

LAS LEYES SINGULARES EN EL DERECHO ESPAÑOL:
DE NUEVO SOBRE EL CASO RUMASA Y SU EPILOGO,
LA S.T.E.D.H. DE 23 DE JUNIO DE 1993

FRANCISCO-JAVIER JIMÉNEZ LECHUGA

SUMARIO: I. LAS LEYES SINGULARES EN NUESTRO ORDENAMIENTO JURÍDICO: CONCEPTO Y NATURALEZA JURÍDICA. LAS LEYES COMO NORMA Y COMO MEDIDA.-II. CLASES DE LEYES SINGULARES.-III. LÍMITES CONSTITUCIONALES A LA EXISTENCIA DE LEYES SINGULARES.-a) *Una aproximación a su acotamiento.*-b) *La división de poderes y las leyes singulares.*-c) *El principio de igualdad y las leyes singulares.*-d) *Exigencias de la nota de generalidad en las leyes singulares que afecten a las libertades públicas y derechos fundamentales de los ciudadanos.*-IV. EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LAS LEYES SINGULARES Y EL PRINCIPIO DE TUTELA JUDICIAL EFECTIVA.-V. EL CASO RUMASA Y LA SENTENCIA DEL T.E.D.H. DE 23 DE JUNIO DE 1993.-VI. REFLEXIONES FINALES.

I. LAS LEYES SINGULARES EN NUESTRO ORDENAMIENTO JURÍDICO:
CONCEPTO Y NATURALEZA JURÍDICA. LAS LEYES COMO NORMA
Y COMO MEDIDA

Quizá pueda afirmarse sin miedo a error que en la última década se ha escrito mucho sobre la problemática que plantea la existencia de leyes singulares o de caso único y las leyes-marco y leyes-medida. Este singular interés de la doctrina española por el tema no es casual (1) y se debe al estrépito político-social que supuso la expropiación del Grupo RUMASA cuando sólo llevaba cuatro meses el Partido Socialista al frente de los destinos de la nación. La polémica fue muy viva (con claras e interesadas interpretaciones políticas) y puede decirse que, todavía hoy, tras doce años, las críticas no han cesado enteramente por la acción del Gobierno español en su momento (el Gobierno socialista, recuerdan algunos maliciosamente), como tampoco lo ha hecho el señor Ruíz Mateos en lo que etíma fue una expoliación aunque ha empleado expresiones más duras en la prensa y demás medios de comunicación social. No entraremos nosotros, sin embargo, en ellas. Nuestro propósito es sólo analizar el fenómeno que para nuestro Derecho significan las leyes singulares o de caso único. Sí nos interesa,

(1) ARIÑO ORTIZ, G., «Leyes singulares, leyes de caso único», *R.A.P.*, núm. 118/1989.

claro está, la polémica apasionante –aunque hoy haya perdido parte de su viveza y actualidad– que en torno a esta cuestión ha mantenido ya tempranamente la doctrina española (2). Y puede adelantarse, sin perjuicio de lo que después se dirá, que es este un problema que no está ni mucho menos resuelto aunque sí existen puntos de conexión entre distintos sectores doctrinales en cuanto a las soluciones aportadas. Porque se confunden a veces legalidad formal y legalidad material y legalidad y legitimidad (3).

Ocurre en ocasiones que, por necesidades de la sociedad y con la urgencia e indefensión que el vehículo normativo utilizado permite, se expropián bienes y derechos de los ciudadanos mediante ley formal de los Parlamentos que en los sistemas político-constitucionales de nuestro entorno privan a los ciudadanos víctimas de estas operaciones expropiatorias legislativas de las garantías que normalmente supone el procedimiento ordinario que la legalidad ordinaria permite y aconseja. En estos supuestos, que en Alemania y España se ha producido con gran escándalo y propaganda periodística –antes en Alemania en donde se ha teorizado con una gran categoría intelectual como suele ser característico de los alemanes pensadores o juristas–, el ciudadano afectado por estas «*inmisiones*» del legislador en su patrimonio, ha podido recurrir únicamente los actos administrativos aplicativos del mandato o mandatos legales ya que la ley misma quedaba fuera de los cauces procesales ordinarios. Y no se olvide que la justicia constitucional parte de presupuestos diferentes y no puede atajar –al menos esto es lo que ocurre en España– con la prontitud y con las garantías jurídicas necesarias las operaciones expropiatorias que puedan afectarle. Porque nadie está, en principio, inmune a estos actos legislativos (4).

(2) GALLEGO ANABITARTE, A., «Sobre la no inconstitucionalidad del Real Decreto-Ley 2/1983, de 23 de febrero», *Revista Jurídica La Ley*, núm. 1968/1983 (12 de abril de 1983).

(3) SCHMITT, C., *Legalität und Legitimität*, Munich, 1968. Hay traducción española en Editorial Aguilar, Madrid, 1971.

(4) DUEZ, P., *Traité de Droit Constitutionnel*, Ed. Dalloz, Paris, 1926.

Precisamente no hace muchos años tuvo ocasión de escribir el profesor F. Garrido Falla –en relación con el problema de las jubilaciones de Jueces y Magistrados (SSTC 108/1986 y 70/1988 y otras del T.S.)– que el diferente punto de partida de estas teorías (se refiere a las expropiaciones legislativas y su problemática) arranca de la vieja (pero no por ello incorrecta) concepción de que la indemnización expropiatoria es la consecuencia de una actividad lícita de la Administración –es decir, desde el punto de vista del dañado, de una obligación por su parte de soportar la operación expropiatoria– con la simultánea consecuencia que implica el reconocimiento de su derecho a percibir el justo precio del bien sacrificado. La teoría de la responsabilidad tiene su origen, en cambio, en la idea de «*falta del servicio*» (idea no anulada por completo como en otras ocasiones ha podido demostrar el citado profesor, con la avanzada fórmula del artículo 40 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado); supuesto lo cual, ¿cuándo comete falta el legislador? Desde el punto de vista jurídico-positivo, sólo cuando se trata de una ley declarada inconstitucional (5).

Y en este punto el citado profesor hace las siguientes reflexiones (da el resultado de ellas): a) toda carga o sacrificio impuesto por ley no declarada inconstitucional ha de ser soportada por el administrador, quien, no obstante, podrá reclamar indemnización cuando dicha carga sea expropiatoria (art. 33.3 C.E.); b) toda ley declarada inconstitucional genera un derecho a indemnización a favor de quienes hayan sido perjudicados por la aplicación de dicha ley (6).

Y más adelante afirma (7):

(5) GARRIDO FALLA, F., «Sobre la responsabilidad del Estado-legislador», R.A.P., núm. 118/1989.

(6) JIMÉNEZ LECHUGA, F. J., *La responsabilidad patrimonial de los poderes públicos en el Derecho español y comunitario europeo (una visión de conjunto)*, que será publicado por Marcial Pons.

(7) GARRIDO FALLA, F., «Sobre la responsabilidad del Estado legislador», R.A.P., núm. 118/1989.

«12. El concepto de expropiación forzosa se convierte así en el concepto clave para saber cuándo debe indemnizar el Estado en el ejercicio de su potestad legislativa. El riguroso y bien definido concepto que se diseña en el artículo primero de la Ley de Expropiación Forzosa de 1954 está pensado frente a acciones concretas y singulares de la Administración, extensible, a lo sumo, al ejercicio de la potestad reglamentaria; pero ¿y cuándo se trata de leyes formales emanadas del poder legislativo? Aquí resulta necesario revisar las bases constitucionales del sistema, completando, hasta donde sea preciso, el artículo 33.3 de la Constitución (que no es sólo la constitucionalización del instituto de la expropiación forzosa en su versión tradicional), cuyo fundamento está obviamente en el principio solidario de la igualdad de los ciudadanos ante las cargas públicas; la indemnización no es sólo el precio de la "clásica" transferencia coactiva de bienes a la Administración (con el consiguiente enriquecimiento de ésta); lo que la Constitución subraya es la compensación debida a alguien que ha sido "privado de sus bienes y derechos... por causa de utilidad pública o interés social". El sacrificio, cabalmente por la causa que se invoca, debe ser soportado por todos.»

Porque resulta evidente que, como es natural, las expropiaciones legislativas eluden los principios procedimentales ordinarios para que los perjudicados puedan accionar contra ellas en lo que les priven de sus bienes y derechos (art. 1 L.E.F.). Pero ya hemos visto que para el citado profesor el perjudicado por una tal ley tiene derecho, en cualquier caso, siempre que haya sufrido un daño real y efectivo consecuencia de la aplicación por actos singulares de una ley, a una indemnización. Esto tanto si la ley es declarada inconstitucional como si no lo es. Y estamos completamente de acuerdo con el profesor F. Garrido Falla siempre que nos refiramos al instituto expropiatorio, no cuando se trata del instituto indemnizatorio, como ya tuvimos ocasión de exponerlo en otro lugar (8).

(8) JIMÉNEZ LECHUGA, F. J., *La responsabilidad patrimonial de los poderes públicos en el Derecho español y comunitario europeo (una visión de conjunto)*, de próxima y presumible publicación en Marcial Pons.

Los derechos fundamentales y las libertades públicas son otro freno o barrera a la proliferación de estas leyes de caso único. En efecto, no puede el legislador, mediante el instrumento normativo de mayor rango, atentar contra estos derechos fundamentales (arts. 14 a 30.2 C.E.), ya lo haga mediante ley orgánica u ordinaria. En todo caso, y aún utilizando este instrumento normativo, no puede afectar la nueva regulación al núcleo esencial de estos derechos fundamentales y libertades públicas constitucionalmente reconocidas y garantizadas.

En este mismo sentido A. E. Pérez Luño, analizando someramente la doctrina del T.C. en esta materia, que éste ha distinguido dos acepciones de la noción del contenido esencial (o núcleo esencial, como nosotros decimos); la primera equivale a la «*la naturaleza jurídica de cada derecho*» que se considera preexistente en el momento legislativo; «*en este sentido se puede hablar de una reconocibilidad de este tipo abstracto en la regulación concreta*», de forma que «*los especialistas en el Derecho pueden responder si lo que el legislador ha regulado se ajusta o no a lo que generalmente se entiende por un derecho de tal tipo*»; la segunda corresponde a «*los intereses jurídicamente protegidos*», en el sentido de que lesionaría «*el contenido esencial cuando el derecho queda sometido a limitaciones que lo hacen impracticable, lo dificultan más allá de lo razonable o lo despojan de la necesaria protección*». Estos métodos de delimitar el contenido esencial no son alternativos, sino que «*se pueden considerar como complementarios, de modo que, al enfrentarse con la delimitación del contenido esencial de todo concreto derecho, pueden ser conjuntamente utilizados, para contrastar los resultados a los que por una u otra vía pueda llegarse*» (STC 11/1981, de 8 de abril) (9).

Estas circunstancias ya se originaron en el Derecho alemán al entender su propio Tribunal Constitucional que si se modifi-

(9) PÉREZ, LUÑO, A. E., *Los derechos fundamentales*, Ed. Tecnos, Madrid, 1988, pág. 77 y sigs.

caba por una ley singular un derecho fundamental, conforme al sentido y espíritu del artículo 19.1 de la Ley Fundamental, esta ley debería tener carácter de generalidad, respetando el principio de igualdad, lo cual es fiel correlato del artículo 18.3 de la Constitución portuguesa y del artículo 16 de la Constitución italiana por no ser más extensos en esta breve síntesis de este aspecto o límite a la promulgación de leyes singulares (10).

La STC 25/1981, de 14 de julio, nos ofrece un concepto de derecho fundamental, tanto desde la perspectiva subjetiva como objetiva. Dice:

«En primer lugar, los derechos fundamentales son derechos subjetivos, derechos de los individuos no sólo en cuanto derechos de los ciudadanos en sentido estricto, sino en cuanto garantizan un *status* jurídico o la libertad en un ámbito de la existencia. Pero al propio tiempo son elementos esenciales de un ordenamiento objetivo de la comunidad nacional, en cuanto ésta se configura como marco de una convivencia humana justa y pacífica, plasmada históricamente en el Estado de Derecho y, más tarde, en el Estado social de Derecho o el Estado social y democrático de Derecho, según la fórmula de nuestra Constitución.»

Pero debe tenerse en cuenta que, según nuestra opinión, la garantía institucional de los derechos fundamentales alcanza, no sólo, pero también, a los artículos 14 a 30.2 C.E. Los otros son el matrimonio, la propiedad privada, etc. Y hay otros derechos que sin ser fundamentales, les alcanza esta garantía institucional (autonomía municipal, ejecución judicial, etc.). Y, dentro del grupo de los derechos fundamentales con garantía del recurso de amparo, también existen algunos otros que no son derechos fundamentales pero que se ven favorecidos con la ga-

(10) MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L., «Eficacia y garantía de los derechos fundamentales» en *Libro homenaje al profesor García de Enterría, E., Estudios sobre la Constitución española*, vol. II, Civitas, Madrid, 1991.

rantía institucional que ya estudio la doctrina alemana y muy particularmente C. Schmitt (11).

En este sentido es ilustrativa la STC 68/1985, de 27 de mayo. Dice así (12):

«Mientras algunos de ellos (preceptos) consagran derechos de libertad (así, por ejemplo apart. 1, 3 y 6) otros imponen deberes (así, por ejemplo, obligatoriedad de la enseñanza básica, apart. 4), garantizan instituciones (apart. 10) o derechos de prestación (así, por ejemplo, la gratuidad de la enseñanza básica, apart. 3 –es el 4–) o atribuyen, en relación con ello, competencias a los poderes públicos (así, por ejemplo, apart. 8) o imponen mandatos al legislador. La estrecha conexión de todos estos preceptos, derivada de la unidad de su objeto, autoriza a hablar, sin duda, en términos genéricos, como denotación conjunta de todos ellos, del derecho a la educación, o incluso del derecho de todos a la educación (...). Este modo de hablar no permite olvidar, sin embargo, la distinta naturaleza jurídica de los preceptos indicados.»

Así es que este formidable valladar impedirá al legislador ordinario ataques a los derechos fundamentales de los ciudadanos con el instrumento de la ley singular o de caso único porque ésta, en este caso, también tendrá que estar adornada de la nota de la generalidad. Sobre todo ello volveremos más adelante.

Tampoco parece posible que el uso de estos instrumentos normativos deje intacta y sin escollos las tesis clásicas del moderno constitucionalismo sobre la división de poderes. Es claro que, en estos supuestos, el Legislador ordinario se inviste de

(11) JIMÉNEZ BLANCO, A., «Garantías institucionales y derechos fundamentales en la Constitución española», en *Libro homenaje al profesor García Enterria, E., Estudios sobre la Constitución española*, vol. II, Ed. Civitas, Madrid, 1991.

(12) «BOE», núm. 153, de 27 de junio de 1985.

potestades administrativas que en absoluto le están atribuidas por el ordenamiento jurídico porque como advertía certeramente García de Enterría y Fernández Rodríguez, al legislador no le está permitido todo y éste también tiene sus límites que no podrá sobrepasar en ningún caso (13).

Y, antes de entrar directamente en el contenido esencial de nuestra exposición, en lo que se refiere al principio de igualdad en la aplicación de la ley a todos los españoles, la STC 4/1991, de 14 de enero (14), otorga el amparo solicitado por doña Luisa Victoria Rodrigo Alcalá, trabajadora fija discontinua al servicio del Ayuntamiento de Pamplona ya que, finalizado el contrato, percibió el subsidio de desempleo durante dieciocho meses, mientras que el INEM entendió posteriormente que, en aplicación del artículo 8.3 del Real Decreto 625/1985, de 2 de abril, le correspondían sólo tres meses. Esto fue lo

(13) GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., *Curso de Derecho Administrativo*, 2 vols., Ed. Civitas, Madrid, 1989.

(14) Este fundamento jurídico 5.º termina diciendo:

«Principio de igualdad que, por lo demás, no imposibilitando que la Ley o una disposición de rango y valor de Ley pueda, en razón de la naturaleza del trabajo, diferenciar entre unos y otros trabajadores en cuanto a la fijación de la extensión misma, o a la duración o cuantía del subsidio asistencial por desempleo —como así ha sucedido posteriormente con la aprobación del Real Decreto-Ley 3/1989, de 31 de marzo, de Medidas Adicionales de carácter Social, en cuya Disposición Adicional segunda se ha recogido, muy significativamente, el propio tenor literal del artículo 8.3 del Real Decreto 625/1985—, sí impide, por el contrario, que una mera norma reglamentaria establezca una diferencia de trato contraria a la Ley, al no estar prevista en ésta tal diferencia ni contener habilitación alguna que lo permita, siendo precisamente esa incidencia de la extralimitación reglamentaria en el principio constitucional de la igualdad la que, como ya hemos dicho, excepcionalmente viene a posibilitar que por la vía del recurso de amparo pueda llegar a plantearse ante este Tribunal Constitucional la adecuación constitucional del resultado mismo del control de legalidad de unas normas reglamentarias que, en principio, y como regla, no es sino competencia propia y exclusiva de los órganos del Poder Judicial.»

El F.J. 2.º hace referencia a la misma doctrina del Tribunal Constitucional en cuanto a la discriminación, vía reglamentaria, y al atentado contra el principio de igualdad (art. 14 C.E.). Recuerda el Tribunal Constitucional las Sentencias 209/1987 y 78/1990, entre otras muchas relativas a estos extremos.

que estimó también la Magistratura de Pamplona, que posteriormente confirmó el Tribunal Supremo en recurso de casación interpuesto por la perjudicada que debía devolver la diferencia indebidamente percibida siempre según el INEM como organismo pagador. Solicitado el amparo, le es concedido, con las siguientes declaraciones:

«Pues bien, el artículo 1.5 del Real Decreto 625/1985 se ha limitado a dar cumplimiento al mandato legal en unos términos que, a los efectos del desempleo, no viene sino a equiparar a los trabajadores fijos discontinuos con los trabajadores temporales y aun con el resto de los trabajadores, convirtiéndose así en intrascendente la calificación del contrato a efectos del desempleo, al producirse la referida situación cuando “dejen de prestar servicios por haber finalizado o haber interrumpido la actividad o de temporada en la Empresa...”, poniendo así fin a la especificidad antes existente de tener que esperar el comienzo de la temporada siguiente. Queda de este modo patente que el artículo 6.1.4. de la Ley 31/1984 no sólo no legitima la diferenciación establecida en el artículo 8.3 del Real Decreto 625/1985, sino que al apelar singularmente a la intervención reglamentaria, únicamente para determinar la situación legal de desempleo de los trabajadores fijos discontinuos, la ley no quiso establecer diferencia alguna en el goce del derecho de subsidio —en especial por lo que atañe a la duración del mismo— entre unos y otros trabajadores desempleados beneficiarios en el nivel asistencial. Equiparación de trato, pues, que, si bien el propio Real Decreto 625/1985 la ha confirmado en cuanto a la consideración misma de la circunstancia determinante de la situación legal de desempleo, no ha sido, sin embargo, respetada respecto a la situación del subsidio por lo que no pudiendo una norma reglamentaria que no cuenta a tal efecto con la correspondiente cobertura legal restringir el goce de los derechos que la Ley en forma alguna restringe, es preciso concluir que la aplicación del artículo 8.3. del Real Decreto 625/1985, de 2 de abril, por la Sentencia objeto de la impugnación ha discriminado a la actora, vulnerando el principio de igualdad ante la Ley consagrado por el artículo 14 de la Constitución.»

El concepto de ley singular viene determinado por la idea de generalidad espacial y temporal. No debe olvidarse que por ley entendemos toda norma dictada por el Parlamento (podría incluirse la norma reglamentaria con fuerza de ley) con los caracteres de abstracción, generalidad e indeterminación tanto espacial como temporal que impone o regula relaciones que se concretan por actos aplicativos singulares. En este contexto, la interpretación de las leyes singulares desde la relación generalidad-singularidad en la estructura formal de la ley impone una noción amplia que incluye las que establecen un régimen jurídico aplicable a un sujeto o número determinado de sujetos, singularidad en el espacio, y se agota en su primera aplicación, singularidad en el tiempo; las que tienen un número determinado de destinatarios o de situaciones jurídicas objetivas, aunque puedan ser aplicadas un número indeterminado de veces y, aun, las que son aplicables un número determinado de veces aunque afecten a un número indeterminado de individuos o de situaciones jurídicas objetivas, esto es, las singulares en el espacio y en el tiempo, las singulares en el espacio y generales en el tiempo y las singulares en el tiempo y generales en el espacio (15). Puede afirmarse que en el extremo de la relación gradual generalidad-singularidad están las leyes de caso único y las leyes personales como leyes singulares objetivas (las primeras) o subjetivas (las segundas) en el espacio y singulares en el tiempo, que no constituyen modalidades distinguibles de las leyes singulares sino especiales de este género con características determinadas (16). La ley de caso único es una ley de estructura singular que ha sido dictada en atención a un supuesto de hecho singular, concreto e irrepetible.

(15) MONTILLA MARTOS, J. A., *Las leyes singulares en el ordenamiento constitucional español*, Ed. Civitas, Madrid, 1994. Téngase en cuenta que una concepción restrictiva de esta noción tendría sólo en cuenta las leyes singulares en el espacio y en el tiempo. Vid. PALADIN, L., *La legge come norma e come provvedimento*, Giurisprudenza Costituzionale, 1969.

(16) PREDIERI, A., «La produzione legislativa», en *Il Parlamento italiano, 1946-1963*, Napoli, 1963.

Las leyes personales atienden a la singularidad extrema en la vertiente subjetivo-espacial, a las leyes cuyo destinatario no sólo es determinable sino que está individualizado. Puede hablarse también de leyes singulares (las definidas), leyes especiales (que regulan una hipótesis que se halla en una relación de especie a género respecto a la general y no contrasta con la «ratio» de la norma, sino que la especifica o la complementa) y excepcionales son promulgadas en desviación de la regulación general, de forma que la excepcionalidad no es gradual o cuantitativa sino cualitativa, quebrando la consecuencialidad lógica de la norma más general. También se habla de leyes singulares innovativas y ejecutivas pero no entraremos aquí en su estudio pormenorizado por no ser el lugar apropiado.

Las leyes-medida y leyes-marco han sido perfectamente estudiadas por la doctrina alemana cuyo representante más ilustre en este terreno es E. Forsthoff (17) para quien el Estado se ve obligado a intervenir en el curso de la economía ordenando situaciones singulares que requieren una regulación legal, contraponiendo «*obrar por fines*» y «*normar constituyente*», que es la ordenación racional y justa, arraigada en el «*ethos*», la costumbre y la autoconciencia cultural del pueblo que corresponde al legislador. Así, puede decirse que las leyes-medida significan una intervención del legislativo en lo que es función del ejecutivo, lo que demanda un especial control por el Tribunal Constitucional «*con arreglo a los principios que los Tribunales (controlan) los actos de la Administración*». Por tanto, conforme afirma Menger, las leyes-medida sólo son admisibles en el ámbito del gobierno y de la Administración configuradora, pero de ningún modo pueden modificar el Derecho existente. Estas tesis y diferenciaciones coinciden básicamente también con las ideas pioneras de C. Schmitt sobre la ley-norma y la

(17) CERRI, A., *Violazione del principio d'eguaglianza ed intervento della Corte Costituzionale*, «G.C.», 1968 y BOBBIO, N., *Teoria dell'ordinamento giuridico*, Torino, Giappichelli, 1960.

ley-medida («*Massnahmegesetz*»). Las leyes-marco son aquellas que tienen un contenido y carácter programático y tampoco pueden innovar el Derecho existente, aunque si para habilitar a otras leyes para que lo hagan en un sentido determinado. Son como contratos-programa del Derecho privado «*servata distantia*».

Conviene no obstante, frente a la idea motriz generalidad-singularidad, recordar como J. J. Rousseau hacía referencia a las notas de generalidad y racionalidad que conforma el concepto de ley como expresión de la voluntad popular para el primer liberalismo burgués. En lo que aquí interesa, dice (18):

«Ya he dicho que no puede haber voluntad general sobre un objeto particular... Pues cuando todo el pueblo legisla sobre todo el pueblo no se considera sino a sí mismo... y entonces la materia sobre la cual se legisla es general como la misma voluntad que estatuye. Es a este acto que le llamo una ley...

Cuando yo digo que el objeto de las leyes es siempre general, entiendo que la Ley considera a los sujetos como un colectivo y las acciones como abstractas, nunca un hombre como individuo y una acción en particular. Así, la Ley bien puede establecer que habrá privilegios, pero no puede darlos nominalmente a nadie; la Ley puede hacer varias clases de ciudadanos, incluso señalar las cualidades que dan derecho a (pertenecer a) esas clases, pero no pueden designar nominalmente a unos u otros para ser admitidos en ellas; puede establecer un Gobierno monárquico y una sucesión hereditaria, pero no puede elegir un Rey ni designar una familia real; en una palabra, toda función que se refiera a un objetivo individual no corresponde al poder legislativo.

(18) En un libro homenaje a Jellinek, Cfr. también STARK, Ch., *El concepto de ley en la Constitución alemana*, Ed. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1980.

Sobre esta base se ve enseñada que no hace falta preguntarse a quién pertenece «hacer las leyes», puesto que éstas son actos de la voluntad general; ni tampoco si el Príncipe está por encima de las leyes, puesto que también él es miembro del Estado; ni si la Ley puede ser injusta, puesto que nadie es injusto en relación consigo mismo, ni cómo se puede ser libre al mismo tiempo sometido a las leyes, puesto que éstas no son más que el reflejo de nuestras voluntades.» (19).

Este es también el sentido que daban los revolucionarios americanos a la ley («government by law, not by men») ya que las notas de generalidad y racionalidad eran también comunes a esta concepción y, los ciudadanos, obedeciendo a una ley (a los mandatos de aplicación de una ley, cabría decir), no hacen sino obedecerse a sí mismo como quería J. J. Rousseau. Y, así, tampoco la ley es arbitraria, puesto que su elaboración y promulgación se hace con ignorancia de los deseos de un particular y sus efectos alcanzan a todos.

En Alemania algún jurista destacado se ha percatado de estas notas de abstracción, generalidad y racionalidad rousseauiana de la ley cuando afirmaba que los derechos fundamentales sólo valían en el ámbito de la ley pero que ahora las leyes sólo valen en el ámbito de los derechos fundamentales (20). Conviene recordar que por ley se entiende por la mejor doctrina española «*la decisión soberana, irreversible, suprema, en cuanto aceptada como tal por los propios destinatarios... lo que se expresa con el concepto tradicional de fuerza de ley y lo que continúa siendo la nota básica de la ley*» (21). Por eso, en el

(19) ROUSSEAU, J. J., *Du contrat social ou Principes de Droit politique*, Ed. Garnier Flammarion, París, 1970.

(20) JIMÉNEZ LECHUGA, F. J., «Las relaciones de especial sujeción y límites constitucionales: especial referencia al caso de los militares, los funcionarios públicos y los enfermos hospitalarios», de próxima aparición en la *R.A.P.* Nos referimos a H. KRÜGER, naturalmente.

(21) GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., *Curso de Derecho Administrativo*, 2 vols., Ed. Civitas, Madrid, 1989.

caso español, el predominio de las Cortes Generales en la función legislativa alcanza a los planos constitucional, orgánico y por principios. El resto de la función legislativa, residual en todo caso, puede ser —y de hecho así sucede en la práctica— realizada por el Gobierno. En ambos casos los productos normativos provenientes de uno u otro órgano constitucional encajan perfectamente en el concepto de ley que acabamos de esbozar (22). Incluso en el supuesto de leyes singulares de intervención. Y esto no puede discutirse después de la doctrina del Tribunal Constitucional dictada al efecto. Nosotros sí seguimos discrepando de esta utilización indebida del Real Decreto-Ley para objetivos tan trascendentales como las expropiaciones legislativas. Sobre todo ello volveremos enseguida al analizar el caso RUMASA.

II. CLASES DE LEYES SINGULARES

La doctrina distingue, en primer lugar, entre leyes singulares de aprobación y de autorización, entendiéndose por las primeras las que aprueban la actuación realizada por otro órgano constitucional distinto del legislador, teniendo su origen doctrinal en la distinción por la doctrina alemana entre ley formal/ley material (23), siendo, en realidad, fedatarias, porque se limitan a aceptar íntegramente el contenido del acto que elevan a categoría de ley aunque puedan incluir otros elementos específicos y, en segundo lugar, leyes singulares de intervención.

Estas últimas con las leyes-medida o leyes-marco que estudiara E. Forsthoff (24) y que son utilizadas especialmente para

(22) MANZELLA, A., «Las Cortes y la Constitución», en obra colectiva *La Constitución española de 1978*, dirigida por E. GARCÍA DE ENTERRÍA y A. PREDIERI, Ed. Civitas, Madrid, 1988, pág. 502 y sigs.

(23) LABAND, P., *Derecho Presupuestario*, ed. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1979.

(24) FORSTHOFF, E., *Über Massnahmegesetz*, Munich, 1954.

el cumplimiento de los fines del Estado social de Derecho y la Administración prestacional. Porque la ley-medida es formalmente una ley y materialmente es un acto administrativo. Técnicamente, sin embargo, no pueden confundirse éstas con las leyes singulares de intervención. Mientras esta última puede encajar perfectamente en las fuentes del Derecho, aquélla puede incluso tener un alcance general. Por tanto, tiene las leyes singulares un carácter estructural e instrumental, mientras que las leyes-medida tienen más bien carácter programático y las primeras sirven de vehículo a la realización de los fines del Estado social y son leyes de acción y no de programación (25).

Esta figura ha sido desarrollada tempranamente por el Tribunal Constitucional (STC 111/1983, de 2 de diciembre, F.J. 10.º) que ha definido este espécimen legislativo. En efecto dice:

«Otro de los motivos de impugnación alegados por los recurrentes, en muy estrecha relación con el estudiado en los fundamentos que preceden, es el que invocando los artículos 38 y 128.2, en inmediata relación con el artículo 86.1, todos de la Constitución española, acusa que la libertad de empresa, garantía institucional del modelo de sociedad, se ha violado porque está reservada a la ley con prohibición del Decreto-Ley. Ciertamente que el primero de los citados preceptos constitucionales en muy directa conexión con otros de la misma C.E. y muy directamente con los artículos 128 y 131, vienen a configurar unos límites dentro de los que necesariamente han de moverse los poderes constituidos al establecer y adoptar medidas que incidan sobre el sistema económico de nuestra sociedad. Pero ni se ha operado aquí una actuación pública de sustracción al sector privado de bloques de recursos o servicios, por cuanto se trata de actuación expropiatoria que recayendo en definitiva sobre empresas diversas, pasan a la titularidad pública, con la previsión, además, de su posible reprivatización, actuando mientras tanto la Administración como empresaria, dentro del marco de la economía de mercado, ni la intervención de em-

(25) FORSTHOFF, E., *op. cit.* nota anterior.

presas, figura contemplada en el artículo 128.2 y legitimada constitucionalmente cuando así lo exigiere el interés general, está impedida a la acción del Decreto-Ley. La expresión mediante ley que utiliza el mencionado precepto, además de ser comprensiva de leyes generales que disciplinan con carácter general la intervención, permite la Ley singularizada de intervención que mediante una situación de extraordinaria y urgente necesidad y, claro es, un interés general legitimador de la medida, está abierta al Decreto-Ley, por cuanto la mención de la ley no es identificable con exclusividad con el de Ley en sentido formal.»

Esto último, con nuestro mayor respeto al Alto Tribunal, es inadmisibile. Este argumento se desmonta fácilmente porque lo que dice no tiene relación alguna con la realidad que pretende encajar en la norma.

No es cierto, en primer lugar, que la intervención en sectores económicos importantes del país pudiese hacerse mediante Real Decreto-Ley conforme quiere el artículo 128.2 C.E., pero no es menos cierto, en segundo lugar, que no puede atenderse al derecho de la propiedad, en ningún caso, tratándose de un derecho fundamental —aunque el mismo no goce de la protección reforzada del artículo 53 C.E., y esto es lo grave verdaderamente y lo que reprochará el T.E.D.H., según después veremos— como luego en la práctica ha venido en suceder. Piénsese sino en la prisa que tuvo el Gobierno para su conversión en Ley.

Aunque no queríamos entrar directamente en el análisis somero del caso RUMASA, es preciso en este apartado de clases de leyes singulares continuar con el argumento (con nuestra réplica) en torno a la idoneidad del Decreto-Ley como vehículo expropiatorio. Esto nos parece muy grave y polémico. La prueba de esto último lo constituye el voto de calidad de la aludida sentencia (STC 111/1983, de 2 de diciembre) y los argumentos de los Magistrados disidentes que en este punto suscribo enteramente. Porque no es la norma adecuada, con independencia de que se haya apreciado la extraordinaria y urgente necesidad

de la intervención del Holding RUMASA. Los disidentes dicen a este respecto lo siguiente:

«Ahora bien, la existencia de una situación de hecho que justifique el recurso al Decreto-Ley no permite, como es obvio, promulgar cualquier Decreto-Ley, sino sólo una disposición de esta naturaleza cuyo contenido no exceda de los límites que el artículo 86.1 de la Constitución impone. Y, a nuestro juicio, a diferencia del parecer mayoritario, por muy flexible que quiera hacerse la interpretación del verbo “afectar”, resulta claro que la norma recurrida, que lleva a cabo una privación singular del derecho de propiedad de determinados ciudadanos por medio de la expropiación, afecta sin duda a tal derecho. Por otra parte, el derecho de propiedad, cuya posible afectación se discute en el presente caso, está garantizado por el artículo 53 de la Constitución, y los tres apartados del mismo no pueden ser artificialmente dissociados de manera que llegue a entenderse que la llamada “garantía expropiatoria” constituye un derecho distinto del derecho mismo de propiedad y no, como efectivamente sucede, una garantía de su contenido, consistente en que “nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto por las Leyes”.

En razón de lo antes expuesto, entendemos que el Real Decreto-Ley afecta al derecho de la 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.»

Ya tenemos una conclusión terminante –sin perjuicio de lo que más adelante se dirá–: el Real Decreto-Ley no es el instrumento normativo apropiado para proceder a la expropiación singular de bienes y derechos de los ciudadanos sin las garantías generales debidas a los mismos.

Pero sigamos adelante...

III. LÍMITES CONSTITUCIONALES A LA EXISTENCIA DE LEYES SINGULARES

Parece evidente que el texto constitucional no configura ningún requisito especial de la estructura interna de la ley en sus condicionamientos formales. De esta forma, las leyes singulares están admitidas por nuestro ordenamiento constitucional (26). Pero, junto a esto, también la Carta Magna establece unos principios dispersos por todo su articulado que actúan como límites constitucionales. Y no cabe duda de que es el Tribunal Constitucional el llamado a proceder a cuantas depuraciones de estos productos normativos sean necesarias para que queden siempre garantizadas las libertades públicas y los derechos fundamentales de los ciudadanos. Y decimos que es trascendente e incluso fundamental el papel a desempeñar por la Justicia constitucional porque estas leyes singulares tienen un campo abonado a la discrecionalidad, cuando no arbitrariedad, que hay que zanjar a toda costa (27). Por todo esto, es muy probable que sea necesaria la reforma de la Justicia constitucional española cosa sugerida ya por otros Tribunales europeos (28). Ha puesto de relieve J. A. Montilla Martos que los principios que limitan al legislador no afectan exclusivamente a las leyes de estructura singular sino que son aplicables a cualquier acto legislativo —también una ley de estructu-

(26) STC 166/1986, de 19 de diciembre.

(27) FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., *Discrecionalidad y arbitrariedad*, Ed. Civitas, Madrid, 1991. Estas palabras del profesor citado —aunque no atañen directamente a la Justicia constitucional— son premonitorias:

«Refundación y depuración conceptual, liberación del lastre de los viejos tópicos, sustitución de la antigua mística por el nuevo aliento del constitucionalismo de nuestros días. En este nuevo texto el Derecho Administrativo, así reequilibrado sigue teniendo un papel decisivo que jugar en la realización del Estado de Derecho. Seguirá siendo, desde luego, la sombra del Estado iluminada por la luz del siglo, en la afortunada frase de BOULOUIS, pero a la nueva luz de nuestros días, en las propias vísperas de un siglo también nuevo, la sombra ha de perder progresivamente los perfiles opresivos que todavía conserva de sus primeros tiempos. De ello depende, además —conviene no olvidarlo—, su propia justificación y, por lo tanto, su supervivencia.»

(28) S.T.E.D.H. de 23 de junio de 1993.

ra general puede vulnerar el principio de igualdad-, pero tienen algunas peculiaridades en relación con las leyes de estructura singular (29).

a) *Una aproximación a su acotamiento*

Ya hemos dicho que estos límites han de operar en cualquier caso para poder evitar así las extralimitaciones del legislador ordinario. Ahora bien, como es natural, estos límites no podrán operarse ni hacerse efectivos si no se dispone por nuestro ordenamiento constitucional de los mecanismos procesales adecuados a tal fin. Esto es lo que cabalmente se echa en falta en la actual regulación del Tribunal Constitucional por su Ley Orgánica de 3 de octubre de 1979.

b) *La división de poderes y las leyes singulares*

El modelo organizativo del Estado y el sistema constitucional de la división de poderes actúan también como límites a la proliferación de leyes singulares ya que todos los poderes públicos tienen encomendado un cometido o función constitucional que sólo cada uno de ellos puede realizar legítimamente. Por eso, en estos sistemas constitucionales modernos, como es bien sabido, el legislativo ha de dictar normas generales, el ejecutivo la función de aplicarlas y el judicial la de resolver los conflictos que surjan en su aplicación (30). Debe considerarse, sin embargo, que la concepción objetiva de función hace que la tradicional teoría de la separación de poderes no pueda ser aplicada en toda su puridad (31) pero esto,

(29) MONTILLA MARTOS, J. A., *Las leyes singulares en el ordenamiento constitucional español*, Ed. Civitas, Madrid, 1994.

(30) GARCÍA PELAYO, M., *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Editorial Alianza, Madrid, 1977.

(31) Como la teorizaron J. LOCKE y MONTESQUIEU.

en realidad, nunca sucedió así. Y siendo ello así, se extiende más bien a la aplicación de principios o técnicas de control mediante la coordinación, la cooperación y la información entre todos los órganos constitucionales del Estado. Este equilibrio organizacional y funcional es la mejor garantía del respeto de las libertades públicas y derechos fundamentales de los ciudadanos, toda vez que garantizan el normal funcionamiento del Estado-organización entero.

Esta antinomia entre leyes singulares y principio de separación de poderes nos lleva a reafirmarnos en esta incompatibilidad entre ambos fenómenos aunque el Tribunal Constitucional —como se sabe y se verá más adelante— admite la existencia «*muy excepcional*» de estas leyes singulares, lo que supone una intervención legislativa en una función administrativa propia del Gobierno aunque afirma que «*el desequilibrio institucional*» que conlleva la intromisión de uno de dichos poderes en la función de otro, no se produciría si se respetase esta separación de poderes. Y, lógicamente, a estos efectos, puede afirmarse que existe una reserva a órganos administrativos que sólo la Administración puede realizar (art. 103 C.E.) (32).

Y también existe una reserva de jurisdicción según ya hemos observado. Si esto no es así, si no guarda la ley las notas de generalidad, abstracción y racionalidad a que venimos aludiendo, puede suceder muy bien que el legislador invada funciones de Jueces y Magistrados, que difícilmente podrán desempeñar sus funciones de «*juzgar y hacer ejecutar lo juzgado*» en el supuesto de leyes singulares o de caso único que estamos estudiando (33).

(32) JIMÉNEZ BLANCO, A., «La función legislativa y la reserva de Administración: notas sobre un nuevo concepto», en *Las Cortes Generales*, Dirección General del Servicio Jurídico del Estado-Instituto de Estudios Fiscales, vol. II, Madrid, 1987, pág. 1449 y sigs.

(33) MUÑOZ MACHADO, S., *La reserva de jurisdicción*, Ed. La Ley, Madrid, 1989.

Y el Tribunal Constitucional ha venido a resumir así el problema:

1.º En la Constitución no existe ningún precepto que impida que las leyes tengan un carácter singular. Sin embargo, «*la vocación a la generalidad*» que su propia estructura interna impone a las leyes viene protegida por el principio de igualdad en la ley establecida en el artículo 14. Lo cual no proscribe diferencias o singularizaciones, sino que exige que éstas no se establezcan si no existe una justificación objetivamente razonable.

2.º Las leyes singulares tienen un contenido material que, al menos en parte, es actividad ejecutiva o de administración. No obstante ser admisibles intercomunicaciones entre ambas funciones, no hay que olvidar que la Constitución encomienda la potestad legislativa del Estado a las Cortes Generales –artículo 66.2– y la ejecución al Gobierno –artículo 97– y, por tanto, «*esa separación debe ser normalmente respetada a fin de evitar el desequilibrio institucional que conlleva la intromisión de uno de dichos poderes en la función propia del otro*». Las leyes singulares, por tanto, deben adoptarse sólo en supuestos excepcionales que no puedan resolverse por procedimientos normales y por los poderes encargados normalmente de hacerlo.

Afirma S. Muñoz Machado que, pese a todo, nuestros Magistrados constitucionales han convenido en la necesidad, impuesta por la Constitución, de que las leyes singulares siempre dejen espacio para el ejercicio ulterior de la función jurisdiccional. Donde ha quedado abierta la discrepancia es en la cuestión de decidir si es suficiente con que el Tribunal Constitucional pueda pronunciarse sobre el contenido de la ley singular. O, si, por el contrario, es preciso que la ley deje espacio para actos aplicativos concretos que puedan ser sometidos a control de los jueces ordinarios.

c) *El principio de igualdad y las leyes singulares*

Este principio supone, ante todo, la igualdad de trato (34). Hay por tanto igualdad en la ley (art. 14 C.E.) e igualdad en la aplicación de la ley. La igualdad en la ley impide que el legislador distinga, de forma irrazonable o arbitraria, un supuesto de hecho al que anuda consecuencias jurídicas determinadas, otorgando un trato distinto a personas que se encuentran en la misma situación jurídica. La igualdad en la aplicación de la ley, por su parte, impide que un órgano aplicador del Derecho, bien un órgano judicial, bien la Administración, interprete la norma pertinente en un determinado supuesto de manera distinta a como lo ha hecho anteriormente en casos sustancialmente iguales (35).

Hay que tener en cuenta, sin embargo, como el propio Tribunal Constitucional ha subrayado oportunamente, que la igualdad jurídica no impide la existencia de leyes singulares, teniendo en cuenta que con un caso extremo de tratamiento legislativo diferenciado, sino que su promulgación habrá de estar justificada por el legislador. Afirma J. A. Montilla Martos que, en la modalidad característica de las leyes singulares de intervención, el elemento teleológico tiene una dimensión doble: por un lado, la finalidad de la ley constituye un elemento básico en el juicio de razonabilidad y, por otro, la finalidad es, a su vez, una característica insita a la propia ley singular que responde a la relación medio-objeto desde un punto de conexión teleológico. Por ello, la finalidad de la actuación legislativa tiene especial importancia en las leyes singulares de intervención puesto que no sólo es un elemento característico del juicio de razonabilidad en los casos de igualdad en la ley, especialmente significativo en este caso es un plano formal, ante la dificultad

(34) RODRÍGUEZ PIÑERO, M. y FERNÁNDEZ LÓPEZ, M. F., *Igualdad y discriminación*, Ed. Tecnos, Madrid, 1986.

(35) SSTC 49/1982, de 14 de julio; 83/1984, de 24 de julio; 144/1988, de 12 de julio y 73/1989, de 20 de abril respectivamente.

de un término de comparación derivada de la concreción práctica, es decir, de la situación fáctica y su consecuencia jurídica, sino que el propio acto legislativo enjuiciado, ley singular de intervención, ha sido promulgado en aras de una finalidad (relación medio-objeto) (36).

Y los tres elementos que concurren en el juicio de racionalidad son la propia ley, su finalidad y el supuesto de hecho (37).

d) *Exigencias de la nota de generalidad en las leyes singulares que afectan a las libertades públicas y derechos fundamentales de los ciudadanos*

Ha sido el propio Tribunal Constitucional el que ha establecido este otro límite a las leyes singulares (38). Y este límite al legislador ordinario para la regulación de derechos fundamentales es de carácter material y no principal como veíamos que ocurría con los otros límites constitucionales hasta aquí examinados. Esto es justamente también lo que sucede en Alemania en donde el artículo 19.1 de la G.G. establece que «cuando de acuerdo con la presente Ley Fundamental un derecho fundamenal pueda ser restringido por ley o en virtud de una ley, ésta deberá tener carácter general y no ser limitada al caso individual (39). No existen límites constitucionales específicos al desarrollo de estos derechos fundamentales por el legislador y a la interdicción de productos normativos como el que estudiamos al contrario de lo que ocurre en la Ley Fundamental o en la Constitución portuguesa. El único límite es el general establecido en el artículo 53.1 C.E. (equivalente del

(36) MONTILLA MARTOS, J. A., *Las leyes singulares en el ordenamiento constitucional español*, Ed. Civitas, Madrid, 1994.

(37) PORRAS NADALES, J. A., «La ley singular y el problema del control de su soporte causal», *R.D.P.*, núm. 30/1989.

(38) STC 166/1986, de 19 de diciembre, F.J. 11.

(39) Iguales previsiones se encuentran en los artículos 5.2 y 103.3 para el derecho a la libertad de expresión y para las leyes penales, respectivamente.

191 G.C.). Esto ha llevado a algún sector doctrinal a sostener la posibilidad de excepciones y la admisión en algunos casos de la existencia de estas leyes (40). Pero, además de lo dicho, los derechos fundamentales pueden verse también afectados por la inobservancia de algún otro principio constitucional referido más arriba (41).

Parece evidente que el legislador ordinario no tiene otros límites que los ya expuestos en relación con los derechos fundamentales y las libertades públicas. Un problema distinto, aunque conexo, puede ser la relación entre derechos fundamentales y garantías institucionales que puede afectar también a la promulgación de leyes de caso único. No entraremos en ello por no ser este el lugar más apropiado (42). De manera que, como bien se ve, esta exigencia de la nota de generalidad de leyes singulares afectantes a la configuración o desarrollo constitucional de los derechos fundamentales y de las libertades públicas se hace así inexcusable y lo ha puesto de relieve algún sector de nuestra doctrina científica (43). Y no debe ol-

(40) CRUZ VILLALÓN, P., «El legislador de los derechos fundamentales», *A.D.P.E.P.*, núm. 2/1989-1990 y PAREJO ALFONSO, L., *Crisis y renovación en el Derecho público*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991.

(41) PAREJO ALFONSO, L., «El contenido esencial de los derechos fundamentales», *R.E.D.C.*, núm. 3/1981.

(42) GALLEGO ANABITARTE, A., *Derechos fundamentales y garantías institucionales: análisis doctrinal y jurisprudencial (derecho a la educación, autonomía local, opinión pública)*, ed. U.A.M.-Civitas, Madrid, 1994. Vid también CRUZ VILLALÓN, P., «Formación y evolución de los derechos fundamentales», *Revista de Derecho Constitucional*, núm. 25/1989 y BAÑO LEÓN, J. M., «La distinción entre derecho fundamental y garantía institucional en la Constitución española», *Revista de Derecho Constitucional*, núm. 24/1988.

(43) SANTAMARÍA PASTOR, J. A., *Fundamentos de Derecho Administrativo*, tomo I, Ed. Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1988. La doctrina española ha dado un concepto de Ley acomodado al nuevo hábito constitucional que hay que destacar aquí. Así, GALLEGO ANABITARTE, A., *Derecho Administrativo. Programa y Guía. Prelección*, Ed. U.A.M., 1980. Concretamente dice:

«Todos los poderes del Estado están, pues, igualmente vinculados al titular de la soberanía nacional, e igualmente sujetos a la Constitución que es la expresión del poder constituyente, tras cuya aprobación y promulgación no hay ningún ejercicio de la soberanía nacional, sino ejercicio de poder público

vidarse que también alcanza responsabilidad al legislador ordinario por daños ocasionados con ocasión de la promulgación de leyes singulares. Sin embargo, «*de lege data*», mantene- mos un criterio negativo sobre el particular por doloroso y alarmante que esto pueda parecer para la idea helleriana –y más recientes aún– del Estado de Derecho (44).

IV. EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LAS LEYES SINGULARES Y EL PRINCIPIO DE TUTELA JUDICIAL EFECTIVA

Otra de las condiciones «*sine qua non*» de la existencia misma de las leyes singulares o de caso único es la posibilidad que deben tener los perjudicados para el acceso a examen o «*juicio de constitucionalidad*» de la ley misma. Esto ya se sostenía por la doctrina extranjera desde el nacimiento de la Justicia constitucional aunque no fue sino en Alemania, bajo el imperio de la Grundgesetz cuando harán fortuna estas ideas. Por eso, aunque en otro sentido, es esencial la Sentencia del Tribunal Constitucional Federal Alemán de 14 de marzo de 1972 como tuvimos ocasión de comprobar más atrás.

Así que, por esta razón, existen garantías constitucionales del libre ejercicio por los ciudadanos de sus derechos fundamentales que cuentan con tres presupuestos, a saber: a) la existencia de un interés tutelado en la Constitución, b) un po-

a través de órganos y competencias fijadas constitucionalmente cuya legitimidad en el ejercicio de sus competencias es exactamente igual en todo porque todas emanan del pueblo español, y se ejercen de la manera y con el ámbito previsto en el orden jurídico fundamental del Estado que es la Constitución.»

(44) JIMÉNEZ LECHUGA, F. J., *Responsabilidad patrimonial de los poderes públicos en el Derecho español y comunitario europeo (una visión de conjunto)*, de próxima y previsible publicación en Marcial Pons. Vid. también LEGUINA VILLA, J., «La responsabilidad patrimonial de la Administración, de sus autoridades y del personal a su servicio», en obra colectiva *La nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, Ed. Tecnos, Madrid, 1993, Dirs.: J. LEGUINA VILLA y M. SÁNCHEZ MORÓN, pág. 394 y sigs.

tencial peligro de lesión de ese interés y, c) la existencia de una organización objetivamente idónea para su defensa en caso de impedimento o contravención (45). Se convierten, pues, en piezas clave para la protección de los derechos de los ciudadanos el principio de igualdad –en el sentido visto más atrás– y el de tutela judicial efectiva (arts. 14 y 24 C.E.). Es muy interesante la opinión de Carnelutti según la cual la sustracción al control judicial de actos legislativos de estructura singular supone promulgar leyes «*en fraude de ley*» ya que, en puridad, lo que se hace es atribuir arbitrariamente fuerza de ley a un acto administrativo para evitar la tutela judicial ordinaria e impedir así «*a radice*» cualquier posibilidad de intervención judicial (46). Esto es lo que ha sucedido recientemente en España con las expropiaciones legislativas que impiden a los perjudicados cualquier tipo de impugnación, más allá de los estrechos cauces que ofrece la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional de 3 de octubre de 1979, por la jurisdicción ordinaria, ya que, si enjuicia una ley, se extralimita por ir contra su función constitucional y contra el propio principio de tutela judicial efectiva (el enjuiciar leyes), entrándose así en un callejón sin salida (47).

Hace algunos años afirmaba atinadamente S. Muñoz Machado que cuando la ley ocupa todo el espacio que media entre la regla abstracta y la aplicación concreta, usurpa también el ejercicio de una función que le es ajena e impide que pueda desarrollarse ante los jueces un contencioso –con todas las garantías debidas en el Estado de Derecho– sobre los problemas

(45) GALEOTTI, S., «Garanzia costituzionale», *EdE*, vol. XVIII, Milano, Giuffrè, 1969.

(46) CARNELUTTI, F., «Il giudice e la lex im fraudem legis», *Riv. Dir. Proc.*, 1952.

(47) ALONSO GARCÍA, E., «El control por el Tribunal Constitucional del sistema español de fuentes del derecho a través del artículo 24 de la Constitución», *R.E.D.C.*, núm. 24/1988, Vid. también PARADA VÁZQUEZ, J. R., «Expropiaciones legislativas y garantías jurídicas: el caso RUMASA», *R.A.P.*, núm. 100-102/1983.

aplicativos de la ley. Y observa también el citado profesor que es curioso que el propio Tribunal no haya reparado —o no haya querido reparar pensamos nosotros— en la reserva de jurisdicción del artículo 117.1 C.E. cuando sí ha declarado que las leyes singulares invaden el principio de reserva de Administración, opinión que suscribimos enteramente por obvio y por trascendental como puede fácilmente comprenderse (48).

V. EL CASO RUMASA Y LA SENTENCIA DEL T.E.D.H.
DE 23 DE JUNIO DE 1993

Llegamos así al punto álgido y central de nuestra exposición que no es otro que el de las leyes singulares de intervención en la vida económica (expropiaciones legislativas) y las garantías constitucionales o frenos a estos productos normativos de «*alto riesgo*» si se nos permite la expresión tomada de los especialistas sanitarios, hoy muy en boga. Aunque existen otras situaciones que guardan similitud con el caso que ahora estudiamos en el Derecho comparado, no haremos nosotros mención a ellas. La expropiación del Grupo RUMASA el 23 de febrero de 1983 ha levantado una viva dedicación y estudio doctrinal de estas operaciones que, aunque pueda parecer extraño, ha dividido a la doctrina española. En general, se admite la posibilidad de estas operaciones legislativas pero se discrepa de ellas por su falta de garantía.

Dividiremos en seis apartados nuestro estudio de este caso singular de la Justicia española con un estudio particular de la Sentencia del T.E.D.H. de 23 de junio de 1993. Diez largos años de procesos judiciales e incertidumbre al final de este laberíntico proceso que para su propietario ha sido un vía crucis y que no cree todavía concluido (49). Pero veamos los hechos:

(48) MUÑOZ MACHADO, S., *La reserva de jurisdicción*, Ed. La Ley, Madrid, 1989.

(49) Al menos esto es lo que el señor Ruiz Mateos declaró en *Diario IDEAL* de Granada el día 27 de enero de 1995 con ocasión de un viaje realiza-

– RUMASA I. Dictado el Real Decreto-Ley 2/1983, de 23 de febrero, sobre expropiación, por razones de utilidad pública e interés social de los Bancos y otras sociedades que componen el Grupo «Rumasa, S.A.», se ha interpuesto recurso de inconstitucionalidad 116/1983 contra el mismo por don José María Ruiz Gallardón y 54 Diputados más, basado en las alegaciones que luego analizaremos, el Tribunal Constitucional dicta la Sentencia 111/1983, de 2 de diciembre, por la que desestima el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra el Real Decreto-Ley 2/1983, de 23 de febrero, de expropiación del Holding RUMASA, emitiendo voto particular la mitad de sus miembros, concretamente los Magistrados señores Gloria Begué Cantón, Angel Escudero del Corral, Rafael Gómez-Ferrer Morant, Francisco Pera Verdager, Francisco Rubio Llorente y Antonio Truyol Serra, respectivamente (50).

– RUMASA II. En este caso se trata del intento de recuperación de los bienes expropiados por parte de don José María Ruiz Mateos, por lo que éste presentó demanda de juicio interdictal ante el Juzgado de Primera Instancia número 18 de Madrid contra el Estado Español y dicho Juez planteó, por Auto de 5 de octubre de 1984, cuestión de inconstitucionalidad respecto de determinados preceptos de la Ley, se refiere a la conversión del Real Decreto-Ley 2/1983, de 23 de febrero, en Ley 7/1983, de 29 de junio, concretamente los artículos 1 y 2 de la citada ley por opuestos al artículo 24 C.E.

Como es conocido, el Tribunal Constitucional, por Sentencia 166/1986, de 19 de diciembre, desestimó la cuestión de inconstitucionalidad planteada por el Juzgado de Primera Instancia número 18 de los de la capital del Reino.

do a aquella ciudad para interesarse por la compra de la empresa Cervezas Alhambra, S.A. que parece atravesar por una difícil situación económica y pretende ser vendida por sus actuales propietarios a otras empresas cerveceras.

(50) «BOE», núm. 298, de 14 de diciembre de 1983.

Hay un voto particular del Magistrado don Francisco Rubio Llorente al que se adhiere el también magistrado del Alto Tribunal don Antonio Truyol Serra, discrepando del sentir de la mayoría, al entender que los artículos 1 y 2 de la Ley 7/1983, de 29 de junio, en cuanto que opuestos a la letra y espíritu del artículo 24.2 de la Constitución, son inconstitucionales y también son contrarios al artículo 33.3 de la propia C.E. (51).

– RUMASA III. En esta ocasión se trata de la cuestión de inconstitucionalidad número 1.628/1989, suscitada por el Juzgado de Primera Instancia número 18 de Madrid, promovido por don José María Ruiz Mateos y Jiménez de Tejada y otros contra el Estado Español con el fin de recuperar la posesión de los bienes expropiados al Grupo RUMASA por las leyes ya citadas y contra los artículos 1 y 2 de la Ley 7/1983, habiéndose recurrido en apelación la meritada sentencia ante la Audiencia Provincial de Madrid que, por Auto de 9 de julio de ese año planteó cuestión de inconstitucionalidad contra los referidos preceptos de la ley expropiatoria.

La STC 6/1991, de 15 de enero, pone fin a este nuevo intento de los expropiados por recuperar la propiedad perdida al declarar que los preceptos impugnados no se oponen a los artículos 14 y 33.3 de la Constitución.

Hay un voto particular que formulan los Magistrados don Francisco Rubio Llorente y don José Gabaldón López al entender que tales preceptos violan efectivamente los artículos 14 y 33 de la Constitución española (52).

Podemos hacer un estudio dividiéndolo en los siguientes apartados:

(51) «BOE», núm. 3, de 3 de enero de 1987.

(52) «BOE», núm. 38, de 13 de febrero de 1991.

1.º Ambito y objetivo: Se trataba de una expropiación y no una nacionalización que, además, afectó a un gran número de empresas y también un amplísimo número de accionistas del Grupo RUMASA, que era un holding, de forma que, todas las empresas se encontraban interpenetradas, pudiendo la cabeza del Grupo dirigir los destinos de las demás en las que participaba sin tener la mayoría accionarial por la naturaleza misma de estas sociedades mercantiles. Además, puede calificarse de heterogéneo el Grupo en cuanto al tipo de empresas y de accionistas o propietarios del capital de todas ellas.

2.º Inidoneidad del instrumento del Real Decreto-Ley para acordar la expropiación del Grupo RUMASA: Ya hemos dejado dicho que este instrumento normativo no podría, en ningún caso, «afectar a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos, regulados en el Título I de la Constitución española» (arts. 10 a 38) y parece evidente que la propiedad es uno de esos derechos. Y como la expropiación legislativa del Grupo RUMASA ataca en nuestra opinión el contenido esencial del derecho de propiedad, el instrumento elegido y el contenido del mismo Real Decreto-Ley es a todas luces inconstitucional. Y esto es lo que pensó tempranamente un sector amplio de la doctrina española.(53).

La STC 111/1983, de 2 de diciembre, no es acorde con nuestro parecer que es también el de los Magistrados disidentes como recordará el lector. En este sentido es especialmente explícito del sentir del Tribunal Constitucional el siguiente F.J.:

«Octavo.—Se ha señalado —y este el otro de los motivos de impugnación con proyección directa sobre el Decreto-Ley— que el Decreto-Ley no es figura constitucionalmente válida para afectar al derecho de propiedad, porque este derecho tiene reconocimiento en el artículo 33 que forma parte del

(53) PARADA VÁZQUEZ, J. R., «Expropiaciones legislativas y garantías jurídicas», R.A.P., núm. 100-102/1983.

título I de la Constitución, dentro de una sección que lleva como rúbrica la "de los derechos y deberes de los ciudadanos". Una interpretación del artículo 86.1 que lleva 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 artículo 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 propio sentido literal del precepto, sino, además, a un análisis comparativo con los otros artículos (los artículos 81 y 82) y a lo expuesto en nuestra sentencia de 4 de febrero de 1983 ("Boletín Oficial del Estado", de 9 de marzo) en la que, a propósito del artículo 31 de la C.E., situado en la misma sección que el artículo 33 ahora invocado, el criterio adoptado no fue el de la coextensión de los artículos 81.1 y 86.1 de la C.E. Por otra parte, la tesis partidaria de la expansión de la limitación contenida en el artículo 86.1 de la C.E. se sustenta en una idea tan restrictiva del Decreto-Ley que lleva en su seno el vaciamiento de la figura y la hace inservible para regular con mayor o menor incidencia cualquier aspecto concerniente a las materias incluidas en el título I de la Constitución, sin más base interpretativa que el otorgamiento al verbo «afectar» de un contenido literal amplísimo, como con tan exigua base se conduce a la inutilidad absoluta del Decreto-Ley, pues es difícil imaginar alguno cuyo contenido no afectase a algún derecho en el título I, es claro que tal interpretación, fácilmente reducida *ad absurdum*, tampoco puede ser aceptada, ni la aceptó el Tribunal en su Sentencia de 4 de febrero de 1983 (fundamento jurídico sexto) ("Boletín Oficial del Estado" de 9 de marzo). Entre una y otra línea interpretativas, ambas, por extremas rechazables, la cláusula reactiva del artículo 86.1 de la C.E. ("no podrán afectar...") debe ser entendida 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 dé pie para que por Decreto-Ley se vaya en contra del contenido o elementos esenciales de alguno de tales derechos. Esta vía interpretativa exige también que se tenga muy en cuenta la configuración constitucional del derecho afectado en cada caso, e incluso su colocación en el texto constitucional dentro de las diversas secciones y capítulos de su título I, dotados de mayor o menor vigor protector a tenor del artículo 53 de la C.E. En el caso que nos ocupa, el derecho de propiedad, incluido en la sección 2.^a del capítulo II del Título I, aparece regulado en el artículo 33, donde se contiene una doble garantía de tal derecho, ya que se reconoce desde la vertiente individual, esto es como un derecho subjetivo, debilitado: sin embargo, en cuanto cede para convertirse en un equivalente económico, cuando el bien de la comunidad, concretado en el artículo 33.3, por la referencia a los conceptos de utilidad pública e interés social, legitima la expropiación. La garantía expropiatoria como garantía patrimonial, tiene su reconocimiento constitucional en el indicado precepto cuando precisa que la privación de los bienes o derechos está condicionada, para su regulación constitucional, a que se lleve a cabo mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto en las leyes. La cuestión se traslada a examinar si el Decreto-Ley priva de estas garantías o sin llegar a este extremo de incidencia en el derecho, altera elementos esenciales, examen, por lo demás, que debe hacerse teniendo bien presente que el Decreto-Ley ha sido sustituido por la Ley 7/1983, que no habiendo sido impugnada proporciona cobertura inatacable aquí a la expropiación; y es que la expropiación, por voluntad de los impugnantes, ha quedado preservada de todo pronunciamiento que pudiera conducir a situaciones anteriores a la misma.»

No se comprenden muy bien estos oscuros razonamientos del Tribunal Constitucional. Y no parece tampoco que tenga sentido afirmar que la conversión del Real Decreto-Ley en Ley posterior, «*purgue*» a aquél de su segura inconstitucionalidad. Cosa distinta sería, en cambio, la posterior impugnación de la

ley, pero ya por otros motivos (54). Estos no son sino los demás que argumentan los recurrentes, aunque no todos (55).

3.º Negación del principio de tutela judicial efectiva al tratarse de un acto que, si materialmente es un acto administrativo, formalmente es una ley: Parece que al elegir esta norma como instrumento para la expropiación, se encontraron los recurrentes ante hechos consumados, sin audiencia previa, y con la imposibilidad de recurrir como hubiese ocurrido si se hubiesen empleado los cauces ordinarios que preveía la Ley de Expropiación Forzosa, habiéndose infringido así los artículos 24.1, 53.2 y 105, a) de la Constitución. Entendían que se había producido una vía de hecho que la conversión en ley posteriormente no podía subsanar pues adolecía la norma de nulidad radical.

Pero el Tribunal Constitucional no lo entendió así al admitir que el legislador podía dictar, con valor de ley, preceptos espe-

(54) Vid., no obstante, GALLEGO ANABITARTE, A., «Sobre la no inconstitucionalidad del Real Decreto-Ley 2/1983, de 23 de febrero», *Revista Jurídica La Ley*, 12 de abril de 1983.

(55) STC 111/1983, de 2 de diciembre. Su F.J. 9.º dice:

«... Que no se acudiera a esta regulación (artículo 52 de la L.E.F.) y se arbitrara la solución legislativa mediante la fórmula del Decreto-ley puede explicarse, por lo demás, por la insuficiencia de aquella regulación para la singularidad del caso, pero sin que esto altere desde el marco del artículo 86.1 de la Constitución Española, que tal regulación de la necesidad de la 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 artículo 2 del Rel Decreto-Ley 2/1983, luego trasladado a la Ley 7/1983 también en su artículo 2.º. El que la singularidad del caso haga quebrar la regla del previo pago, y la más formal que real del depósito previo prevista para los supuestos precisos de la ocupación urgente que dice el artículo 52 de la L.E.F., con no ser problema específico de la expropiación en cuanto cubierta por el Decreto-ley, pues es común al contenido de la Ley 7/1983, lo que sería bastante para excusar su estudio porque entrañaría un enjuiciamiento de esta ley, es claro que no respondería por la singularidad de la expropiación de que tratamos a las exigencias institucionales del previo pago. Seguramente la conclusión a que acabamos de llegar 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.»

cíficos para supuestos únicos o sujetos concretos por cuanto la Constitución española no contiene precepto alguno, explícito o implícito, que imponga una determinada estructura formal a las leyes que imposibilite que aquéllas tengan forma singular, evidenciando, por otro lado, 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 funcional, de manera que es lícito al legislador adoptar decisiones singulares, cuando así lo requieran situaciones singulares al igual que es lícito a la Administración emplear la función normativa propia de aquél, mediante el ejercicio de su poder reglamentario (56).

Pero el propio Tribunal Constitucional acaba reconociendo —muy a su pesar por el hilo de sus argumentaciones— que la expropiación acordada por ley singular tiene que mermar necesariamente el cúmulo de garantías que la Constitución y las leyes establecen en defensa de los ciudadanos.

Recuérdese que el Magistrado Francisco Rubio Llorente —al que luego se adhiere el también Magistrado Antonio Truyol Serra— formularon voto particular a la Sentencia 166/1986, de 19 de diciembre, según el cual, los artículos 1 y 2 de la Ley 7/1983, de 29 de junio, en cuanto que opuestos en su espíritu y letra al artículo 24.2 de la Constitución son inconstitucionales, y también lo son por referencia al artículo 33.3 C.E.

Y se afirma también en este voto particular que, ni toda Ley singular ha de ser como la Ley 7/1983, Ley de caso único, ni toda Ley singular expropiatoria ha de definir la «*causa expropriandi*», como hace dicha Ley, no en términos abstractos, sino en términos concretos por referencia inmediata a la titularidad de los bienes que se trata de expropiar y sin asegurar a la expropiación un fin trascendente al hecho mismo de la

(56) STC 166/1986, de 19 de diciembre, F.J. 11.

privación de la propiedad. Son estas características concretas de la Ley 7/1983, que en la Sentencia no se analizan, las que hacen posible que los actos de aplicación de esta decisión concreta en forma de Ley escapen a la posibilidad de tutela judicial efectiva y las que, en consecuencia, la vician de inconstitucionalidad (57).

Por eso ha reaccionado muy críticamente contra esta decisión de nuestro Tribunal Constitucional la doctrina española representada fundamentalmente por G. Ariño Ortiz y J. R. Parada Vázquez ya que entienden –como también lo entendemos nosotros pese a la Sentencia que comentamos– que no es admisible una Ley singular limitativa de derechos (incluso ablatoria del derecho de la propiedad) porque ello atenta contra los más elementales principios informadores del Estado de Derecho, llenando más allá de donde deben ir (*«ultra vires»*).

Además, la utilización de estos procedimientos ocasiona también la indefensión de los afectados porque no existe norma alguna ni en la L.O.T.C. ni en parte otra alguna de nuestro ordenamiento jurídico que permita a los interesados acceder directamente a la justicia constitucional, no pudiendo siquiera utilizar la vía del recurso de amparo, por lo que indefensión y la merma de sus derechos (art. 24 C.E.) es completa, por más que diga el Tribunal Constitucional que, primero, en cuanto al Real Decreto-Ley, se utilizó el recurso de inconstitucionalidad, y, en los otros dos supuestos (SSTC 166/1986 y 6/1991), se planteará la cuestión de inconstitucionalidad. Como no existe legitimación procesal de los perjudicados en estos procesos constitucionales, la solución que nos ofrece el Tribunal Constitucional es a todas luces insuficiente e insatisfactoria. Para ser más exactos, la verdad es que no nos ofrece ninguna.

No se comprende bien, en cambio, dados los términos del fallo, los pronunciamientos del F.J. 12 de la STC 166/1986, de 19 de diciembre. Dice:

(57) Posición que también nosotros mantenemos.

«La doble singularidad de las expropiaciones legislativas, pues son singulares como leyes y lo son como medidas expropiatorias adoptadas por el legislador, hacen que la aplicación de la doctrina anteriormente expuesta con referencia genérica a las leyes singulares, no agote el tema de la constitucionalidad de las leyes singulares de expropiación, ya que éstas, en razón a la materia sobre la cual recaen, están sometidas a las garantías que establece el artículo 33.3 de la Constitución e inciden según ya se deja dicho, sobre el derecho a la tutela judicial de la propiedad, que el artículo 24.1 de la misma Constitución garantiza a los propietarios.»

Más razonable parece el siguiente párrafo del anterior Fundamento Jurídico, que sí compartimos. En efecto, dice:

«C) Los derechos fundamentales no consienten, por su propia naturaleza, Leyes singulares que tengan el específico objeto de condicionar o impedir su ejercicio; dichos derechos son materia general reservada a las leyes generales y reducto inmune a medidas legislativas singulares.»

Pero, el derecho de propiedad, ¿no es un derecho fundamental con independencia que su protección jurídica se encuentre debilitada en relación con otros de estos derechos (libertad de expresión, v. gr.)? Esto es incomprensible.

Agudamente observa S. Muñoz Machado que es curioso que el Tribunal Constitucional no extienda la misma observación a la interferencia efectiva que la ley singular produce en el ámbito de la jurisdicción, donde, sin embargo, sí hay una reserva constitucional expresada de forma activa (independencia de los jueces, art. 117.1; la exclusividad de la función, art. 117.3; el derecho a la tutela judicial plena, art. 24.1) y también por exclusión (a los demás poderes se le atribuyen funciones diferentes) (58).

(58) MUÑOZ MACHADO, S., *La reserva de jurisdicción*, Ed. La Ley, Madrid, 1989.

4.º La «*causa expropiandi*» y la reversión en los supuestos de reprivatización: Este era otro de los problemas más peliagudos del caso RUMASA ya que, como es sabido, conforme a la legalidad ordinaria, si la utilidad pública o el interés social que motivaron la operación expropiatoria han desaparecido, parece razonable que los bienes expropiados reviertan de nuevo al patrimonio del que fuera su legítimo dueño. Por eso, cuando se produjo la «*reprivatización*», el señor Ruiz Mateos pretendió recuperar nuevamente las empresas del Holding que le habían sido expropiadas. Y el Gobierno optó por esta solución ya que el mantenimiento de las mismas lejos de producirse beneficios le ocasionaba cuantiosas pérdidas. Pero parece que lo que ocurrió fue que, supuesta la causa expropiandi de la necesidad de la expropiación para evitar la desestabilización del sistema económico en su conjunto, lo que ocurriese después no interesaba ni a las Cortes Generales ni al Gobierno, por lo que se dispuso que no se produciría la reversión. Esto creó mucha confusión en los distintos Juzgados y Salas de la entonces Audiencia Territorial de Madrid que vinieron a unificar el Tribunal Supremo y el Tribunal Constitucional.

La STC 67/1988, de 18 de abril (59), dijo, entre otras cosas, la siguiente:

«El derecho de propiedad y sus garantías... no son susceptibles, de acuerdo con el artículo 53 de la Constitución del recurso constitucional de amparo, por lo que éste no podría servir como instrumento para proteger al ciudadano frente a las expropiaciones que no respetaran las garantías del artículo 33.3 de la Constitución. Ello no supone, sin embargo, la desprotección de tales derechos sino (únicamente la encomienda a los tribunales ordinarios de tal protección que, a tal fin, siempre tendrían abierta) la vía de la cuestión de inconstitucionalidad. (De ahí que, para obviar esta falta de protección constitucional directa, los recurrentes en amparo ale-

(59) «BOE», núm. 108, de 5 de mayo.

guen que las enajenaciones acordadas por el Consejo de Ministros), desconociendo el derecho a la reconversión de los bienes expropiados, (derecho) que consideran esencial a toda expropiación y que sería reconocido (por ello) a todos los españoles (supone) una privación singular y discriminación (de dicho derecho y en perjuicio de los mismos).»

Estas alegaciones son contestadas por el Tribunal Constitucional en los siguientes términos:

«... el supuesto de hecho para el surgimiento (del derecho de reversión) no es el de la enajenación del bien... sino el de su no destinación al fin expropiatorio (supuesto) del que sólo puede ser un síntoma o prueba, la enajenación de ese bien a un tercero privado. Sería esta cesación sobrevenida de la causa (por no destinación del bien al fin para el que fue expropiado y consiguiente abandono o incumplimiento de este fin), la que permitiría que la expropiación perdiera sus efectos (provocando) la retrocesión del bien a aquél a quien le fue expropiado. Si (por el contrario) no ha habido fracaso en la operación expropiatoria, el derecho de reversión no tiene ocasión de desplegarse ni posibilidad de surgir.»

Y continúa:

«Con la asunción del control del Grupo y su posterior saneamiento se estaba dando cumplimiento, pero no se agotaba, la «causa expropriandi», dentro de la cual (también) puede insertarse, para satisfacer la misma finalidad expropiatoria, la posterior enajenación de las empresas (siempre que esta enajenación) se encuentre sometida a una serie de requisitos y condiciones que traten de evitar precisamente el que se cumpla la finalidad perseguida con la expropiación (finalidad que en ningún momento lo fue nacionalizadora) en el sentido de que el destino final de los bienes fuera finalmente (necesariamente) su asunción por el sector público, sino (el saneamiento de aquellas empresas, objetivo éste) que podría cumplirse también mediante la fórmula de la posterior privatización que ha sido elegida.

(...) debe tenerse en cuenta (a mayor abundamiento, concluye el T.C.)... que las empresas han tenido que ser reorganizadas y saneadas con cargo a fondos públicos, lo que hace que, al margen de la titularidad formal de las acciones, no se dé necesariamente una total identidad sustancial entre las Empresas en el momento de la expropiación y el momento de su saneamiento (todo ello, sin contar con el riesgo que para el éxito de ese proceso podría suponer la vuelta de las Empresas) a las mismas manos de quienes llevaron al Grupo a la situación económica y financiera que provocó su expropiación y su posterior y costoso saneamiento.»

Y téngase en cuenta que, por Auto del propio Tribunal Constitucional de 1 de octubre de 1991, se desestima (debe hablarse de inadmisión) una nueva cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sala Segunda del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en relación con la misma cuestión, por lo que quedaban cerradas todas las puertas a nuevas contiendas judiciales ante Tribunales españoles.

La STS de 30 de septiembre de 1991, en un claro propósito de unificar criterios divergentes de Tribunales inferiores, sienta esta doctrina sobre el caso RUMASA:

«(El derecho de revisión) no tiene rango constitucional (sino que, por el contrario) es un derecho entregado a la disposición del legislador (para su) configuración legal, (razón por la cual) en el propio seno de la Ley de Expropiación vigente se encuentran modalidades expropiatorias en las que se elimina, bien de forma explícita, bien implícitamente, la garantía de la reversión. (Una de esas modalidades viene dada en las expropiaciones por incumplimiento de la función social de la propiedad, en la que, como es sabido), cuando existe beneficiario, y éste incumple, a su vez, la función social, desatendida por el expropiado, no se apodera a éste con el derecho de retrocesión de los bienes expropiados (sino que, no obstante, tal incumplimiento o desafectación), la Administración expropiante... puede optar entre readquirir la cosa o dejarla en estado público de venta (siempre que el nuevo adquirente adquiera el compromiso

de atender las obligaciones derivadas del cumplimiento de la causa expropiandi).»

Acaba afirmando el Tribunal Constitucional que la expropiación del Holding RUMASA guarda evidentes analogías con la expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad (arts. 74 y 75 L.E.F.), por lo que la enajenación a terceros adquirientes de sus empresas no supuso una inobservancia de los criterios garantizadores del fin social de la expropiación.

Como puede verse, estas aseveraciones del Tribunal Constitucional son muy discutibles. Además, tampoco el caso o casos que contempla la L.E.F. y las expropiaciones legislativas guardan excesiva ni afortunada relación como bien se comprenderá.

Y, todavía en relación con la «*causa expropiandi*» y el principio de proporcionalidad, pues no se olvide que el Gobierno tenía otros medios de intervención a su alcance distintos de esta medida legal extrema, la STC 6/1991, de 25 de enero (60), ha dicho lo siguiente:

«Es doctrina constante de este Tribunal, en efecto, la de que las limitaciones o restricciones en el ejercicio de los derechos fundamentales sólo son legítimas cuando, siendo legítimo también el fin en aras del cual se imponen, se reducen a lo estrictamente indispensable para alcanzarlo, en cuanto excedan de ello son contrarias a la Constitución y en cierta medida nulos. También desde esta perspectiva la medida expropiatoria que articula la Ley 7/1983 es contraria a la Constitución, si no lo fuere ya por violación directa de la garantía expropiatoria, en cuanto que, de una parte, eliminan de raíz un derecho (el de propiedad de quienes controlaban la gestión) que, de acuerdo con la propia lógica de la Ley, hubiera bastado con restringir o limitar en su ejercicio y, de otra,

(60) «BOE», núm. 38, de 13 de febrero de 1991.

inciden sobre el derecho de quienes manifiestamente, y estando también a lo declarado por el legislador en nada habían contribuido a la producción de las anomalías.»

Y en relación con lo mismo, el Tribunal Constitucional continúa así:

«En cuanto a lo primero, es bien sabido que la legislación bancaria ofrece al Banco de España y en general a nuestra Administración económica una amplia panoplia de medidas de intervención de las que se ha hecho eco en no pocas ocasiones y que actualmente encuentran también amparo en lo dispuesto en el artículo 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, sin embargo, nunca respecto de ellos. El Preámbulo de la Ley, tras explicar que las anomalías del Grupo venían siendo observadas al menos desde cinco años antes, se limita a observar que esas medidas de intervención no resolverían, de ser adoptadas, los problemas planteados. Una afirmación de este género, cuya corrección no puede ser examinada por los Tribunales porque se basa en una simple hipótesis de antemano rechazada, no puede servir de base, sin embargo, a una decisión ablatoria del derecho. Es posible, aunque desde luego se trata también de una mera hipótesis y ni siquiera de una razonable posibilidad, 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. Por lo demás, y de manera inexplicable, pese a la explícita renuncia a la medida más suave (y jurídicamente correcta) de la intervención para aplicar la más enérgica de la expropiación, el Preámbulo de la Ley invoca como apoyo constitucional de la misma, junto con el artículo 33.3 de la Norma Fundamental, el artículo 128.2, que es, como queda dicho, el que presta cobertura a las medidas de intervención.

En segundo término, aun si la expropiación hubiese sido correcta en sus términos y justificada, por no desproporcionada en razón del fin, también sería constitucionalmente inaceptable en cuanto dirigida contra propietarios que, por no tener en modo alguno el control de las sociedades de las que eran partícipes, no habían llevado a cabo actuación alguna que debiera ser corregida para garantizar "la estabilidad del sistema financiero" o "los legítimos intereses de los depositantes, trabajadores y terceros".»

5.º Respeto del principio de igualdad en la expropiación puesto que no todas las empresas del Grupo RUMASA se encontraban en iguales condiciones o circunstancias económicas: Este fue otro de los escollos que tuvo que sortear el Tribunal Constitucional poniendo en relación los artículos 14 y 33.3 de la C.E., entre otros. Esto es lo que aborda el Tribunal Constitucional en su Sentencia 6/1991, de 15 de enero. En apretada síntesis, resulta lo siguiente (61):

«La duda de la Audiencia (y su tesis) se sustentan, en lo fundamental, en que para respetar los artículos 33.1 y 14 de la Constitución no basta con la mera declaración de utilidad pública o interés social, sino que es preciso que esa declaración formal... se justifique en el caso concreto (requisito este), que en los autos interdictales en forma alguna aparece justificado... (lejos de ello, se toma posesión inmediata de las Sociedades sin especificar); las que eran indispensables para el fin de la expropiación y concretar qué empresas del «holding» incidían en la causa de utilidad pública e interés social (por lo que) no ha quedado acreditada la adecuación, en términos de proporcionalidad, de la medida expropiatoria al fin que la justificó (resultando ésta, en consecuencia) desproporcionada (y por lo tanto discriminatoria y opuesta a las garantías institucionales debidas a todo expropiado).»

(61) Aprovechamos la síntesis que de la STC 6/1991, de 15 de enero («BOE», núm. 38, de 13 de febrero) hace DE LA MORENA, L., *Curso de Derecho Administrativo*, vol. IV, Madrid, 1992.

Y correlato de todo ello:

«(Frente a esta tesis interpretativa de la Audiencia, que distingue entre la declaración de utilidad pública y abstracto y la plasmación material de esta declaración en la necesidad de ocupar unos concretos bienes y no otros) conviene recordar –prosigue el Tribunal– que ningún obstáculo existe para que el propio legislador... proceda a la concreción de esa utilidad pública o interés social respecto a uno o más bienes o derechos (especialmente si se tiene en cuenta que) la Constitución no establece reserva de la materia expropiatoria en favor de la Administración (ya que se trata de una posibilidad ya prevista (en los artículos 11 y 12 de la Ley de Expropiación Forzosa en los que ambos planos –el abstracto, que mira a la utilidad, y en concreto, que mira la necesidad de ocupación– se superponen y coinciden, haciendo que la expropiación) forme un todo unitario que imposibilita contemplar aislada y separadamente uno y otros (plano o momento procedimental).»

Y, más adelante, dice:

«Si hay causa expropriandi (y la hay) (hay también) plena justificación y proporcionalidad en la ocupación y expropiación de los bienes y derechos porque aquélla no se adopta en unos casos al margen... de la específica consideración de los bienes y derechos concretos sobre los que incide la expropiación (tanto más si se tiene en cuenta que aquella declaración de utilidad pública) fue adoptada justamente en atención a la situación de crisis de un determinado y concreto grupo de sociedades que integran el Grupo RUMASA (y cuya integración en él les venía a someter, de alguna manera, a una misma unidad de destino económico cualquiera que fuese su situación financiera individual).»

Es interesante, desde luego, el voto particular que formuló el Magistrado señor Rubio Llorente, al que se adhirió el también Magistrado señor Gabaldón López –que hemos referido más atrás– y que, resumidamente, dice lo siguiente:

«La privación de los derechos sobre bienes concretos no sólo será constitucionalmente admisible cuando la transformación de esos bienes y no de otros cualesquiera sea inexcusable para alcanzar el fin de utilidad pública o interés social que con la expropiación se persigue. De ahí la necesidad de que la definición de la causa expropiandi se haga en términos objetivos de los que resulte claramente la relación existente entre ella y los bienes expropiados, de tal modo que la designación o delimitación de éstos se haga en atención a sus características (o la función que cumplan) pero no, en modo alguno, en atención exclusivamente a cuál sea la persona del propietario o su conducta (lo que supondría una patente discriminación contra la misma). Ni la garantía de la “estabilidad del sistema financiero” (un sistema en perpetuo cambio), ni la de los vagos, por no definidos, “intereses legítimos de depositantes, trabajadores y terceros” pueden ser entendidas, en modo alguno, como expresión de una finalidad dotada del mínimo grado de concreción exigible para apreciar la justificación de su invocación; (dicha finalidad), descrita en términos tan genéricos, sólo puede ser considerada como causa remota o mediata de la decisión expropiatoria, sin que sea posible, en modo alguno, establecer la relación inmediata y necesaria entre (la misma) y los bienes que se expropiaban... La relación entre la finalidad perseguida y los bienes a expropiar... se establece así... por referencia a las anomalías detectadas en la gestión del Grupo, esto es, por referencia a la conducta empresarial de quienes, por una u otra vía, disponían del control de las Sociedades expropiadas. (De esta manera) la finalidad real, inmediata y directa de la expropiación es, en consecuencia, la desposesión de los gestores mismos.»

Puede apreciarse, pues, según el voto particular transcrito de la STC 6/1991, de 15 de enero, que nos hallamos ante una expropiación «*ad hominen*» o cuasi-sancionatoria que, por eso mismo, es de difícil justificación dentro de nuestro ordenamiento jurídico.

6.º El interés público como causa de la expropiación: En la situación que atravesaba el Grupo de Empresas que presidía el señor Ruiz Mateos, el Gobierno creyó oportuno utilizar la for-

ma del Decreto-Ley para proceder a la expropiación de todas ellas, dejando para un momento posterior la expropiación en lo que a la indemnización se refería por causa de interés social y dado el estado de quiebra técnica en la que se encontraban estas Empresas según el Gobierno. El Tribunal Constitucional ni siquiera entró a valorar esos conceptos jurídicos indeterminados (utilidad pública o interés social), declarando, a partir de ese dato fundamental, constitucional la operación expropiatoria. Así, la STC 111/1983, de 2 de diciembre, dice al efecto:

«... Como decimos en la primera de las Sentencias que hemos citado, “el peso que en la apreciación de lo que haya de considerarse como caso de extraordinaria y urgente necesidad, es forzoso conceder al juicio puramente político de los órganos a quienes incumbe la dirección política del Estado, no puede ser obstáculo para extender también el examen sobre la competencia habilitante al conocimiento del Tribunal Constitucional en cuanto sea necesario para garantizar un uso del Decreto-Ley adecuado a la Constitución” (cdo. 3). El Gobierno, ciertamente, ostenta el poder de actuación en el espacio que es inherente a la actuación política; se trata de actuaciones jurídicamente discrecionales, dentro de los límites constitucionales, mediante unos conceptos que si bien no son inmunes al control jurisdiccional, —por la propia función que compete al Tribunal— toda injerencia en la acción política, que corresponde a la elección y responsabilidad del Gobierno, tiene el control, también desde la dimensión política, además de los otros contenidos plenos del control del Congreso. En aquella misma Sentencia marcábamos las líneas del ámbito del control jurisdiccional cuando decíamos que “el Tribunal Constitucional podrá, en supuestos de uso abusivo o arbitrario rechazar la definición que los órganos políticos hagan de una situación determinada como caso de extraordinaria y urgente necesidad, de tal naturaleza que no puedan ser atendidas por la vía del procedimiento legislativo de urgencia, es claro que el ejercicio de esta potestad de control implica que dicha definición sea explícita y razonada y que exista así una conexión de sentido entre la situación definida y las medidas que en el Decreto-Ley se adoptan” (fto. 3). El Tribunal no podría sin traspasar las fronteras de su función, y a

la vez, de su responsabilidad, inmiscuirse en la decisión del Gobierno, pues si así se hiciera quedarían alterados los supuestos del orden constitucional democrático. Desde estos límites del control jurisdiccional debemos ahora detenernos en los otros aspectos que enunciamos al comienzo de este fundamento.»

No parece convincente este argumento del Tribunal Constitucional y su razonamiento es oscuro y vidrioso. Sabido es que el acto político –cuyos supuestos ha reducido notablemente la jurisprudencia del Tribunal Supremo– apenas sí se utiliza ya hoy aunque existen lo que nosotros llamamos actos constitucionales del Gobierno que serán infiscalizables en sede jurisdiccional contencioso-administrativa. Pero también es evidente que estamos ante conceptos jurídicos indeterminados (62) que sí son fiscalizables en sede jurisdiccional.

Más dudosos son los argumentos de los recurrentes referentes a la violación del domicilio (art. 18 C.E.), la libertad de empresa (art. 38 y 128.2 C.E.) y la libertad de asociación (art. 22 C.E.). De todas formas, declarada la conformidad del Decreto-Ley, primero, y de la Ley 7/1983, de 29 de junio, después, en la Constitución estos argumentos carecen ya de peso específico alguno y son irrelevantes. Por ello no entramos ahora en su análisis como correspondería (63).

Llegamos así al último hito procesal del caso RUMASA que viene representado por la Sentencia del T.E.D.H. de 23 de junio de 1993, Tribunal Europeo al que recurrió el señor Ruiz Mateos al entender violado el artículo 6.1 –entre otros preceptos– del Convenio Europeo de los Derechos Humanos de 1950. Es curioso comprobar cómo, aunque inicialmente el T.E.D.H. conocía,

(62) SÁINZ MORENO, F., *Conceptos jurídicos, interpretación y discrecionalidad administrativa*, Ed. Civitas, Madrid, 1976.

(63) GALLEGO ANABITARTE, A., «Sobre la no inconstitucionalidad del Decreto-Ley 2/1983, de 23 de febrero», *Revista Jurídica La Ley*, 12 de abril de 1983.

en aplicación de su artículo 6 –artículo del Convenio–, de cuestiones civiles y penales, más tarde se extendió también por obra del Tribunal a las cuestiones del orden jurisdiccional contencioso-administrativo y, finalmente, a lo que se ve, sobre procesos constitucionales (64). Sorprende también que el T.E.D.H. haya condenado al Estado español por lo que entiende fue un proceso excesivamente largo y en el que no se dieron todas las garantías que recoge el propio artículo 24 C.E. Pero es timorato al no declarar derecho alguno a indemnización de los expropiados según enseguida veremos.

Esta indefensión que alegaban los recurrentes haberse producido ante las instancias judiciales españolas y, muy concretamente, ante el propio Tribunal Constitucional español, parece evidente, ya que, al mismo Alto Tribunal (STC 151/1991, de 8 de julio (65), F.J. 2) ha declarado:

«Como el Tribunal Constitucional ya ha señalado con anterioridad (STC 133/1987, F.J. 1) el artículo 35 de la L.O.T.C. no obliga a que un órgano judicial plantee la cuestión cuando se lo pida una parte, sino que el planteamiento ha de producirse sólo cuando el Juez o Tribunal considere que la norma de la cuya validez dependa el fallo pueda ser contraria a la C.E. El artículo 35 de la L.O.T.C. no contiene un recurso a disposición de las partes en el proceso (...) ni la circunstancia de que tengan que ser oídos les otorga un «derecho» a exigir el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad (...) porque ésta es un medio para asegurar las supremacía de la C.E. que corresponde en forma exclusiva al órgano judicial.»

(64) GARCÍA DE ENTERRÍA, E., «La ampliación de competencias de las jurisdicciones contencioso-administrativas nacionales por obra del Derecho comunitario». Sentencia «Borellis» de 3 de diciembre de 1992 del Tribunal de Justicia y artículo 5.º C.E.E., *R.E.D.A.* núm. 78/1993. Y sobre la naturaleza jurídica del Tribunal Constitucional y los procesos constitucionales vid. también ALVAREZ CONDE, E., *Curso de Derecho Constitucional*, Ed. Tecnos, Madrid, 1993.

(65) «BOE», núm. 190, de 9 de agosto de 1991.

Y parece que esto es acorde con los supuestos de leyes ordinarias pero no para el caso de las leyes singulares, toda vez que, como es sabido, no está legitimado el particular perjudicado por ellas para impugnarlas ante la jurisdicción ordinaria. Pero tampoco lo está para plantear una cuestión de inconstitucionalidad, interponer un recurso del mismo nombre o, finalmente, acudir en amparo ante el Tribunal Constitucional. Esto es lo que cabalmente sucedía en el caso RUMASA. Y este fue uno de los caballos de batalla permanente de los recurrentes durante todos los procesos judiciales habidos en España y que han sido muchos. Así es que no existió el principio procesal de la «igualdad de armas» según la Alta Instancia judicial europea.

En cuanto a los procesos «sin dilaciones indebidas» la doctrina de nuestro Tribunal Constitucional es abundante destacando las SSTC 18/1983, de 14 de marzo, 119/1983, de 19 de diciembre, 133/1988, de 4 de julio y 81/1989, de 8 de mayo, entre otras muchas (66) que es justamente lo que reprocha este Tri-

(66) La STC 24/1981, de 14 de julio (FF.JJ. 3 y 4) («BOE», núm. 172, de 20 de julio de 1981) es paradigmática a estos efectos. Dice:

«Este derecho a la jurisdicción reconocido en el párrafo 1 del mencionado artículo 24 no puede entenderse como algo desligado del tiempo en que debe prestarse por los órganos del Poder Judicial, sino que ha de ser comprendido en el sentido de que se otorgue por éstos dentro de los razonables términos temporales en que las personas lo reclaman en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos. El límite temporal en que se mueve el derecho a la tutela efectiva de los Jueces y Tribunales lo viene a consagrar el párrafo 2 del mismo artículo 24 de la Constitución al hablar de "un proceso público sin dilaciones indebidas" y aunque pueda pensarse que por el contexto general en que se utiliza esta expresión sólo está dirigida en principio a regir en los procesos penales, ello no veda que dentro del concepto general de la efectiva tutela judicial deba plantearse como un posible ataque al mismo las dilaciones injustificadas que puedan acontecer en cualquier proceso. Es en este sentido en que se manifiesta la Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales al establecer en su artículo 6.1 que "toda persona tiene derecho a que su causa sea oída equitativamente, públicamente y dentro de un plazo razonable, por un Tribunal independiente e imparcial". A su vez ese plazo razonable fue interpretado por el Tribunal Europeo de Derechos del Hombre primeramente para los procesos penales (asuntos Neumeister y Ringelsen) y posteriormente extendido para los proce-

bunal Europeo al español (también la STC 223/1988, de 24 de noviembre).

Sorprende, finalmente, la negación de la indemnización por el T.E.D.H. a los recurrentes del caso RUMASA en base al débil argumento de que aquél no puede especular acerca de lo que hubiese ocurrido en el supuesto de que no se hubiese violado el artículo 6.1 del Convenio Europeo de los Derechos Humanos no encontrando tampoco el Tribunal ningún nexo causal entre el perjuicio invocado y las violaciones observadas. Parece obligado recordar que, puestas así las cosas, el Tribunal Constitucional español ha sido más «arrojado» y valiente que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, ya que, al menos, en determinados supuestos, ha reconocido a los «expropiados» algún derecho de compensación (67).

dimientos ante las jurisdicciones administrativas (caso König) en el sentido de que el carácter razonable de la duración de un procedimiento debe apreciarse según las circunstancias de cada caso y teniendo en cuenta fundamentalmente “la complejidad del asunto, el comportamiento del recurrente y la forma en que el asunto haya sido llevado por las autoridades administrativas y judiciales”.

(67) STC 108/1986, de 29 de julio. La STC 36/1984, de 14 de marzo (F.J. 4), ha dejado sentado que:

«Cuando en otros supuestos en los que la vulneración del derecho al proceso sin dilaciones indebidas no se invoca frente a una situación de simple inactividad, sino como reacción a la tardía producción de un determinado acto, el restablecimiento del recurrente en la integridad de su derecho [art. 55.1, c) L.O.T.C.] sólo puede alcanzarse liberándolo de las consecuencias dañosas que la dilación le haya ocasionado y este Tribunal está facultado para ello por la amplia fórmula utilizada en el precepto que acabamos de citar. Es claro, sin embargo, que en el presente caso no es posible tampoco adoptar una medida de esta naturaleza (...). Todo cuanto antecede no puede llevar a pensar que el derecho constitucionalmente garantizado es un derecho vacío y que su vulneración sólo puede ser remediada en términos puramente simbólicos, mediante una declaración sin contenido eficaz. El artículo 121 de la Constitución impone al Estado la obligación de indemnizar los daños causados por error judicial o que sean consecuencia del anormal funcionamiento de la Administración de Justicia. Si la dilación indebida constituye, de acuerdo con una doctrina casi unánime, el supuesto típico de funcionamiento anormal es forzoso concluir que (...) la lesión del derecho a un proceso sin dilaciones indebidas genera, por mandato de la Constitución, cuando no puede ser remediada de otro modo, un derecho a ser indemnizado por los daños que una tal lesión produce. La Ley podrá regular el alcance de tal derecho y

No puede afirmarse, pues, que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos haya dado una respuesta satisfactoria a las peticiones o demandas de los propietarios del Grupo RUMASA (expropiarios, habría que decir) ya que, aparte de que no ha entrado en la validez de los instrumentos normativos utilizados para la operación expropiatoria, tampoco ha resuelto el punto referente a la indemnización por tal expropiación, ni ha tenido consecuencias prácticas de ningún tipo la declaración del propio Tribunal Europeo de reconocimiento de dilaciones indebidas en el proceso seguido por el señor Ruiz Mateos para recuperar las Empresas expropiadas u obtener la indemnización correspondiente. El caso ahora no parece que ofrezca muchas posibilidades judiciales de solución.

VI. REFLEXIONES FINALES

Puede comprobarse el tortuoso y angosto camino por el que el señor Ruiz Mateos ha pasado a lo largo de estos años para conseguir la reversión de los bienes expropiados en su día por el Gobierno español. Sin embargo, doce años después, el procedimiento seguido para la expropiación del Holding RUMASA no parece que haya sido el más ortodoxo y regular de todos los procedimientos posibles. Nosotros, sin entrar en valoraciones socio-políticas que pudieran hacerse, llegamos a estas conclusiones finales.

– El Decreto-Ley no es el instrumento normativo idóneo para la operación expropiatoria del Grupo RUMASA pese a la dicción de la STC 111/1983, de 2 de diciembre. Así parece haberlo entendido la doctrina española (68).

el procedimiento para hacerlo valer, pero su existencia misma nace de la Constitución y ha de ser declarada por nosotros (...).»

(68) PARADA VÁZQUEZ, T. R., «Expropiaciones legislativas y garantías jurídicas. El caso RUMASA», *R.A.P.*, núm. 100-102/1983.

– No parece que se hayan violado derechos fundamentales como el de inviolabilidad del domicilio (art. 18 C.E.) o el de asociación (art. 22 C.E.) porque todo ello no es sino consecuencia de la expropiación legislativa que se acuerda por Real Decreto-Ley 2/1983, de 23 de febrero, convertido en posterior Ley 7/1983, de 29 de junio.

– Entendemos que se produjo una vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24 C.E.) pues, por más que el Tribunal Constitucional sostenga lo contrario, están ahí los votos particulares de las citadas sentencias del propio Tribunal y el «*reproche moral*» que le hace el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en su Sentencia de 23 de junio de 1993 (69).

– No parece que fuere necesaria la expropiación de todas las Empresas del Grupo, puesto que mientras unas llevaban una marcha próspera, otras, en cambio, se encontraban al borde de la bancarrota.

– Parece que, a la vista de la situación económica del Grupo RUMASA, teniendo en cuenta que existían otros medios menos traumáticos, pudiera haberse decretado la intervención de la misma sin que el «*equilibrio del sistema financiero*» hubiese sido puesto en peligro (70).

– Sorprende la Sentencia del T.E.D.H. de 23 de junio de 1993 que reconoce las dilaciones indebidas producidas en el procedimiento expropiatorio, la indefensión de los propietarios del Grupo RUMASA y otras incorrecciones advertidas a las que el citado Tribunal no anuda consecuencias, rechazando el derecho a la indemnización de los propietarios de las Empresas y Sociedades expropiadas.

(69) GALLARDO CASTILLO, M.^a J., «RUMASA ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos», *R.E.D.A.*, núm. 84/1994.

(70) Gobiernos anteriores de la U.C.D. tuvieron la idea de intervenir el Grupo RUMASA pero finalmente no lo hicieron aunque eran conscientes de la grave situación económica que atravesaban muchas sociedades del Grupo.

– También es extraño el rechazo al derecho de reversión de los bienes expropiados, desaparecidas las causas que motivaron la expropiación.

– Es forzoso admitir la existencia de leyes singulares de intervención pero respetando los límites constitucionales estudiados, a saber: a) el principio de la división de poderes, b) el principio de igualdad, y, c) reserva de ley, en todo caso, con las notas de generalidad, abstracción y racionalidad, para la regulación y el ejercicio de los derechos fundamentales y las libertades públicas (71).

– No está explícitamente reconocida la existencia de leyes singulares en nuestro ordenamiento constitucional pero puede afirmarse que sobre todo en materia económica la existencia de estas leyes singulares de intervención y su necesidad resultan claras e inexcusables (72).

– No parece razonable la medida extrema adoptada en relación con las Empresas y Bancos del Grupo RUMASA, y por eso no compartimos los términos del Preámbulo del Real Decreto-Ley 2/1983, de 23 de febrero, cuando afirma:

«La intervención de las Entidades bancarias del Grupo o la suspensión de sus funciones de sus administradores, previstas en la ley y utilizadas en casos de menor envergadura y complejidad, no resolverían los problemas planteados que, además de no ser coyunturales, sino estructurales, involucran un gran número de sociedades matrices y filiales que dominan o son dominadas por Bancos, obligando, además de la expropiación de aquellos, a efectuar la de todo el grupo de sociedades, que constituyen una unidad de dirección y riesgo.»

(71) SCHNEIDER, H. P., «Peculiaridad y función de los derechos fundamentales», *R.E.P.*, núm. 7/1979.

(72) CRUZ VILLALÓN, P., «El legislador de los derechos fundamentales», *A.D.P.E.P.*, núm. 2/1989-1990, Granada.

– Para la operación expropiatoria del Grupo RUMASA –aunque a estas alturas creemos haber dejado claro este extremo– puede afirmarse que existe reserva absoluta de ley, y así parece entenderlo también M. Bassols Coma cuando afirma (73):

«La referencia a la Ley en el artículo 128.2 ineludiblemente hay que entenderla como reserva absoluta de ley, es decir, Ley votada por las Cortes Generales por cuanto la reserva de recursos y servicios afectan al contenido esencial del derecho de libertad de empresa (arts. 38 y 53), suponen para todo un sector o categoría la exclusión de la gestión privada de los mismos. En consecuencia, ni el Decreto-Ley ni la legislación delegada constituyen instrumentos legítimos para ordenar las reservas. Esta parece ser también la propia interpretación del Tribunal Constitucional en relación con la citada Sentencia sobre el caso RUMASA, pues si bien parece admitir el Decreto-Ley en materia de intervención, no parece que análoga opinión pueda extrapolarse a las reservas, a pesar de estar contenidas en el mismo precepto.»

Estas son las conclusiones más destacadas que pueden sacarse de una actuación política del Gobierno español que ha sido muy polémica y debatida y que para un jurista plantea problemas de un hondo calado que entendemos –al menos muchos de ellos– no todos están todavía resueltos (74).

Granada, 14 de febrero de 1995.

(73) BASSOLS COMA, M., *Constitución y sistema económico*, Ed. Tecnos, Madrid, 1985.

(74) BASSOLS COMA, M., *Constitución y sistema económico*, Ed. Tecnos, Madrid, 1985. Recuerda el autor que la expropiación de RUMASA no constituía un supuesto de reserva de ley por cuanto el sector público no pretendía la gestión de las mismas (Decreto-Ley 2/1983, de 23 de febrero y la Ley de Conversión 7/1983, de 29 de junio), sino su posterior enajenación, y su motivación respondía a la defensa del sistema financiero (estabilidad del). El planteamiento de la litis en torno a la constitucionalidad del Decreto-Ley desvió la atención sobre el problema básico de la admisibilidad de las expropiaciones legislativas de empresas al margen de las reservas del artículo 128.2. El

BIBLIOGRAFÍA UTILIZADA

- ALONSO GARCÍA, R., *La interpretación de la Constitución*, ed. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1984.
- ALVAREZ CONDE, E., *Curso de Derecho Constitucional*, vols. I y II, ed. Tecnos, Madrid, 1992/1993.
- BALAGUER CALLEJÓN, F., *Fuentes del Derecho*, Ed. Tecnos, Madrid, 1992.
- BAÑO LEÓN, J. M.^a, «La igualdad como derecho público subjetivo», *R.A.P.*, núm. 114/1987.
- BORRAJO INIESTA, I., «Amparo frente a leyes», *R.A.P.*, núm. 98/1982.
- CARMONA CUENCA, E., «Las normas constitucionales de contenido social: delimitación y problemática de su ejecución jurídica», *R.E.P.*, núm. 76/1992.
- CORDÓN MORENO, F., *El proceso de amparo constitucional*, Ed. La Ley, Madrid, 1987.
- DÍEZ-PICAZO GIMÉNEZ, L. M., *Régimen constitucional del Poder Judicial*, ed. Civitas, Madrid, 1991.
- EM BID IRUJO, A., «El coloquio de Heidelberg sobre el control judicial de las decisiones administrativas», *R.A.P.*, núm. 124/1991.

autor se refiere al siguiente trozo del texto de la Sentencia del Tribunal Constitucional ya comentada. Dice:

«(...) Ciertamente que el primero de los citados preceptos (el art. 38) en muy directa conexión con los otros de la misma Constitución y muy directamente con los artículos 128 y 131 vienen a configurar unos límites dentro de los que necesariamente han de moverse los poderes constituidos al establecer medidas que incidan sobre el sistema económico de nuestra sociedad. Pero ni se ha operado aquí una actuación pública de sustracción al sector privado de bloques de recursos o servicios, por cuanto no se trata de actuación expropiatoria que, recayendo sobre las empresas diversas, pasan a titularidad pública, con la previsión, además de su posible reprivatización, actuando mientras tanto la Administración como empresaria dentro del marco de la economía de mercado.»

- FERNANDO PABLO, M. M., *La motivación del acto administrativo*, Ed. Tecnos, Madrid, 1990.
- GALLEGO ANABITARTE, A., «Sobre la no inconstitucionalidad del Real Decreto-Ley 2/1983, de 23 de febrero», *Revista Jurídica La Ley*, 18 de abril de 1983.
- GALLEGO ANABITARTE, A., «Las relaciones especiales de sujeción y el principio de legalidad de la Administración (Contribución a la teoría del Estado de Derecho)», *R.A.P.*, núm. 34/1961.
- GALLEGO ANABITARTE, A., *Derechos fundamentales y garantías institucionales: análisis doctoral y jurisprudencial (derecho a la educación, autonomía real y opinión pública)*, Ed. VAM-Civitas, Madrid, 1994.
- JESCH, J., *Ley y Administración*, Ed. I.E.A.L., Madrid, 1978.
- JIMÉNEZ BLANCO, A., *Notas en torno a las relaciones de sujeción especial: un estudio de la jurisprudencia del Tribunal Supremo*, ed. La Ley, núm. 1968/1988 (13 de mayo).
- LAVILLA RUBIRA, J. J., *La participación pública en el proceso de elaboración de los reglamentos en los Estados Unidos de América*, Ed. Civitas, Madrid, 1991.
- MONTILLA MARTOS, J. A., *Las leyes singulares en el ordenamiento constitucional español*, Ed. Civitas, Madrid, 1994.
- MOREAU, J., *Droit Administratif*, P.U.F., París, 1989.
- OLLERO TASSARA, A., *Igualdad en la aplicación de la Ley y precedente judicial*, ed. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1989.
- REBOLLO PUIG, M., «Juridicidad, legalidad y reserva de ley como límites a la potestad reglamentaria del Gobierno», *R.A.P.*, núm. 125/1991.
- RODRÍGUEZ-ZAPATA PÉREZ, J., «Desviación de poder y discrecionalidad del legislador», *R.A.P.*, núm. 100-102/1983.

SÁNCHEZ MORÓN, M., *Subvenciones del Estado y Comunidades Autónomas*, Ed. Tecnos, Madrid, 1994.

SCHWARZE, J., *European Administrative Law*, Sweet and Maxwell, London, 1992.

TORNOS MÁS, J., «La situación actual del proceso contencioso-administrativo», *R.A.P.*, núm. 122/1990.