cada momento y en todos ellos, libre, originario, soberano" (44). Criterio que ha recogido de

(42) Cfr. el excelente estudio de GARCIA DE ENTERRIA, *La teoría de la inderogabilidad singular de los reglamentos*, RAP, nº 27, 1958, págs. 63 y ss., reproducido parcialmente en su obra conjunta con FERNANDEZ RODRIGUEZ, *Curso de Derecho Administrativo...* op. cit., págs. 192 y ss.

(43) Como hace coherentemente PARADA VAZQUEZ en *El artículo 33,3...*, op. cit., pág. 1289, defendiendo que "son actos administrativos... aquellos actos de las Cortes o de cualesquiera poderes públicos que producen un efecto expropiatorio directo".

(44) GARCIA DE ENTERRIA y FERNANDEZ RODRIGUEZ, *Curso de Derecho Administrativo...*, op. cit., pág. 194.

forma visible nuestro alto Tribunal en RUMASA II (SSTC 166/1986, de 19 de diciembre) cuando, en su ya citado fundamento jurídico 11. B) después de destacar las distintas posiciones del Parlamento y la Administración ante el Derecho, sostuvo que

"...la adopción de Leyes singulares debe estar circunscrita a aquellos casos excepcionales que, por su extraordinaria trascendencia y complejidad, no son remediabiles por los instrumentos normales de que dispone la Administración, constreñida a actuar con sujeción al principio de legalidad, ni por los instrumentos normativos ordinarios, haciéndose por ello necesario que el legislador intervenga singularmente al objeto exclusivo de arbitrar solución adecuada a una situación singular."
(El subrayado es nuestro)

Es más, tampoco la Administración ejercitando su potestad reglamentaria -que no dictando actos administrativos- se vería afectada por la teoría de la inderogabilidad singular de los reglamentos. Así lo ha declarado de manera expresa el Tribunal Constitucional en su STC 153/1994, de 23 de mayo (45), señalando que

"...no puede afirmarse que toda diferenciación de trato introducida por el reglamento (al margen de lo dispuesto en la ley) sea discriminatoria. Como este Tribunal también ha tenido ocasión de afirmar (STC 41/1981), la igualdad sólo es violada cuando la diferencia de trato carece de justificación objetiva y razonable; una justificación que, de conformidad con la doctrina del TEDH y de este Tribunal, es de índole material, sin que posea especial relevancia a estos efectos la consideración del rango de la norma que la establece." (f.j. 6º)

Por lo tanto, la relación que existe entre las leyes singulares y el principio de igualdad no difiere en nada de la que se da con el resto de leyes. Para determinar la conformidad de una ley singular con el artículo 14 de la Constitución, que recoge este principio, se tendrá que aplicar la doctrina constitucional inspirada en la Jurisprudencia del TEDH sentada en la STC 22/1981, de 2 de julio, que estableció que

"...la igualdad es sólo violada si la desigualdad está desprovista de una justificación objetiva y razonable, y la existencia de dicha justificación debe apreciarse en relación a la finalidad y efectos de la medida considerada, debien-

(45) Vid. también su posterior STC 9/1995, de 16 de enero (f.j. 2º).

do darse una relación razonable de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad perseguida." (f.j. 3-)

Tanto RUMASA II (STC 166/1986, de 19 de diciembre, f.j. 11º. B)) como, sobre todo, RUMASA IV (STC 6/1991, de 15 de enero, f.j. 10º), no dudaron en considerar que el diferente tratamiento normativo que introducía la Ley 7/1983 en relación con el régimen de la LEF respondía a razones objetivas -las situaciones de desequilibrio financiero y el riesgo de estabilidad del sistema económico- que descartaban su carácter arbitrario e irrazonable. Ello zanjaba la posibilidad de que pudiera prosperar, sin necesidad de entrar en la proporcionalidad de la medida, la inconstitucionalidad de esta ley basándose en su naturaleza discriminatoria. Sólo en el ámbito de los derechos fundamentales no cabrían, según RUMASA II (STC 166/1986, de 19 de diciembre), leyes singulares (46), puesto que estos derechos

"...no consienten por su propia naturaleza, Leyes singulares que tengan el específico objeto de condicionar o impedir su ejercicio; dichos derechos son materia reservada a leyes generales y reducto inmune a medidas legislativas singulares." (f.j. 11- c)

No obstante, en el voto particular a RUMASA IV (STC 6/1991, de 15 de enero), sin llegar a admitirse la inversión de la presunción de validez de las leyes singulares defendida por ARIÑO ORTIZ (47), se cuestiona la posibilidad real de que pueda el Tribunal Constitucional comprobar si la Ley 7/1983 pasa el "test" de razonabilidad, puesto que su propia estructura

"...hace imposible establecer comparación alguna, de manera que no cabe afirmar, salvo como acto de fe, que la diferenciación establecida esta objetivamente justificada, esto es, se corresponda con una diferencia fáctica real... lo que está en juego en el presente caso no es la legitimidad o ilegitimidad de la expropiación legislativa, sino la legitimidad (ahora sólo desde el punto de vista del principio de igualdad) de una privación de derechos acordada sobre la base de consideraciones referidas sólo a los sujetos expropiados (en rigor, sólo a alguno de ellos), es decir, en virtud de razones que, al hacer imposible toda comparación, no permiten la verificación jurisdiccional de la justificación objetiva de la diferencia. " (Punto 4º)

(46) Inspirado en el conocido artículo 19.4 de la Ley Fundamental de Bonn que expresamente prohíbe que se dicten leyes de naturaleza singular en relación con derechos fundamentales.

(47) *Leyes singulares...*, *op cit.*, pág. 95.

3. Las limitaciones constitucionales de las expropiaciones legislativas

No se puede negar que el asunto RUMASA al menos tuvo como virtud la de avivar la discusión doctrinal sobre las expropiaciones legislativas. Debate que se vio alimentado con la posterior aprobación de una serie de leyes expropiatorias, también polémicas, aunque éstas con un alcance general (V.gr., Leyes 29/1985, de Aguas, de 2 de agosto y 22/1988, de 28 de julio, de Costas). Nos encontramos, por lo tanto, ante una expropiación legislativa cuando el Parlamento mismo a través de una ley priva a unos propietarios de bienes, derechos o intereses legítimos (48). Estos bienes son concretados en la misma ley -el caso de las leyes singulares de expropiación- o bien se relega su determinación a la Administración como hicieron estas últimas leyes.

Pero al margen de estos supuestos incontrovertidos de expropiaciones legislativas el Tribunal Constitucional ha calificado también como expropiatorias, como ya hemos visto, a aquellas leyes que introduzcan una regulación del derecho de propiedad que produzca una desproporcionada disminución de las facultades que corresponde a su titular. En casos como estos en los que, como ha destacado BARNES VAZQUEZ, una regulación legal de un derecho "desconozca en todo o en parte los ingredientes esenciales de la propiedad" (49) se estaría lesionando su contenido esencial. Esta regulación equivale a una expropiación forzosa por lo que los perjuicios que se irrogan a los propietarios habrán de ser necesariamente indemnizados.

No obstante, todas las expropiaciones forzosas, legislativas o administrativas, singulares o generales, tienen que respetar las garantías constitucionales derivadas del derecho de propiedad y permitir alguna clase de control jurisdiccional conforme a lo dispuesto en los artículos 33 y 24 de nuestra Constitución.

A) Las garantías constitucionales de las expropiaciones legislativas

Toda expropiación forzosa debe en nuestro ordenamiento cumplir las garantías establecidas en el artículo 33.3 de la Carta magna que dispone que "na-

(48) La citada STC 227/1988, de 29 de noviembre, define al concepto de expropiación forzosa que se halla implícito en el artículo 33.3 de la Constitución como

"...la privación singular de la propiedad privada o de derechos o intereses patrimoniales legítimos acordada imperativamente por los poderes públicos, por causa justificada de utilidad pública o interés social". (f.j. 11º)

(49) BARNES VAZQUEZ, *La propiedad constitucional...*, *op. cit.*, pág. 378.

die podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto por las leyes". De este apartado se desprende, según RUMASA II (STC 166/1986, de 19 de diciembre f.j. 13), las tres siguientes garantías:

1) Causa expropriandi. La reversión en las expropiaciones legislativas

El Parlamento y la Administración sólo pueden privar a los particulares de sus bienes y derechos cuando esta ablación patrimonial venga justificada por razones de interés público, esto es, cuando concurren una utilidad pública o un interés social en la expropiación forzosa.

El esquema establecido por la LEF (50) según el cual corresponde a la Ley, de forma puntual o por categorías de bienes, declarar la utilidad pública o interés social de los bienes a expropiar y a la Administración su determinación concreta se respeta sustancialmente en el caso de expropiaciones legislativas generales. Así, la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas declara la utilidad pública de los bienes marítimos y delimita el alcance del dominio público marítimo-terrestre. A la Administración le corresponde plasmar la definición del dominio público-terrestre sobre el terreno físico a través de los correspondientes deslindes administrativos. De esta forma, el Tribunal Constitucional en su importante STC 149/1991, de 4 de julio, constató la naturaleza expropiatoria de esta Ley en lo que se refiere a la demanialización de bienes privados que, como consecuencia de la ampliación del dominio público marítimo-terrestre operada por ésta, pasan a ser de titularidad pública, señalando cómo

"...esta eliminación de las titularidades privadas sobre terrenos incluidos en el dominio público sobre la ribera del mar no puede ser considerada desde el punto de vista constitucional, como una decisión arbitraria o carente de justificación, pues es, cuando menos, la forma más simple y directa de poner en práctica una decisión ya adoptada por la Constitución misma, de manera que si de expropiación ha de hablarse es aquella la que establece la *causa expropriandi*." (f.j. 8º A).

La separación de este esquema de la LEF es, sin embargo, absoluta en relación con las expropiaciones legislativas singulares. En éstas el Parlamento efectúa al mismo tiempo la declaración de utilidad pública y la determinación

(50) Artículos 9, 11 y 15 de la LEF.

concreta de los bienes a expropiar. Ello obligó a nuestro alto Tribunal a buscar, en un difícil ejercicio de "malabarismo jurídico" realizado en RUMASA IV (STC 6/1991, de 15 de enero), un encaje constitucional a esta anómala regulación. En el fundamento jurídico 6º de esta sentencia el intérprete supremo de la Constitución discurre, de forma ingeniosa y un tanto mística, que la distinción entre estos dos momentos de la expropiación forzosa -declaración de utilidad pública o interés social y la determinación de los bienes expropiados-

"...se diluye para formar un todo unitario que imposibilita contemplar aislada y separadamente uno y otro momento procedimental, y ello porque la singularidad misma de la declaración de utilidad pública o interés social, adoptada en atención a unos específicos fines directamente conectados a la propia realidad de los bienes y derechos afectados por aquella declaración, conlleva irremisiblemente la necesidad de ocupar y expropiar la totalidad de tales bienes y derechos".

Al amparo de estas solemnes palabras el Tribunal Constitucional inmoló el derecho de los propietarios afectados a que se verifique la proporcionalidad entre la expropiación del Grupo RUMASA y el genérico fin de defensa de la estabilidad del sistema financiero, en la pira de las irregularidades inicialmente denunciadas por las autoridades monetarias. Basta un informe del Banco de España para que nuestro alto Tribunal dé por buena la expropiación por ley de la totalidad de un importante *holding* sin tomar en consideración que existían otras alternativas mucho menos restrictivas del derecho de propiedad -la intervención administrativa, por otra parte, frecuentemente ejercitada por la Administración- y con la misma eficacia (51).

(51) Circunstancia que no ha pasado desapercibida ni para la doctrina (PARADA VAZQUEZ, *Expropiaciones legislativas... op. cit.*, págs. 1149 y 1150) ni para los magistrados disidentes de RUMASA IV (STC 6/1991, DE 15 DE ENERO), en cuyo voto particular se dijo que

"...la legislación bancaria ofrece al Banco de España y en general a nuestra Administración económica una amplia panoplia de medidas de intervención de la que se ha hecho uso en no pocas ocasiones y que actualmente encuentran también amparo en lo dispuesto en el art. 128.2 de nuestra Constitución. Estas medidas que tienen como finalidad específica la corrección de actuaciones anómalas de las instituciones crediticias del mismo género que las que se imputan a los bancos integrantes del Grupo Rumasa no se adoptaron nunca respecto de ellos".

Remachando que

"es posible, aunque desde luego se trata también de una mera hipótesis y ni siquiera de una razonable probabilidad, que la expropiación de la totalidad del Grupo resultara, desde el punto de vista de la Administración, más económica y eficaz que la aplicación de medidas de intervención pero la comodidad de la Administración no es, en sí misma, una finalidad que justifique la privación de un derecho fundamental".

Mucho más censurable, por la alarmante inseguridad que crea, nos parece la relativización del instituto de la expropiación forzosa que se recoge en un innecesario *obiter dicta* de esta última sentencia, donde se afirma que

“...la expropiación forzosa no es en la actualidad una institución unitaria que... constitucionalmente quede circunscrita a fines previa y anticipadamente tasados dentro de los que, en principio, pueden englobarse en las genéricas categorías de “utilidad pública” o “interés social”, ya que justamente con su carácter instrumental -y no finalista- no es sino consecuencia de la variabilidad y contingencia de lo que en cada momento reclama la utilidad pública o el interés social de acuerdo con la dimensión social de la propiedad privada y con los propios principios establecidos e intereses tutelados por la Constitución.

Van a discrepar abiertamente de esa concepción meramente instrumental de la expropiación a que sorprendentemente arriba el Tribunal Constitucional, sin necesidad de que se conecte con ninguna finalidad pública ulterior, los dos magistrados disidentes de RUMASA IV (STC 6/1991, de 15 de enero). Y es que, como recoge expresamente este voto particular, el único criterio seguido para determinar la expropiación del Grupo RUMASA fue la personalidad del propietario y su conducta empresarial, ya que

“...la finalidad real, inmediata y directa de la expropiación es, en consecuencia, la desposesión de los gestores mismos, esto es, la mera privación de la propiedad, con lo que, como es obvio la garantía constitucional queda privada de su contenido esencial y reducida a una formalidad vacía”.

Convertida, de esta forma, la expropiación en un negocio abstracto en el que los bienes expropiados ya no tienen que destinarse a ningún fin determinado el Tribunal Constitucional no va a encontrar ninguna dificultad en salvar la constitucionalidad del artículo 5.3 de la Ley 7/1983 en el que se negaba el derecho de reversión a los expropiados en el asunto RUMASA. Con visión de futuro el alto Tribunal anticiparla en RUMASA II (STC 166/1986, de 19 de diciembre f.j. 13º A) la idea de que existan expropiaciones forzosas en las que la causa de expropiar que la legítima consiente que los bienes expropiados tengan no uno, sino múltiples destinos y que, además, todos ellos produzcan el efecto taumatúrgico de cumplir el fin expropiatorio. Más tarde, RUMASA III (STC 67/1988, de 18 de abril), resolviendo un recurso de amparo, hilaría más fino al señalar cómo la posterior enajenación de empresas pertenecientes al Grupo expropiado estaría también incluido en el fin de esta expropiación que consistía en permitir a la Administración asumir el control del

holding RUMASA y sanarlo. Sin embargo, este razonamiento le lleva a reconocer -dando la razón implícitamente a los votos particulares formulados a RUMASA II (STC 166/1986, de 19 de diciembre) y RUMASA IV (STC 6/1991, de 15 de enero)- (52) en el fundamento jurídico 6 de aquella sentencia que

“el fin de utilidad social perseguido por la expropiación justifica así el evitar que las Empresas que se privatizan pudieran volver a las manos de quienes llevaron al grupo a la situación económica financiera que provocó la expropiación y el posterior y costoso saneamiento de las Empresas del Grupo”.

Quizás sea esta “descausalización” de la *causa expropriandi* -valga la redundancia- el punto más oscuro en la abundante Jurisprudencia constitucional recaída en torno al asunto RUMASA. La reversión en la expropiación forzosa, como destacó tempranamente PEREZ MORENO, se encuentra implícita en la regulación constitucional de la garantía expropiatoria porque está “arraigada materialmente en el esquema básico de garantía jurídica en el orden patrimonial” (53). Sólo desnaturalizando el instituto expropiatorio, haciendo desaparecer del contenido de la *causa expropriandi* al fin al que deban destinarse los bienes expropiados, y, en definitiva, convirtiéndolo en una figura hueca podría tener cabida la supresión del derecho de reversión. Por ello entendemos que la reversión forma, al igual que el destino a que tenga que quedar sujeto el bien expropiado, parte del contenido esencial de la expropiación forzosa no disponible, por lo tanto, ni siquiera para el Legislador (54).

2) La indemnización expropiatoria

El artículo 33.3 de nuestra carta Magna ha establecido una genuina *junktimklausel* que impone a los poderes públicos que ejerciten la potestad expro-

(52) Curiosamente RUMASA III (STC 67/1988, de 18 de abril) sería la única sentencia constitucional de esta zaga a la que no se le formularía ningún voto particular.

(53) *La reversión en materia de expropiación forzosa*, Instituto GARCIA OVIEDO-Universidad de Sevilla, 1967, págs. 20 a 23. Este libro parte de la realidad constitucional de la época que en materia de expropiación forzosa estaba constituida por el artículo 32 de denominado Fuero de los españoles que establecía que “nadie podrá ser expropiado sino por causa de utilidad pública o de interés social, previa la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto en las leyes”. La identidad con el vigente artículo 33.3 es, salvo el carácter previo de la indemnización -por otra parte, de escasa aplicación práctica dada la generalización de las expropiaciones urgentes-, completa.

(54) PEREZ MORENO en *La reversión...*, *op. cit.*, pág. 23, defiende que si la reversión está “ausente o contradicha por Ley ordinaria, ha de hacerse exclusión de ésta por incompleta o incons-

piatoria la carga jurídica de transformar los derechos o intereses legítimos a expropiar en su equivalente económico.

Sin embargo, la expresión que utiliza nuestra Constitución "mediante la correspondiente indemnización" no aclara si ésta debe ser previa a la privación de los bienes expropiados ni la forma en que debe cuantificarse su importe. Por ello, cuando es el Legislador quien expropia, se encuentra con una enorme libertad. RUMASA II (STC 166/1986, de 19 de diciembre) -un auténtico tratado sobre expropiaciones legislativas- abordaría con profundidad ambas cuestiones.

En primer lugar, desoyendo las voces de un importante sector doctrinal (55) el Tribunal Constitucional haría una interpretación literal, tomando en cuenta los cambios que los constituyentes introdujeran en el actual artículo 33.3 de la Constitución (56), de la cláusula indemnizatoria afirmando que,

"...el artículo 33.3 de la Constitución no exige el previo pago de la indemnización y esto, unido a la garantía de que la expropiación se realice "de conformidad con lo dispuesto por las leyes" hace que dicho artículo consienta tanto las expropiaciones en que la Ley impone el previo pago de la indemnización como las que no lo exigen, no siendo, por tanto, inconstitucional la Ley que relega el pago de la indemnización a la última fase del procedimiento expropiatorio" (f.j. 13º B)).

titucional, respectivamente, y construirse técnicamente utilizando los resortes del sistema, el juego de los principios insitos en la normatividad de la institución, y la aplicación de las fuentes jurídicas supletorias".

(55) GARCIA DE ENTERRIA y FERNANDEZ RODRIGUEZ en su Curso de Derecho Administrativo, op. cit., págs. 274 a 279, siguen defendiendo, con una firme crítica a la doctrina constitucional, la regla del previo pago como "esencia misma de la institución expropiatoria". En esta misma línea se sitúa PARADA VAZQUEZ en El artículo 33.3.... op. cit., págs. 1295 a 1297.

(56) En Lugar de la expresión "previa" que recogía la redacción inicial del artículo 29.3 del anteproyecto de la Constitución que regulaba la figura de la expropiación forzosa (Constitución española. Trabajos parlamentarios, Tomo I, Cortes Generales, Servicios de Estudios y publicaciones, pág. 674.) Los constituyentes introdujeron la actual "mediante". Así lo entiende DIEZ-PICAZO y PONCE DE LEON en *Algunas reflexiones sobre el derecho de propiedad privada en La Constitución* publicado en *Estudios sobre La Constitución española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, tomo II, Cívitas, 1991, pág. 1270, señalando que "la indemnización no tiene que ser previa. Es conocida la polémica que se produjo en Los trabajos parlamentarios de La Constitución y la sustitución de la idea de previa indemnización por la expresión mediante la correspondiente indemnización", y matiza que "sin embargo, las funciones asignadas exigen una relación temporalmente directa entre el momento expropiatorio y el indemnizatorio, porque la demora haría incumplir esas funciones".

Lo que indudablemente sería inconstitucional es que una ley de contenido expropiatorio negara una indemnización. Mucho más complejo es el caso de leyes de este tipo que guarden silencio acerca de la indemnización. En este sentido, recientemente GARCIA DE ENTERRIA, modificando su posición anterior en la que se inclinaba por integrar la laguna de la ley expropiatoria con el régimen general de la LEF (57), ha pasado a defender que "estas leyes son inconstitucionales si no ha previsto en su texto la correspondiente indemnización; cuando un Tribunal ordinario se encuentre con una Ley de ese carácter sin tal previsión indemnizatoria tendrá obligación de plantear ante el Tribunal Constitucional la correspondiente cuestión de inconstitucionalidad" (58). Hasta el momento el Tribunal Constitucional no se ha encontrado con ninguna ley de este tipo (59), sin em-

(57) Desde su libro *Los principios de la nueva Ley de Expropiación forzosa*, Cívitas, 1956, Reimpresión de 1984, págs. 190 y ss, posteriormente recogido en las sucesivas ediciones de su prestigioso (junto a FERNANDEZ RODRIGUEZ) Curso de Derecho Administrativo Tomo II, op. cit., págs. 212 y ss y 379 y ss, especialmente la página 381, este autor había venido defendiendo una aplicación subsidiaria del régimen de la LEF a Los casos de Leyes de carácter expropiatorio que guardaran silencio sobre la indemnización. En este mismo sentido se ha pronunciado recientemente GONZALEZ PEREZ en su libro *Responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas*, Cívitas, págs. 65 y ss, posición que se reproduce resumidamente en la obra de la que es coautor junto a GONZALEZ NAVARRO, *Comentario a la Ley de Régimen jurídico de las Administraciones públicas y procedimiento administrativo común* (Ley 30/1992, de 26 de noviembre), Tomo II, Cívitas, 1997, págs. 2064 y ss.

(58) Cfr. GARCIA DE ENTERRIA, *Las expropiaciones Legislativas desde la perspectiva constitucional. En particular, el caso de la Ley de Costas*, RAP, nº 141, pág. 149. Un análisis exhaustivo de esta Ley a la luz de la figura de la expropiación forzosa se puede ver en BARNES VAZQUEZ, *Ley de Costas y garantía indemnizatoria*, nº 2 de esta Revista, 1990, págs. 63 a 120.

(59) Un caso Límite lo representó la Ley 22/1988, de 28 de Julio, de Costas. Para compensar la conversión de titularidades privadas en públicas, esta Ley preveía, como opción para los propietarios afectados, la posibilidad de solicitar en el plazo de un año una concesión, exenta del pago de cualquier canon, por los aprovechamiento que hasta entonces venían disfrutando por un plazo que dependería de la calidad del título que se ostentase. Sin embargo, el texto legal presentaba fisuras palpables y de difícil solución ya que, por ejemplo, no establecía ninguna alternativa a la falta de petición de la concesión por parte de los interesados y no contemplaba ninguna indemnización para los propietarios que después de la entrada en vigor y como consecuencia de la acción de fenómenos naturales -Vgr. la subida de la marea- vieran como sus terrenos pasaban a quedar comprendidos dentro del dominio público.

El Tribunal Constitucional en su STC 149/1991, de 4 de Julio, consideró al otorgamiento de esta concesión como una indemnización adecuada. Desde Luego, tenía un contenido económico representado por el canon que, en su caso, hubieran tenido que abonar unos eventuales concesionarios. Además, salvó aquellas deficiencias -con un criterio de dudosa constitucionalidad- al entender que el Reglamento de la Ley de Costas los había corregido proporcionando una respuesta adecuada. No es admisible, a nuestro juicio una convalidación *a posteriori* y por vía reglamentaria de una Ley inconstitucional, ya que nada garantiza que la Administración cambie de criterio posteriormente y modifique el contenido de aquellos preceptos reglamentarios. Estas omisiones

bargo, creemos con GARCIA DE ENTERRIA y BARNES VAZQUEZ que de darse el caso debería sentar la misma doctrina de su homólogo alemán (60) y declararla inconstitucional en lugar de apostar por una interpretación constitucionalizante de la ley. De esta forma se forzaría al Legislador a meditar el alcance de sus medidas. Se vería abocado a incluir cláusulas legales de indemnización si no quiere ver anulada toda una ley con lo que se preservaría la seguridad jurídica de los ciudadanos afectados, quienes contarían con la garantía añadida de que en todo caso van a poder hacer valer su derecho ante los Tribunales de Justicia a resarcirse por la ablación patrimonial sufrida.

A la hora de determinar el *quantum* de la indemnización el Tribunal Constitucional inspirándose en la Jurisprudencia del TEDH y de los Tribunales Constitucionales alemán e italiano sentó en RUMASA II (STC 166/1986, de 19 de diciembre) que

“..., una vez que la Constitución no utiliza el término de “justo precio”, dicha indemnización debe corresponder con el valor económico del bien o derecho expropiado, siendo por ello preciso que entre éste y la cuantía de la indemnización exista un proporcional equilibrio para cuya obtención el legislador puede fijar distintas modalidades de valoración, dependientes de

legales deberían haber dado lugar a la declaración de inconstitucionalidad de la mencionada Ley lo que hubiera forzado al propio Legislador a buscar una regulación respetuosa con el contenido del artículo 33.3 de la Constitución.

Sin embargo, es irreprochable la tesis del Tribunal Constitucional establecida en esta sentencia por lo que se refiere a la existencia de una indemnización sin perjuicio de que no consideramos que se pueda considerar adecuada, como justa compensación por la privación sufrida, la congelación con carácter temporal de unos aprovechamientos que se venían disfrutando como propietario. GARCIA DE ENTERRIA ha defendido una “interpretación constitucionalizante” de este fallo de nuestro alto Tribunal en su reciente *Las expropiaciones Legislativas desde la perspectiva constitucional...*, op. cit., págs. 136 y ss. siempre que esa indemnización abstracta para todos los propietarios afectados se entienda sin perjuicio de la potestad de los Tribunales ordinarios de reconocerles una indemnización distinta en la que se tenga en cuenta las circunstancias reales de cada propiedad.

Como ha señalado BARNES VAZQUEZ a diferencia de otros Tribunales Constitucionales europeos y el propio TEDH, el español “no ha reputado de expropiatoria ninguna medida legal; en consecuencia no ha podido ocuparse de la cuestión que surgiría inmediatamente, cual es el alcance de la indemnización exigible” en *El derecho de propiedad en la Constitución española de 1978 en Propiedad, expropiación y responsabilidad...*, op. cit., págs. 32 y 55, nota 144. Vid., por último la interesante STC 89/1994, de 17 de marzo (f.j. 4º y 5º) y el punto 2º del voto particular rubricado por tres magistrados.

(60) Este último autor en *El derecho de propiedad en la Constitución española de 1978*, op. cit., pág. 55. Para la situación del derecho de propiedad y la garantía indemnizatoria en Alemania véase la ponencia de KIMMINICH en esta misma obra colectiva (págs. 151 y ss).

la naturaleza de los bienes y derechos expropiados, debiendo ser éstas respetadas, desde la perspectiva constitucional, a no ser que se revelen manifiestamente desprovistas de base razonable”. (f.j. 13º B) (61).

Problema distinto lo constituye la forma en que se realiza la fijación de la cuantía de la indemnización. Cuando la ley expropiatoria se remite para la valoración de los bienes expropiados y su pago al procedimiento general establecido en la LEF, los expropiados se encuentra en la misma situación que los que lo sean administrativamente. Aunque la Constitución no prohíbe al Legislador establecer el *quantum* de la indemnización que van a recibir los afectados por la expropiación, lo cierto es que, si actúa de este modo, éstos, al contrario de lo ocurre con la primera solución, no van a poder impugnar directamente la cantidad legislativamente fijada. Como el papel de la Administración en este punto se ciñe a hacer efectiva la indemnización así establecida, los Tribunales de Justicia no van a poder efectuar ningún tipo de control. Del eventual control jurisdiccional de las expropiaciones legislativas no ocuparemos en el punto siguiente.

3) El procedimiento expropiatorio

En una obra ya clásica GARCIA DE ENTERRIA (62) calificó a la expropiación forzosa de negocio jurídico consistente en la regulación de un procedimiento administrativo positivo, aunque estas afirmaciones fueron hechas desde la óptica de las expropiaciones administrativas. La coetilla final del artículo 33.3 de la Constitución que dispone que la expropiación debe realizarse “de conformidad con lo dispuesto en las leyes”, evoca, precisamente, la necesidad de que exista una regulación previa de una procedimiento al que habrá de ajustarse toda expropiación. Pero, ¿cómo pueden cumplir este requisito las expropiaciones legislativas?

Al Legislador no le condiciona el ejercicio de la potestad expropiatoria que quiera hacer por la regulación que de esta institución haya dispuesto la LEF. Sus disposiciones no tienen un rango supralegal por lo que pueden ser modificadas por leyes posteriores (63) o que su regulación se vea desplazada por leyes especiales. Así lo afirma el propio Tribunal Constitucional en un

(61) Esta fórmula la vuelve a repetir en la STC 149/1991, de 4 de Julio (f.j. 8º.b).a)).

(62) Los principios de la nueva Ley de Expropiación forzosa, op. cit., pág. 174.

(63) Vid. STC 37/1997, de 26 de marzo f.j. 9º) y BARNES VAZQUEZ, *El Derecho de propiedad en la Constitución española de 1976*, op. cit., págs. 56 y ss.

desafortunado párrafo de RUMASA II (STC 166/1986, de 19 de diciembre) diciendo que

“...puede sostenerse que las leyes formales, incluidas las singulares, cubren por sí mismas esa garantía cualquiera que sea el procedimiento que establezcan [sic], al cual, obviamente, tendrá que ajustarse la Administración”. (f.j. 13 C).

Cuando la expropiación legislativa se hace por medio de leyes generales la participación de la Administración es imprescindible para determinar los bienes que van a quedar incluidos. Necesariamente habrá de seguirse un previo procedimiento administrativo en el que, aunque se hayan podido introducir modificaciones al régimen previsto en la LEF, pueden los afectados disfrutar de su condición de interesados en el mismo y, en definitiva, podrán someter esta actuación administrativa de especificación de los bienes objeto de la expropiación, en su caso, a un posterior control judicial a través del recurso contencioso-administrativo.

En las leyes singulares expropiatorias los afectados se convierten en unos “convidados de piedra”, sin derecho a trámite de audiencia alguno en el que puedan discutir si sus bienes están o no comprendidos dentro de la expropiación decidida, de forma expresa, por el propio Legislador. Por esta razón, en la línea de PARADA VAZQUEZ (64), ARIÑO ORTIZ (65) recuerda el lamentable espectáculo ofrecido por las correcciones de errores que sucedieron a la publicación del Decreto-ley 2/1983 con el que se expropió el Grupo RUMASA, en las que día tras día iban entrando y saliendo empresas del anexo de esta disposición en el que se recogía el listado de las sociedades del Grupo expropiado. Espectáculo que se hubiera evitado simplemente oyendo a los propietarios afectados. Esta es una consecuencia inherente a la estructura de las leyes singulares. En la medida en que este tipo de normas sea constitucional -y para el Tribunal Constitucional ello es indiscutible- la minoración de garantías resulta inevitable. Sin embargo, es frecuente que la ley singular no agote todos los efectos de la expropiación y que traspase a la Administración algunas fases del procedimiento expropiatorio -el Decreto-ley 2/1983 y la Ley 7/1983 lo hicieron con la determinación de los justiprecios- estableciendo el mismo un distinto *iter* procedimental o remitiéndose en bloque a la LEF.

(64) *Las expropiaciones Legislativas...*, op. cit. págs.1159 y ss *El artículo 33.3...*, op. cit., págs 1288 y ss.

(65) *Leyes singulares...*, op. cit. pág. 86.

En todo caso es doctrina constitucional establecida también en el último fundamento citado de RUMASA II (STC 166/1986, de 19 de diciembre) que no existe ningún obstáculo para que

“...la propia singularidad del supuesto de hecho que legitima la expropiación legislativa autorice al legislador para introducir en el procedimiento general las modificaciones que exija dicha singularidad excepcional, siempre que se inserte como especialidades razonables que no dispensan de la observancia de las demás normas de los procedimientos contenidos en la legislación general”.

B) El control jurisdiccional de las expropiaciones legislativas

La inatacabilidad judicial de las normas con rango de ley junto a la falta de legitimación de los particulares para impugnarlas, instando ante el Tribunal Constitucional un procedimiento de declaración de inconstitucionalidad, hacen que el control jurisdiccional de las expropiaciones legislativas plantee graves dificultades (66). Las posibilidades de defensa con que cuentan los expropiados varía según la expropiación por ley tenga un carácter general -y precise, por lo tanto, de una ulterior aplicación por parte de la Administración- o singular.

En el primer supuesto, aunque los ciudadanos no pueden impugnar ante el Tribunal Constitucional las leyes ni obligar a los Jueces y Tribunales a que planteen ante éste una cuestión de inconstitucionalidad -lo que constituye una potestad exclusiva de los órganos judiciales- (67) al tener que aparecer siempre, como hemos visto, una actuación administrativa previa a la privación de sus bienes y derechos, aquéllos tienen garantizado un camino a través del cual podrán instar de un órgano judicial el planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad sobre la ley expropiatoria aparte del control de legalidad de la actuación administrativa. Los expropiados por ley general se encuentran en la misma situación que el resto de los ciudadanos frente al resto de las normas con rango de ley que requieren de actos de aplicación por parte de los poderes públicos (la Administración o los órganos del poder judicial).

Distinta es la posición de quien sufre una expropiación llevada a cabo por una ley singular. Aquí es la norma legal la que determina los bienes afectados

(66) Vid. MONTILLA MARTOS, *Leyes singulares en el ordenamiento constitucional español*, op. cit. 67.

(67) Por todas véase la STC 130/1994, de 9 de mayo (f.j.2º).

por la expropiación. Por lo tanto, los expropiados de forma singular no cuentan con ningún medio de defensa directo, al no estar legitimados para impugnar las leyes, si bien es cierto que para que esa decisión legislativa se haga efectiva, más tarde o más temprano, tendrá que ser ejecutada por la Administración y frente a su ejecución material el expropiado podrá dirigirse a los Tribunales de Justicia e intentar crear en ellos dudas sobre la inconstitucionalidad de la ley. La superación de esta eventual situación de indefensión de carácter temporal (68), que es inherente en nuestro sistema constitucional a toda ley singular y autoaplicativa, pasaría en nuestro ordenamiento por una reforma legislativa que permita a los ciudadanos impugnar de forma directa aquellas leyes que afecten de forma singular a su esfera de derechos.

La única forma de salvar la constitucionalidad de las leyes singulares a la luz del artículo 24 de nuestra Constitución -que consagra el derecho a una tutela judicial efectiva- que tenía el Tribunal Constitucional, como apunta PARDO FALCON (69), era la de considerar que las vías de control de constitucionalidad de las leyes existente en nuestro Derecho garantizan suficientemente a sus destinatarios una tutela judicial efectiva. En este sentido, RUMASA II (STC 166/1986, de 19 de diciembre) recogió, de forma voluntarista, cómo

“...los expropiados que consideren que la privación de sus bienes o derechos carece de base razonable o es desproporcionada podrán, ante la ocupación material de los mismos, alegar ante los Jueces y Tribunales la vulneración de su derecho a la igualdad, y en el procedimiento correspondiente solicitar del órgano judicial el planteamiento de cuestión de inconstitucionalidad por vulneración de dicho derecho fundamental, lo cual dará lugar o bien a que se eleve la cuestión al Tribunal Constitucional o bien a una resolución judicial denegatoria motivada, otorgándose así contenido al derecho a la tutela judicial frente a la Ley cuestionada; asimismo podrán interponer el correspondiente recurso de amparo a través del cual este Tribunal tendrá ocasión de enjuiciar la inconstitucionalidad de la expropiación, si a ello hubiere lugar”. (f.j. 5º) (70).

(68) GARCIA DE ENTERRIA y FERNANDEZ RODRIGUEZ, *Curso de Derecho Administrativo, Tomo II, op. cit.*, págs. 218 y nuestro Amparo frente a Leyes, op. cit., págs. 96 y ss.

(69) *El Tribunal Constitucional y la propiedad...*, op. cit. págs. 82 y 83, Este autor, no obstante, reconoce que “aunque forzados, Los argumentos utilizados por la mayoría del TC son Los únicos que permiten la existencia de las Leyes singulares en general y de las expropiatorias en particular”.

(70) En el voto particular a RUMASA II (STC 166/1986, de 19 de diciembre) se contiene una aguda crítica a este planteamiento, citado de manera recurrente por la doctrina, lo que nos exime de su transcripción.

La complejidad del control de constitucionalidad de las leyes singulares reservado al Tribunal Constitucional no ha dejado de preocupar hondamente a la doctrina. Ello ha llevado a PORRAS NADALES a proponer que el alto Tribunal utilice “parámetros extraconstitucionales”, extraídos del “ámbito contextual socioeconómico” a la hora de enjuiciar “la adecuación razonable y proporcional de las medidas adoptadas al soporte causal específico de la norma” (71), arriesgado paso que hasta el momento este órgano no se ha atrevido a dar.

Por otra parte, la falta de legitimación de las partes en un proceso judicial para comparecer ante el Tribunal Constitucional cuando se le haya elevado una cuestión de inconstitucionalidad desaparece cuando nos encontramos ante una ley de naturaleza singular, por mor de RUMASA V (STEDH de 23 de junio de 1993). En esta sentencia, que como hemos visto declaró al Estado español en violación del artículo 6.1 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, el TEDH ha hecho saltar por los aires la granítica postura de nuestro alto Tribunal que impedía en todo los casos la personación de particulares en procedimientos de declaración de inconstitucionalidad (72), al sentar la siguiente doctrina respecto de las leyes singulares:

“El derecho a un juicio contradictorio significa la oportunidad de las partes de tener conocimiento y de rebatir las observaciones presentadas y las evidencias aducidas por la otra parte. Hay que admitir que los procedimientos ante un Tribunal Constitucional tienen sus propias características que tienen que ver con la naturaleza específica de las normas jurídicas que se aplican y las implicaciones que la decisión constitucional tiene en el sistema de fuentes legales. Ellos también están ideados para permitir que con un sencillo cuerpo de normas se juzguen un elevado número de casos relativos a muy diversas materias. No obstante, puede ocurrir que, como aquí, ellos traten de un ley que directamente concierna a un restringido círculo de personas. Si en un caso como éste, la cuestión de si esta ley es compatible con

(71) *La Ley singular y el problema del control...*, op. cit., pág. 20.

(72) Es doctrina constitucional que el auto ATC 46/1987, de 14 de enero, reproduce que

“...en nuestro sistema sólo están Legitimados para comparecer en las cuestiones de inconstitucionalidad los órganos taxativamente enumerados en el artículo 37.2 de la L.O.T.C., no permitiéndose esta configuración del proceso constitucional en el caso de las cuestiones en modo alguno la comparencia en ellas de otras personas y ni siquiera de las que fueron parte en el proceso con motivo del cual se suscita la cuestión, sin que ello suponga situación alguna de indefensión para las personas físicas o jurídicas cuyos intereses puedan ser afectados por la Sentencia de este Tribunal, que es resultado de un proceso estrictamente objetivo en el que en ningún caso pueden hacerse valer derechos subjetivos o intereses Legítimos”.

la Constitución es referida al Tribunal Constitucional en el contexto de un procedimiento de Derecho Civil en el cual personas pertenecientes a ese círculo son partes, estas personas tiene obligatoriamente que tener garantizado libre acceso a las observaciones de los otros participantes en este procedimiento y una verdadera oportunidad de rebatir esas observaciones.” (Parágrafo 63)

El Estado español ha asumido esta doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos afirmando el pleno valor normativo del texto del Convenio Europeo de Derechos Humanos, de 4 de noviembre de 1950, en nuestro ordenamiento jurídico. De esta forma, en el informe (73) presentado al Comité de Ministros con motivo de la ejecución de esta sentencia, el Gobierno español declaró que:

“Si un nuevo asunto comparable al asunto Ruiz Mateos se presenta a pesar de todo, el Tribunal Constitucional tendrá la posibilidad, conforme al artículo 96 de la Constitución española, de adoptar un procedimiento que satisfará las exigencias de la Convención tal y como están definidas en la sentencia Ruiz Mateos; vista la posición de la Convención en el Derecho español, hay razones para sostener que, en un caso semejante, el Tribunal Constitucional adoptará dicho procedimiento.”

IV. CONCLUSIONES

Es innegable que el rosario de sentencias del Tribunal Constitucional recaídas en el asunto RUMASA no han dejado de hacer mella en el prestigio, que laboriosamente había venido adquiriendo nuestro alto Tribunal, al tener que llegar a forzadas interpretaciones constitucionales que permitieran salvar una intervención legislativa realizada, a nuestro juicio, vulnerando el texto constitucional. El tensionamiento que aquella extrema medida expropiatoria produjo se comunicó a todos los poderes públicos pero, por su especial función de Juez de las leyes, acabó convirtiendo a aquel órgano en una más, aunque no la más perjudicada, de sus víctimas.

Sin embargo, esta intensa actividad de la jurisdicción constitucional no ha resultado del todo estéril. Cuestiones tan importantes como la existencia de

(73) Tomado de la decisión de inadmisión de la Comisión Europea de Derechos Humanos nº 24469/94, de 2 de diciembre, de la denuncia formulada por el Sr. Ruiz Mateos y otros. En esta ocasión se acudía al Consejo de Europa atacando a RUMASA VI y VII (Providencias del Tribunal Constitucional, de 31 de enero de 1994), como hemos visto más arriba.

leyes singulares, la indemnización expropiatoria o la tutela frente a actos legislativos que el Tribunal Constitucional abordó en estas sentencias, y han sido desarrolladas por otras posteriores, han hecho cristalizar una firme y ponderada doctrina constitucional en torno a las siempre controvertidas expropiaciones legislativas. El balance, por lo tanto, no puede ser solamente negativo.

Nada nos asegura que en el futuro un Gobierno vuelva a caer en la tentación de utilizar al legislativo en una operación semejante a la expropiación del Grupo RUMASA -no nos referimos a la expropiación en sí, en cuya oportunidad política o, quizás, socioeconómica no entramos, sino a la forma en que se hizo-; también es cierto que el panorama jurisdiccional en la actualidad es muy diferente al existente en 1983 al haber ya ratificado España el Protocolo Adicional, de 20 marzo de 1952, al Convenio Europeo de Derechos Humanos -cuyo artículo 1 garantiza el derecho de propiedad- ya que difícilmente el TEDH aceptaría los excesos hermenéuticos en los que nuestro Tribunal Constitucional incurrió con ocasión del asunto RUMASA como demostró la rigurosa STEDH, de 23 de junio de 1993; por todo ello creemos que se debe recuperar plenamente la confianza en el intérprete supremo de la Constitución, su guardián último, al que corresponde la trascendental, delicada y, a veces, arriesgada misión de velar porque todos los poderes públicos, incluido el Parlamento, ajusten sus funciones a los preceptos constitucionales, única manera, en definitiva, de garantizar que nuestros derechos y libertades no sean tan sólo una quimera.