
This is the **published version** of the bachelor thesis:

Pinilla Villacampa, Marina; Gutiérrez Rodríguez, Estela, dir. Análisis jurídico de las sentencias y jurisprudencia en la expropiación del grupo Rumasa. 2024. (Grau en Criminologia i Grau en Dret)

This version is available at <https://ddd.uab.cat/record/303622>

under the terms of the  license

ANÁLISIS JURÍDICO DE LAS SENTENCIAS Y JURISPRUDENCIA EN LA EXPROPIACIÓN DEL GRUPO RUMASA

UAB
Universitat Autònoma
de Barcelona

Grado

Grado en Derecho

Asignatura

Trabajo Final de Grado

Curso

2023-2024

Autora

Marina Pinilla Villacampa

Tutora

Estela Gutiérrez Rodríguez

Fecha entrega

13/05/2024

Número palabras

12.497

ÍNDICE

- 0. ABREVIATURAS
- 1. INTRODUCCIÓN
- 2. LA EXPROPIACIÓN FORZOSA
 - 2.1. Evolución histórica y concepto actual
 - 2.2. Legislación aplicable
 - 2.3. Características generales de la expropiación forzosa
 - 2.3.1. Los sujetos de la expropiación
 - 2.3.2. La declaración de la utilidad pública o de interés social
 - 2.3.3. El acuerdo de necesidad de expropiación
 - 2.3.4. La determinación del justo-precio
 - 2.4. La expropiación urgente
 - 2.5. La reversión
- 3. ANÁLISIS JURÍDICO CASO RUMASA
 - 3.1. La expropiación forzosa por Decreto-ley
 - 3.2. La constitucionalidad de las leyes singulares
 - 3.2.1. Ley singular y principio de división de poderes
 - 3.2.2. El principio de igualdad ante la ley y las leyes singulares
 - 3.3. Las limitaciones constitucionales de las expropiaciones legislativas
 - 3.3.1. Las garantías constitucionales de las expropiaciones legislativas
 - 3.3.2. El control jurisdiccional de las expropiaciones legislativas
 - 3.4. Conclusiones
- 4. ACTUALIDAD CASO RUMASA
- 5. BIBLIOGRAFÍA
- 6. ANEXOS
 - 6.1. Anexo de legislación
 - 6.2. Anexo de jurisprudencia

RESUMEN

La expropiación forzosa del holding Rumasa en 1983 representa un acontecimiento que ha marcado un punto de inflexión en el derecho administrativo del país. Esta medida gubernamental supuso que por declaración de utilidad pública y de interés social, se llevara a cabo la intervención del grupo dirigido por José María Ruiz-Mateos. En su momento, se justificó la expropiación para evitar que el país entrara en una crisis financiera y, por ende, proteger los intereses públicos. Sin embargo, a pesar de la urgente necesidad de expropiación, ha generado discusiones por parte de la doctrina y jurisprudencia. Se cuestionan las actuaciones llevadas a cabo por la Administración Pública y Tribunales.

Ello ha supuesto que se examine el marco normativo que permitió al gobierno tomar esta medida excepcional, considerando la Ley de Expropiación Forzosa, así como otras normativas relacionadas con la materia. También se analiza el procedimiento expropiatorio, evaluando la legalidad de las actuaciones administrativas y la defensa de los derechos de los sujetos expropiados.

Dicho análisis jurisprudencial tiene como finalidad proporcionar una comprensión del caso Rumasa desde el punto de vista del derecho administrativo.

Palabras clave: expropiación forzosa, Rumasa, Ley de Expropiación Forzosa, Tribunal Constitucional, Tribunal Supremo, Constitución Española, Administración Pública.

ABSTRACT

The forced expropriation of the Rumasa holding in 1983 represents an event that marked a turning point in the country's administrative law. This governmental measure involved the intervention of the group led by José María Ruiz-Mateos through a declaration of public utility and social interest. At the time, the expropriation was justified to prevent the country from entering a financial crisis and thereby protect public interests. However, despite the urgent need for expropriation, it has sparked discussions within legal doctrine and jurisprudence. Questions have been raised about the actions taken by the Public Administration and the Courts.

This has led to an examination of the legal framework that allowed the government to take this exceptional measure, considering the Law of Eminent Domain, as well as other related regulations. The expropriation procedure is also being analyzed, evaluating the

legality of administrative actions and the defense of the rights of those subject to expropriation.

This jurisprudential analysis aims to provide an understanding of the Rumasa case from the perspective of administrative law.

Key words: forced expropriation, Rumasa, Law of Forced Expropriation, Constitutional Court, Supreme Court, Spanish Constitution, Public Administration.

ABREVIATURAS

AAPP: Administración Pública.

ATC: Auto del Tribunal Constitucional.

Art[s].: Artículo[s].

CE: Constitución Española.

CEDH: Convenio Europeo de los Derechos Humanos.

CCAA: Comunidades Autónomas.

f.j.: Fundamento jurídico.

LEF: Ley Expropiación Forzosa.

LPACAP: Ley Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

OJ: Ordenamiento jurídico.

REF: Reglamento Expropiación Forzosa.

RDL: Real Decreto Ley.

STC: Sentencia del Tribunal Constitucional.

STS: Sentencia del Tribunal Supremo.

TC: Tribunal Constitucional.

TEDH: Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

TJ: Tribunal de Justicia.

1. INTRODUCCIÓN

José María Ruiz-Mateos fue un empresario que inició sus actividades mercantiles en los años 50 en España, dedicando su actividad mercantil a la exportación de vinos a Reino Unido (Agar, 2009). Gracias a sus conexiones políticas con altos dirigentes del régimen franquista vinculados al Opus Dei, llegó a convertirse en uno de los hombres más ricos de España (Rodríguez, 2015), compró empresas, terrenos y entidades bancarias que se encontraban en situaciones muy ventajosas (Téllez, 2015).

Fue, junto con sus hermanos, y la familia Jiménez de Tejada, el fundador de Rumasa en 1961. Trasladó su actividad empresarial a Madrid en 1967 y comenzó a expandirse, llegando a ser un holding formado por más de 750 empresas de sectores importantes, como el agrícola, el turísticos, la banca, el farmacéutico, la construcción, los seguros, el comercio o la distribución y con más de 60.000 trabajadores, llegando a facturar anualmente más de 2.000 millones de euros (Carnicero, 1999).

El 23 de febrero de 1983, el primer Gobierno de Felipe González aprobó un decreto-ley de urgencia, el Real Decreto-Ley 2/1983 (de ahora en adelante, RDL), con el objetivo de proceder a la expropiación del grupo Rumasa. Los motivos por los cuales el Consejo de Ministros del Gobierno decretó la expropiación forzosa tuvieron respaldo en los artículos (de ahora en adelante, art.[s]) 33.3 y 128.2 de la Constitución Española (de ahora en adelante, CE), es decir, el Gobierno se ampara en la utilidad pública e interés social para justificar dicha privación de bienes y derechos y en la “iniciativa pública” que reconoce el art.128 de la CE, a través de la cual se determina que se puede reservar al sector público recursos o servicios esenciales y la intervención de empresas como subordinación de la riqueza, cualquiera que sea su titularidad o forma, al interés general.

Este acontecimiento no sólo marcó un punto de inflexión en el grupo empresarial, también generó discusiones sobre las limitaciones del gobierno para proceder a la expropiación del holding. Es por ello por lo que a lo largo de este trabajo se abordarán dos cuestiones principales: por un lado, se estudiará el fenómeno de la expropiación forzosa, en concreto, el concepto de expropiación, la legislación aplicable y las características generales para poder llevar a cabo la expropiación y, por otro lado, se realizará un análisis jurídico del grupo Rumasa a través del estudio de diversas Sentencias y comentarios de Tribunales, con la finalidad de poder determinar si la expropiación se llevó a cabo correctamente, o de si, por lo contrario, se produjeron irregularidades en el procedimiento.

2. LA EXPROPIACIÓN FORZOSA

2.1. Evolución histórica y concepto actual

La expropiación forzosa es una modalidad de intervención por parte de los poderes públicos sobre la propiedad privada, y otros derechos e intereses patrimoniales legítimos, que consiste en la privación forzosa de aquélla o éstos a sus legítimos titulares, por razones de interés general. Existe desde los primeros libros constitucionales del siglo XVIII y XIX. Sin embargo, en esa época la expropiación se concebía como un límite negativo del derecho de propiedad, era un fenómeno jurídico al que escasamente se recurría. Se contemplaban garantías de la institución expropiatoria como reacción frente a los abusos en el ejercicio de desposesión bienes por diferentes conceptos reconocidos en el Antiguo Régimen (Sánchez-Morón, 2020).

En el S.XX dicha visión cambia. La Ley de Expropiación Forzosa de 1954 (de ahora en adelante, LEF), en concreto, en el art.1.1, se entiende en el concepto *“cualquier forma de privación singular de la propiedad privada o de derechos e intereses patrimoniales legítimos, cualesquiera que fueran la personas o entidades a que pertenezcan”* ya sea por *“causa de utilidad pública o de interés social”*. De esta definición, interpretada conforme el art.33 CE¹, se pueden establecer los rasgos que actualmente definen la expropiación forzosa: (i) la expropiación es una potestad pública, cuyo objeto consiste en privar a una persona de sus bienes o derechos patrimoniales, cuando así lo requieran los intereses generales; (ii) de la privación de derechos e intereses nace el derecho compensatorio a obtener un equivalente económico, puesto que se produce hacia el titular del bien un perjuicio patrimonial a consecuencia de la actuación administrativa. La indemnización tiene carácter de reparación del daño causado; (iii) las causas que legitiman la expropiación son por cualquier motivo de interés público. El beneficiario puede ser la administración expropiante y los sujetos privados, cuando existan razones de interés público que lo justifiquen; (iv) la expropiación es una garantía, asegura la integridad del patrimonio personal y la estabilidad del tráfico jurídico. Por ello, para que cualquier expropiación sea legítima, se debe seguir el procedimiento administrativo, así se garantizan los derechos de defensa del expropiado.

¹ Artículo 33 CE

1º Se reconoce el derecho a la propiedad privada y a la herencia.

2º La función social de estos derechos delimitará su contenido, de acuerdo con las leyes.

3º 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.

2.2. Legislación aplicable

La expropiación forzosa no se recoge en una única legislación. De acuerdo con el art.149.18.^a CE², se reserva al Estado la competencia legislativa sobre expropiación forzosa y no sólo sobre las bases de la materia. Además, según la Sentencia del Tribunal Constitucional 37/1987³ (de ahora en adelante, STC), corresponde al Estado regular la expropiación de los derechos e intereses económicos privados y, en consecuencia, los criterios y sistema de valoración del justiprecio, así como el procedimiento expropiatorio, para impedir *“que los bienes objeto de expropiación puedan ser valorados con criterios diferentes en unas y otras partes del territorio nacional y que prive a cualquier ciudadano de alguna de las garantías que comporta el procedimiento expropiatorio”*.

En cambio, tanto el Estado como las Comunidades Autónomas (de ahora en adelante, CCAA) son competentes para regular la expropiación forzosa. Corresponde a uno y a otras la determinación legal de la causa expropiandi. Dentro de este ámbito, las CCAA tienen competencia en la regulación de los aspectos organizativos del ejercicio de la expropiación y otros secundarios del procedimiento expropiatorio, como resulta de la STC 61/1997⁴. Dicho precepto se establece en algún Estatutos de Autonomía. En concreto, en Cataluña encontramos la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, donde establece que corresponde a la Generalitat, en materia de expropiación forzosa, la competencia para *“(i) determinar los supuestos, las causas y las condiciones en que las administraciones catalanas pueden ejercer la potestad expropiatoria; (ii) establecer criterios de valoración de los bienes expropiados según la naturaleza y la función que tengan que cumplir, de acuerdo con la legislación estatal; (iii) crear y regular un órgano propio para la determinación del justiprecio y fijar su procedimiento”* (art.159.4 del Estatuto de Autonomía de Cataluña).

² Artículo 149.18.^a CE, establece que las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas; el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas; legislación sobre expropiación forzosa; legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas.

³ STC 37/1987, de 26 de marzo (FJ6). El TC establece que la uniformidad normativa supone la igual configuración y aplicación de las garantías expropiatorias en todo el territorio del Estado, y por ende, se deberá de cumplir y respetar los criterios establecidos por la Ley estatal para las distintas modalidades de expropiación.

⁴ STC 61/1997, de 20 de marzo de 1997 (FJ 8).

A nivel estatal, la norma general que regula la expropiación forzosa es la LEF, de 16 de diciembre de 1954, sobre expropiación forzosa. Esta se desarrolla a través de su Reglamento de expropiación forzosa (de ahora en adelante, REF) de 26 de abril de 1957.

Dentro de la LEF, junto con el procedimiento general, se regulan otros procedimientos y leyes que contienen normas sobre expropiaciones especiales. Mientras que algunos regulan procedimientos especiales que se encuentran en vigor, como el RDL 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, otros se encuentran obsoletos.

Tras lo mencionado, se entiende que cuando no exista una norma específica que regule el ámbito de la expropiación, se debe de recurrir a la LEF, y a su Reglamento, puesto que ambas normativas, a pesar de que necesitan una renovación en su contenido para adaptarse al Estado de las Autonomías, se complementan entre sí (Sánchez-Morón, 2020).

2.3. Características generales de la expropiación forzosa

2.3.1. Los sujetos de la expropiación

Los sujetos que participan en la expropiación forzosa son: la administración expropiante, en particular, las expropiaciones legislativas, el beneficiario de la expropiación y, por último, el expropiado.

En primer lugar, la administración expropiante es el sujeto que tiene, por regla general, la potestad expropiatoria. Tratándose de un supuesto de ejercicio de autoridad, quien es competente para ejercerla son las administraciones territoriales, así como sus órganos. Según el art.2.1 LEF, la expropiación únicamente puede ser acordada por el Estado, la provincia o el municipio. Asimismo, según la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, se confiere a las mancomunidades de municipios, según lo que determinen sus estatutos o, en su defecto, si es preciso para el cumplimiento de su finalidad (art.4.3).

En segundo lugar, de manera excepcional, la expropiación puede ser acordada directamente por el legislador. En las expropiaciones legislativas, el legislador puede determinar además el objeto de la expropiación, por su propia decisión puede privar a un sujeto de sus bienes o sus derechos patrimoniales.

Las expropiaciones legislativas se han producido en contadas ocasiones. Un caso de expropiación legislativa es la expropiación del Grupo Rumasa por el RDL de 23 de febrero de 1983⁵. Esta fue una de las más polémicas de nuestra nación, se llevó a cabo a través de este procedimiento porque el legislador consideró que era un caso de urgencia y necesidad a través del cual se debía intervenir. Es por ello por lo que más adelante se estudiará doctrinal y jurisprudencialmente dicha expropiación.

En tercer lugar, encontramos el beneficiario de la expropiación. Es *“el sujeto que representa el interés público o social”* por cuya causa se realiza la expropiación y que *“adquiere el bien o derecho expropiados”* (art.3.1 REF). Puede ser la misma administración expropiante, pero también puede ser otra administración o entidad (art.2.2 LEF) y, en las expropiaciones por causa de interés social, además una persona física o jurídica, cuando cumplan con los requisitos para poder serlo (art.2.3 LEF).

Por último, el sujeto expropiado es el *“propietario o titular de derechos reales e intereses económicos directos sobre la cosa expropiable, o titular del derecho objeto de expropiación”* (art. 3.1 REF). Es la persona o entidad a la que se le privan de sus bienes o derechos patrimoniales. La condición de expropiado tiene carácter real, deriva de su relación con el bien o derecho objeto de la expropiación. Ello significa que dicha cualidad se transmite junto con dicho bien o derecho, considerándose subrogado el nuevo titular en los derechos y obligaciones del anterior, sin que la transmisión impida la continuación del expediente expropiatorio (arts. 7 LEF)⁶.

⁵ RDL 2/1983, de 23 de febrero, de expropiación, por razones de utilidad pública e interés social, de los Bancos y otras Sociedades que componen el grupo <<Rumasa, S.A.>>.

⁶ Véase también en el artículo 7 REF, donde se expone que para que se opere formalmente en el expediente expropiatorio la subrogación del adquirente de un bien o derecho en curso de expropiación, deberá ponerse en conocimiento de la Administración el hecho de la transmisión y el nombre y domicilio del nuevo titular. A estos efectos únicamente serán tomadas en consideración las transmisiones judiciales, las inter vivos que consten en documento público y las mortis causa respecto de los herederos o legatarios.

2.3.2. La declaración de la utilidad pública o de interés social

La potestad expropiatoria únicamente puede ser ejercida si existe una causa de utilidad pública o de interés social que la legitime. Por ello, la declaración de la causa expropiandi es indispensable para proceder a la expropiación (art.9 LEF). Se trata de un requisito previo.

El concepto utilidad pública abarca las obras y servicios de las diferentes administraciones territoriales, a efectos de la expropiación de inmuebles afectados por los mismos (art.10 LEF)⁷. Recientemente, de acuerdo con la Sentencia del Tribunal Supremo, de 29 de noviembre de 1997⁸ (de ahora en adelante, STS), también se incluyen los planes y programas de la Unión Europea.

No siempre la declaración de la utilidad pública o de interés social supone especificar el destino de los bienes o derechos expropiados: en la práctica es poco habitual. Ese destino puede ser secundario o aleatorio en relación con la causa de la expropiación, como sucede en el caso Rumasa, puesto que la finalidad de la expropiación del holding empresarial era evitar o solucionar la grave crisis financiera del Estado, crisis que había provocado la gestión de dicho grupo empresarial.

2.3.3. El acuerdo de necesidad de expropiación

Una vez declarada la utilidad pública o de interés social, se inicia el expediente de expropiación. De acuerdo con la LEF y su Reglamento, para proceder a la expropiación, existe el procedimiento general y otros especiales. Una variante del procedimiento general es la expropiación urgente (art.52 LEF). Ambos se tratarán más adelante.

Según el régimen general, la primera fase del procedimiento consiste en que la administración expropiante resuelva la *“necesidad de ocupar los bienes que sean estrictamente indispensables para el fin de la expropiación”* (art.15 LEF). Ello se denomina acuerdo de necesidad de expropiación. Para adoptar el acuerdo, es necesario que la administración expropiante o el beneficiario formulen una relación de los bienes o derechos patrimoniales que se quieren expropiar.

⁷ El artículo 10 LEF establece que la utilidad pública se entiende implícita, en relación con la expropiación de inmuebles, en todos los planes de obras y servicios del Estado, Provincia y Municipio. En los demás casos en que por Ley se haya declarado genéricamente la utilidad pública, su reconocimiento en cada caso concreto deberá hacerse por acuerdo del Consejo de Ministros, salvo que para categorías determinadas de obras, servicios o concesiones las Leyes que las regulan hubieren dispuesto otra cosa.

⁸ STS 2362/1996, de 29 de noviembre de 1997.

Tras esto, el bien o derecho debe de ser publicado en el diario oficial que corresponda, en el tablón de anuncios, en el tablón de anuncios del ayuntamiento si se precisa y en uno de los diarios de mayor circulación de la provincia (art.18 LEF). La publicación del acuerdo tiene la finalidad de que cualquier sujeto interesado pueda presentar las alegaciones que considere pertinentes (art.19 LEF). Si esta información no se publica, la declaración de la expropiación se declara nula de pleno derecho (STS de 18 de febrero de 2011)⁹. Además, dicho acuerdo debe de cumplir una triple motivación: un juicio de idoneidad, de necesidad y de proporcionalidad de la ocupación (STC 48/2005)¹⁰.

Conviene destacar un requisito de la declaración de la necesidad de ocupación: el art. 15 LEF¹¹ establece el principio de intervención mínima en la propiedad privada. Ello se encuentra en sintonía con el art.33 CE, que reconoce el derecho a la propiedad privada y defiende 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”*.

Según la STS de 18 de febrero de 1999¹², se admite que el acuerdo de necesidad puede ser directamente impugnante ante los tribunales si pone fin a la vía administrativa. Por su parte, según el art.109.2 de la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (de ahora en adelante, LPACAP), la Administración puede rectificar los errores que se hayan ocasionado en el acuerdo, sin necesidad de que se declare la nulidad de este.

⁹ STS 613/2007, de 18 de febrero de 2011.

¹⁰ STC 48/2005, de 3 de marzo de 2005 (FJ 7). Se establece que para comprobar si la actuación de los poderes públicos es adecuada, es necesario que esta cumpla tres condiciones: si la medida es adecuada para alcanzar el fin constitucionalmente legítimo perseguido; si la medida es, además necesaria para la consecución del fin; y, si la medida resulta ponderada o equilibrada para el interés general que perjudicia sobre otros bienes o intereses en conflicto.

¹¹ Artículo 15 LEF establece que, declarada la utilidad pública o el interés social, la Administración resolverá sobre la necesidad concreta de ocupar los bienes o adquirir los derechos que sean estrictamente indispensables para el fin de la expropiación. Mediante acuerdo del Consejo de Ministros podrán incluirse también entre los bienes de necesaria ocupación los que sean indispensables para previsibles ampliaciones de la obra o finalidad de que se trate.

¹² STS 365/1999, de 18 de febrero de 1999.

2.3.4. La determinación del justo-precio

En la expropiación forzosa, al sujeto expropiado se le debe compensar económicamente por haber perdido la titularidad del bien o derecho patrimonial expropiado. Dicha compensación debe de ser equivalente en concepto de justo precio (conocido como justiprecio). Para determinar la cuantía, se debe realizar una tasación conforme la legislación expropiatoria. Dicha determinación la realiza la Administración Pública (de ahora en adelante, AAPP). En la práctica, adolece de un grado de inseguridad jurídica (Amenós, 2022).

La cuantía del justiprecio se determina, a falta de acuerdo entre beneficiario y expropiado, por el Jurado de Expropiación, cuyas resoluciones son revisables en la vía contencioso-administrativa. Se efectuará en función de los criterios de valoración que la ley prevé. Sin embargo, tales criterios no están definidos específicamente en nuestra legislación (Sánchez-Morón, 2020).

Un principio fundamental para determinar la cuantía del justiprecio es el principio equitativo. Según el Tribunal Constitucional (de ahora en adelante, TC), lo decisivo es que exista un *“proporcional equilibrio entre el valor del bien o derecho expropiado y la cuantía de la indemnización ofrecida, de tal modo que la norma que la dispone sólo podrá ser constitucionalmente ilegítima cuando la correspondencia entre aquél y ésta se revele desprovista de base razonable”* (STC 166/1986)¹³.

La LEF establece los criterios objetivos, según el tipo de bien expropiado (arts. 38 y siguientes). En este caso, para determinar el justiprecio ha de tomarse como referencia la media aritmética de su valor de cotización, el promedio de los beneficios, y la diferencia entre el activo y el pasivo. En el caso Rumasa, para determinar la cantidad a indemnizar, se tuvo en cuenta dicho criterio, que veremos posteriormente.

Una vez se determine el justiprecio, se le ha de añadir el abono al expropiado de un 5%, en concepto de premio de afección. Como el sujeto expropiado pierde un bien que es de su titularidad, se presume por ley que el valor del justiprecio suma por valoración abstracta de la pérdida del bien (Sánchez-Morón, 2020).

En todo caso, las tasaciones deben efectuarse con arreglo al valor que tengan los bienes o derechos expropiables en el mismo momento de iniciarse el expediente de justiprecio

¹³ STC 166/1986, de 19 de diciembre de 1986 (FJ 13).

(art.36.1 LEF)¹⁴. Esta condición en la práctica es imprescindible, puesto que el valor de un bien puede ser modificado con el paso del tiempo.

2.4. La expropiación urgente

El criterio general de la LEF presupone que para expropiar el bien o derecho patrimonial es necesario que previamente se efectúe el pago de la indemnización correspondiente (art.52 LEF).

En virtud de la práctica del procedimiento de expropiación urgente, para que se declare que los bienes o derechos afectados deben expropiarse urgentemente, el Consejo de ministros debe declararla. Esta competencia puede extenderse a los Consejos de Gobierno de las CCAA, en el caso de que la administración expropiante sea la autonómica o la local. Además, para proceder a la expropiación, es necesario que la urgencia se justifique en cada caso (STS de 23 de septiembre de 1997)¹⁵.

El art.52 LEF establece que es suficiente con que se apruebe el proyecto que legitime la ocupación para que se entienda cumplido el trámite de declaración de necesidad de ocupación y para poder ocupar el bien expropiado de manera inmediata. Ello implica un trámite de información pública, ya sea anterior o posterior a la aprobación del proyecto. Posteriormente, debe notificarse a los sujetos afectados el momento en que se ha de levantar el acta previa a la ocupación, para que puedan formular las alegaciones que consideren pertinentes. Al mismo tiempo se publicará en el BOE, diario oficial o en los tablones oficiales del ayuntamiento que procedan, el bien o derecho que se va a expropiar.

Una vez publicado el documento oficial, la Administración formula las hojas de depósito, previo a la ocupación. También se ha de añadir el pago de las cantidades iniciales que la propia Administración fija en concepto de los perjuicios derivados de la rapidez de la ocupación, puesto que se alteran las fases del procedimiento de expropiación general. En el procedimiento de expropiación urgente, la ocupación es previa a la determinación del justiprecio (Amenós, 2022). Eso sí, a partir de la fecha en la que se produce la ocupación comienzan a computarse los intereses de demora a favor del expropiado sobre el justo precio que se establezca (art.52.8ª LEF).

¹⁴ Artículo 36.1 LEF, donde establece que, además, no se tienen en cuenta las plusvalías que sean consecuencia directa del proyecto de la expropiación y las previsibles para el futuro.

¹⁵ STS 300/1997, de 23 de septiembre de 1997.

En el caso Rumasa, el grupo fue expropiado por el Gobierno el 23 de febrero de 1983, en virtud del Decreto-Ley 2/1983¹⁶. La razón de utilidad pública e interés social por la que se intervino urgentemente fue que la situación financiera del grupo amenazaba la estabilidad económica del país. Una vez se produjo la expropiación, el Estado asumió el control del holding para estabilizarlas y garantizar un adecuado funcionamiento de estas.

Por último, cabe mencionar que la expropiación urgente siempre es objeto de revisión judicial para garantizar que se haya llevado a cabo correctamente el procedimiento, y que los sujetos afectados por la misma reciban una compensación justa. En el caso Rumasa, se presentan numerosos recursos legales, que serán tratados posteriormente en el apartado del análisis jurídico.

2.5. La reversión

Una vez llevada a término la expropiación, la titularidad del bien o derecho patrimonial se traslada a la AAPP, o si se ha consumado la privación, puede ocurrir que no se cumpla la finalidad de la expropiación. Ello sucede cuando: (i) no se ejecuta la obra o no se establece el servicio que motivó a la expropiación; (ii) hay una parte sobrante de los bienes expropiados; (iii) desaparece o cambia el destino del bien expropiado (Sánchez-Morón, 2020). Ante estas situaciones, la legislación otorga al sujeto expropiado el derecho a recobrar la totalidad o parte de los bienes o derechos que le han sido expropiados, a través del abono de una indemnización proporcional al bien o derecho que se le había expropiado (arts. 54 y 55 LEF)¹⁷.

Desde el punto de vista de la doctrina, el derecho de reversión ha sido objeto de controversia en virtud de su configuración, regulada en la LEF; este derecho puede ser ejercido *sine die*, esto es, sin plazo fijo. Por otro lado, también ha sido cuestionado cuando el bien o derecho expropiado que se destinó inicialmente al cumplimiento de la causa expropriandi era posteriormente afectado a otro fin de utilidad pública o interés social diferente a lo establecido.

¹⁶ RDL 2/1983, de 23 de febrero, de expropiación, por razones de utilidad pública e interés social, de los Bancos y otras Sociedades que componen el grupo <<Rumasa, S.A.>>.

¹⁷ Artículo 55.1 LEF

1. Es presupuesto del ejercicio del derecho de reversión la restitución de la indemnización expropiatoria percibida por el expropiado, actualizada conforme a la evolución del índice de precios al consumo en el período comprendido entre la fecha de iniciación del expediente de justiprecio y la de ejercicio del derecho de reversión. La determinación de este importe se efectuará por la Administración en el mismo acuerdo que reconozca el derecho de reversión.

La regulación del derecho de reversión supone que se considere como un negocio jurídico. Para algunos autores, dicho negocio adolece de una invalidez sobrevinida en caso de incumplimiento o de modificación de la causa expropiatoria inicial. Por otro lado, para otros autores (y para la mayoría de la jurisprudencia), el derecho de reversión nacía de la condición resolutoria implícita. Ello supone considerar la reversión como una garantía inherente al concepto de la expropiación, se considera una excepción de la privación de cualquier bien o derecho patrimonial (Sánchez-Morón, 2020).

Actualmente, el derecho de reversión ha sido considerado como una garantía legítima que cumple su finalidad cuando se realiza la causa de utilidad pública o interés social. No siempre conlleva que se atribuyan a los bienes expropiados un destino específico (STC 166/1986)¹⁸. Supone por ende considerar la reversión como un derecho preferente y limitado en el tiempo, que reconoce al antiguo titular la potestad para recuperar los bienes expropiados que no se han destinado a un fin de utilidad pública o de interés social.

En base a lo mencionado, la jurisprudencia considera que el derecho de reversión no es de configuración constitucional, sino legal, es un derecho que no forma parte de la garantía del derecho de propiedad (art.33 CE). Ello supone que se considere que la legislación aplicable a la reversión sea la vigente en el momento en el que se ejercite el derecho, y no la normativa que existía en el momento en el que se llevó a cabo la expropiación forzosa (STS de 28 de abril de 1995)¹⁹.

¹⁸ STC 166/1986, de 19 de diciembre de 1986 (FJ 13). Dada la gran variedad de fines públicos que pueden ser legalmente configurados como causa justificativa de la expropiación, el destino de los bienes y derechos expropiados puede ser también muy distinto, pues dependerá del modo cómo se satisfaga en cada supuesto expropiatorio el interés público que legitima la expropiación forzosa

¹⁹ STS 1902/1992, de 28 de abril de 1995.

3. ANÁLISIS JURÍDICO CASO RUMASA

Existen diversas cuestiones jurídicas que abordaron tanto el TC como el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (de ahora en adelante, TEDH) sobre la expropiación forzosa del Grupo Rumasa. Para abordarlo, el trabajo se centrará en tres grupos:

- La expropiación forzosa por Decreto-Ley
- La constitucionalidad de las leyes singulares
- Las limitaciones constitucionales de las expropiaciones legislativas

3.1. La expropiación forzosa por Decreto-Ley

La CE en su art.86 establece que el Gobierno tiene potestad para dictaminar disposiciones legislativas provisionales, conocidas como Decretos-leyes. Sin embargo, esta facultad se ve rodeada de limitaciones. Únicamente pueden dictarse Decretos-leyes en casos de extraordinaria y urgente necesidad (STC 6/1983, de 4 de febrero)²⁰. Asimismo, el contenido del Decreto-ley no puede afectar ni al ordenamiento jurídico (de ahora en adelante, OJ) ni a las instituciones básicas del Estado, a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos, ni al régimen de las CCAA ni al derecho electoral general.

Es esta última limitación la que mayores dudas proyectaba sobre la expropiación del Grupo Rumasa llevada a cabo por el Decreto-ley 2/1983. De acuerdo con la STC 111/1983, de 2 de diciembre, se rechaza el intento defendido por un sector doctrinal que coincide con los derechos, deberes y libertades fundamentales de los ciudadanos regulados en los arts.14-29 CE. La sentencia concluye que la utilización del Decreto-ley puede utilizarse mientras se respeten los límites del art.86 CE. Esta defiende que *“tiene que reputarse como una utilización constitucionalmente lícita en casos en que hay que alcanzar los objetivos marcados para la gobernación del país, que, por circunstancias difíciles o imposibles de prever, requieren una acción normativa inmediata”* (fundamento jurídico 5, STC 111/1983) (de ahora en adelante, f.j.)²¹.

Asimismo, la STC 111/1983 muestra que la cuestión de inconstitucionalidad surge por considerarse que dicho Decreto-ley puede llegar a afectar al derecho de propiedad recogido en el art.33 CE.

²⁰ La STC 6/1983, de 4 de febrero, establece que no puede acudir a la medida legislativa ordinaria sin hacer quebrar la efectividad de la acción requerida, bien por el tiempo a invertir en el procedimiento legislativo o por la necesidad de la inmediatez de la medida (FJ 6).

²¹ STC 111/1983, de 2 de diciembre (FJ 5).

De esta manera, la STC 111/1983 va a pasar por alto esta cuestión. Interpreta que *“nuestra Constitución ha contemplado el Decreto-ley como un instrumento normativo, del que es posible hacer uso para dar respuesta a las perspectivas cambiantes de la vida, siempre que su utilización se realice bajo cautelas”*²².

Esta interpretación también es compartida por magistrados disidentes de la sentencia. Argumentan que la expropiación del Grupo Rumasa por Decreto-ley había supuesto una sustancial minoración de garantías (la pérdida del previo pago a la expropiación, del depósito previo si se hubiera procedido a la expropiación a través de la expropiación ordinaria y no por el procedimiento de expropiación urgente del art.52 LEF). Se escuda en que la expropiación del Grupo Rumasa no estaba regulada por el Decreto-ley 2/1983, sino por su Ley de Conversión.

En este punto es donde se evidencian los argumentos de la STC 111/1983, de 2 de diciembre. La STC fue incapaz de argumentar de manera clara la constitucionalidad del Decreto-ley 2/1983, a pesar de la excepción al régimen general en el art.52 de la LEF.

A pesar de la falta de fundamentos jurídicos que justifiquen la expropiación del Grupo Rumasa a través del Decreto-ley 2/1983, considero que el Gobierno lo que hizo fue proceder a la expropiación del holding empresarial recurriendo al Decreto-ley como una excepción donde la finalidad era alterar la titularidad de sus sociedades y bancos, que a través del Decreto-ley, pasaron a manos del Estado, sin perjuicio de que su gestión se encomendara a la Dirección General del Patrimonio del Estado.

Es por esta razón por lo que considero que, si una norma con rango de ley priva directamente a los titulares de ese bien o derecho patrimonial, sí afecta a la regulación del art.33 del derecho de propiedad, nos encontraríamos ante una nueva regulación del derecho de propiedad, puesto que se modifica el régimen jurídico en relación con la adquisición y la titularidad de los bienes.

En el caso de la STC 111/1983, de 2 de diciembre, del Grupo Rumasa, los magistrados disidentes afirmaron que el Decreto-ley afectaba al derecho de propiedad, puesto que no se limita a contemplar las peculiaridades del caso, sino que se lleva a cabo una minoración de las garantías del sistema (Punto 2º del voto particular).

²² STC 111/1983, de 2 de diciembre (FJ 5).

Asimismo, la STC 227/1988, de 29 de diciembre, estableció que *"la delimitación del contenido de los derechos patrimoniales o la introducción de nuevas limitaciones no pueden desconocer su contenido esencial, pues en tal caso no cabría hablar de una regulación general del derecho, sino de una privación o supresión de este que, aunque predicada por la norma de manera generalizada se traduciría en un despojo de situaciones jurídicas individualizadas"* (f.j. 11, STC 227/1988).

Es por esta razón que Parada (1983)²³ considera que la figura del Decreto-ley no debería de ser utilizada como mecanismo para realizar una expropiación forzosa. Cualquier privación de bienes o derechos patrimoniales que no se expropian en función de la LEF, implica una nueva regulación de la garantía recogida en el art.33.3 CE.

3.2. La constitucionalidad de las leyes singulares

La STC 203/2013 ha reabierto el debate sobre el fenómeno de las leyes singulares en unos términos que resultan relevantes para la configuración de la ley. El TC considera que la aplicación de estas leyes supone un impedimento del control jurisdiccional que garantiza los derechos e intereses legítimos de los sujetos directamente afectados.

Desde esta perspectiva, se considera que las leyes singulares²⁴ constituyen una quiebra del concepto de ley. Mediante leyes singulares pueden promulgarse medidas normativas referidas a sujetos y situaciones concretas. La ley singular es un fenómeno característico del Estado social y democrático de Derecho (Montilla,1994).

Respecto de las leyes singulares en el asunto Rumasa, se muestra que la ley es una limitación de las garantías de los derechos e intereses legítimos que se asocian al control jurisdiccional de la actuación administrativa. Cuando el legislador aprueba con rango de ley una decisión, agota cualquier decisión posterior que pudiese corresponder a la Administración y que no vaya más de completar actuaciones jurídicas colaterales a la medida. En estos casos, como la Administración deja de actuar en la decisión legislativa, el poder judicial no puede pronunciarse sobre su validez, el control de las leyes singulares se reserva exclusivamente al TC. Ello supone que se altere la estructura tradicional de las leyes y, al mismo tiempo, las funciones del resto de poderes

²³ Parada Vázquez, J. (1983). *Expropiaciones legislativas y garantías jurídicas (El caso Rumasa)*. Págs. 1288 y ss.

²⁴ También llamadas leyes medida. Es uno de los temas clásicos del Derecho público, en concreto, del Derecho Administrativo. Así lo recoge el autor Montilla Martos, cuando hace referencia a la ley singular en su revista *Defensa Judicial <<versus>> ley singular de intervención* (1994).

públicos. En relación con el asunto Rumasa, la labor de los órganos judiciales se redujo a un planteamiento ante el alto Tribunal de una cuestión de inconstitucionalidad, puesto que era el órgano competente.

A pesar de la alta arbitrariedad que pueden ejercer las leyes singulares, estas se aplican de manera excepcional. Según Díez-Picazo (1994), *"salvo el polémico asunto Rumasa, la experiencia constitucional española desde 1978 no ha deparado más casos de... leyes singulares o de caso único, es decir, el supuesto en el que el legislador se subroga en el papel de la Administración decidiendo inmediatamente sobre las situaciones jurídicas subjetivas de los particulares"*²⁵.

La validez de las leyes singulares supone incidir en dos cuestiones, que se verán a continuación: la relación de la ley singular con el principio de división de poderes y en relación con el principio de igualdad ante la ley.

3.2.1. Ley singular y principio de división de poderes

La legislación regula el procedimiento a través del cual deben producirse los actos administrativos, garantizando la audiencia del interesado (art.105.c CE).

Según Parada (1967), el legislador no puede aprobar leyes singulares que resuelvan casos concretos porque la CE no le ha atribuido esa potestad. Las competencias entre órganos tienen que venir tasadas en el OJ; la CE se limita a la *"elaboración de normas generales, al control del Gobierno y de la Administración y a efectuar determinados nombramientos de altos cargos"*²⁶. En este caso, si se llevaran a cabo las leyes singulares, se estaría vulnerando el art.33.3 CE.

Sin embargo, el TC rechaza esta idea. El Parlamento señala que la evolución del sistema constitucional de división de poderes ha supuesto a que el contenido de la CE se flexibilice, salvo reservas materiales de Ley y actividades puramente ejecutivas, admitiendo que la división no se sustente únicamente en la generalidad y singularidad de las funciones, sino que, se pueda adoptar decisiones singulares cuando así lo requieran determinadas situaciones.

²⁵ Véase en la revista redactada por Díez-Picazo (1994), *Dificultades prácticas y significado constitucional del recurso de amparo*, p.27.

²⁶ Parada Vázquez (1967), en su revista *Expropiaciones legislativas y garantías jurídicas (El caso RUMASA)*, en las págs..1288 y ss. En lo que a la producción legislativa se refiere, el autor índice que el parlamento no se limita a aprobar únicamente leyes que desarrollan preceptos constitucionales como los tribunales constitucionales han mencionado en constantes ocasiones.

Respecto la constitucionalidad de las leyes singulares del caso Rumasa (STC 166/1986, de 19 de diciembre), el alcance de la división de poderes en nuestra CE se muestra de la siguiente manera: *"la función legislativa tiene por objeto la producción de normas dirigidas a la ordenación racional de la comunidad, y la función ejecutiva el de actuar en atención a un fin concreto de interés general, y de ello se desprende que el contenido material de las leyes singulares es en parte actividad ejecutiva de administración y, en consecuencia, que dichas Leyes constituyen intervención del legislador en el ámbito del Gobernante y administrador"* (f.j. 11.B, STC 166/1986).

Esta argumentación respalda la licitud de la ley singular que permite a la administración ejecutar la expropiación del holding. Sin embargo, la ley que se estaba enjuiciando, la Ley 7/1983, de 29 de junio, no atendía a ninguna necesidad singular, se limitaba a introducir modificaciones del Decreto-ley 2/1983. Estas circunstancias excepcionales habían ya sido afrontadas por este Decreto-ley, por lo que perdía justificación que se aprobara una norma singular. El TC se esfuerza en presentar el Decreto-ley 2/1983 y la Ley 7/1983 como dos disposiciones independientes, cuando ambas tratan la misma materia, la expropiación del grupo Rumasa.

Esto explica las críticas que realiza Parada (1967) respecto de la STC 166/1986, que califica que se elabora como un *"mecanismo de reserva para salvaguardar un decreto-ley que aparentemente es inconstitucional, puesto que vulnera el art.33.3 CE"*.

3.2.2. El principio de igualdad ante la ley y las leyes singulares

La STC 166/1986 define las leyes singulares como aquellas normas *"dictadas en atención a un supuesto de hecho concreto y singular, que agotan su contenido y eficacia en la adopción y ejecución de la medida tomada por el legislador ante ese supuesto de hecho"* (f.j.10, STC 166/1986).

Esta definición el TC la considera válida, sin embargo, con las SSTC 129/2013 y 203/2013²⁷, la manera de enfocar las leyes singulares cambia. Para estos casos, el TC no utiliza el criterio de la generalización de los destinatarios, sino el de la abstracción de los supuestos de hechos. Asimismo, la STC 203/2013 señala que se está ante una normativa concreta, a un supuesto de hecho determinado.

²⁷ STC 129/2013, de 4 de junio de 2013, y STC 203/2013, de 5 de diciembre de 2013.

En realidad, una ley es singular cuando se crea una “regla” para un supuesto de hecho concreto en el que, además, se agota su aplicación una vez se aplica para ese supuesto, por lo que nada garantiza que si se repite ese supuesto la solución haya de ser la misma. Es por esta razón que las leyes singulares son cuestionadas desde el punto de vista constitucional acerca de si se vulnera el principio de igualdad ante la ley.

En relación con lo mencionado, el autor Ariño (1989)²⁸ defiende la aplicación de la teoría de la inderogabilidad singular de los reglamentos a las leyes singulares. Según este, *"la discriminación en el tratamiento del derecho de propiedad en relación con una persona atenta contra los principios estructurales del Estado de Derecho"*. También defiende que si *"una ley (LEF) puede ser derogada por otra ley (ley singular expropiatoria), ya que ambas tienen el mismo rango y la segunda sería posterior y especial, es no haber entendido nada del Estado de Derecho"*. Defiende por ende que la inderogabilidad de la ley singular se encuentra en el principio de igualdad, que sería aplicable tanto al legislador, cuando aprueba las leyes singulares, como a la Administración, cuando dicta actos administrativos. Sin embargo, dicho argumento no es aceptado por el TC.

El estudio llevado a cabo por García de Enterría y Fernández (1963)²⁹, acerca de la teoría de la inderogabilidad singular de los reglamentos, menciona que se fundamenta en el principio de legalidad y no en el de igualdad. En este supuesto, las competencias de la Administración y el Parlamento son diferentes. Por un lado, el legislador puede dirigirse a los ciudadanos a través de la potestad legislativa; aprobando leyes, aunque éstas se dirijan a ciudadanos concretos. Por otro lado, la AAPP tiene competencia para aprobar reglamentos y dictar actos administrativos. No obstante, cuando la AAPP dicta actos administrativos, debe de seguir lo que estipula el OJ, no puede ignorar la normativa por medio de una resolución singular, aunque esta haya sido aprobada por el mismo órgano de la AAPP o de otro órgano jerárquicamente inferior (art.52.2 LPACAP).

Según Parada (1967), en base al art.33.3 CE, la confusión de competencias que puede llegar a ocasionar entre los órganos supone que la Administración tenga potestad para aprobar tanto normas como actos. Sin embargo, dicha potestad no se puede dar nunca en relación con el Legislador, cada uno tiene una función diferente³⁰. Si esto fuera así,

²⁸ Ariño Ortiz, G. (1989), en su revista sobre *Leyes singulares, leyes de caso único*, págs. 60-61 y 83.

²⁹ García de Enterría, E. y Fernández, E. (1963) en su libro sobre *Curso de Derecho Administrativo*, pág.194.

³⁰ Parada Vázquez (1967), en su revista *Expropiaciones legislativas y garantías jurídicas (El caso RUMASA)*, pág. 1289.

no se podría defender la inconstitucionalidad de la expropiación forzosa mediante Decreto-ley, ya que, al no modificarse ningún precepto, no afectaría al derecho de propiedad.

Los principios de igualdad y de inderogabilidad singular no alcanzan al Legislador, puesto que es imposible que viera recortada su capacidad de creación jurídica. Según García de Enterría y Fernández (1963)³¹, *"no está nunca predeterminado por sus producciones normativas: es libre, originario, soberano"*.

Tomando en consideración el párrafo anterior, la STC 166/1986, de 19 de diciembre, sobre el grupo Rumasa, sostuvo que *"la adopción de leyes singulares debe estar circunscrita a aquellos casos excepcionales que no son remediables por los instrumentos que dispone la Administración, constreñida a actuar con sujeción al principio de legalidad, ni por los instrumentos normativos ordinarios"* (f.j.11.B, STC 166/1986). Ello supone otorgar al Legislador la competencia de intervenir en ese supuesto, con la finalidad de darle una solución adecuada a esa situación singular.

También cabe destacar que, en función de la teoría de la inderogabilidad singular de los reglamentos, la Administración podría ejercitar su potestad reglamentaria sin afectar las competencias de los otros órganos. La STC 153/1994, de 23 de mayo³² establece que *"no puede afirmarse que toda diferenciación de trato introducida por el reglamento sea discriminatoria"* ... *"La igualdad sólo es violada cuando la diferencia de trato carece de justificación objetiva y razonable, sin que posea especial relevancia la consideración del rango de la norma que la establece"* (f.j.6 STC 153/1994).

Se concluye por ende que la relación entre leyes singulares y el principio de igualdad es constitucionalmente válida. Para determinar la conformidad de una ley singular con el principio de igualdad (art.14 CE)³³, se tomará en consideración la Jurisprudencia del TEDH en la STC 22/1981, de 2 de julio, la cual menciona que *"la existencia de una justificación objetiva y razonable debe apreciarse en relación con la finalidad y efectos de la medida considerada, debiendo darse una relación razonable de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad perseguida"* (f.j.3, STC 22/1981).

³¹ García de Enterría, E. y Fernández, E. (1963), en su libro *Curso de Derecho Administrativo*, pág.194.

³² Véase también en la STC 6/1995, de 16 de enero de 1995 (FJ 2).

³³ Artículo 14 CE, donde establece que Los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.

En el caso Rumasa se considera que el diferente tratamiento normativo que mencionaba la Ley 7/1983 en relación con la LEF respondía a razones objetivas, puesto que el holding se encontraba en una situación de desequilibrio financiero y suponía que, si el grupo continuaba ejerciendo su actividad, se pondría en riesgo la estabilidad financiera del sistema económico del país. Ello demuestra que la expropiación forzosa que se ejerce es proporcional. Según la STC 166/1986, de 19 de diciembre, no se podría aplicar leyes singulares en el ámbito de los derechos fundamentales, puesto que estos derechos *"no consienten por su propia naturaleza, leyes singulares que tengan el específico objeto de condicionar o impedir su ejercicio"* (f.j.11.C, STC 166/1986).

No obstante, según la STC 6/1991, de 15 de enero, se cuestiona la posibilidad de que el TC pueda comprobar si la Ley 7/1983 es razonable en función a la situación, puesto que su estructura *"hace imposible establecer comparación alguna, de manera que no cabe afirmar, salvo como acto de fe, que la diferenciación está objetivamente justificada, esto es, se corresponda con una diferencia fáctica real"*. Tomando en consideración el principio de igualdad, *"lo que está en juego es la legitimidad de una privación de derechos acordada sobre la base de consideraciones referidas sólo a los sujetos expropiados, es decir, en virtud de razones que, al hacer imposible toda comparación, no permiten la verificación jurisdiccional de la justificación objetiva de la diferencia"* (Punto 4, STC 6/1991).

3.3. Las limitaciones constitucionales de las expropiaciones legislativas

Doctrinalmente el asunto Rumasa ha sido una de las discusiones más criticadas sobre expropiaciones legislativas. Esta discusión se avivó con la posterior aprobación de legislaciones referidas a la expropiación forzosa, en concreto la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas, y la Ley 22/1988 de 28 de julio, de Costas. Nos encontramos ante una expropiación legislativa cuando el Parlamento a través de la LEF priva a un titular de un bien o derecho patrimonial o interés legítimo por causa justificada de utilidad pública o de interés social (f.j. 11º, STC 227/1988).

Al margen de lo mencionado, el TC califica como expropiaciones legislativas aquellas leyes que introducen una regulación del derecho de propiedad que produzca una desproporcionada disminución de las facultades que corresponde a su titular. Según Barnés, *"en los casos en los que una regulación legal de un derecho desconozca en*

*todo o en parte los ingredientes esenciales de la propiedad*³⁴ supone la lesión de un derecho que se encuentra regulado en la CE (Barnés, 1988). Esta regulación equivale a una expropiación forzosa, por lo que, si se ejerce un perjuicio hacia una persona titular de un bien o de un derecho de su propiedad, se le deberá indemnizar proporcionalmente en función del bien o derecho expropiado.

No obstante, todas las expropiaciones forzosas deben de respetar las garantías constitucionales derivadas del derecho de propiedad y permitir el control jurisdiccional del mismo, de acuerdo con los arts. 33 y 24 CE.

3.3.1. Las garantías constitucionales de las expropiaciones legislativas

El OJ establece que para que una expropiación forzosa sea legítima, debe de cumplir las garantías reconocidas en el art.33.3 CE. Asimismo *“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 base a lo mencionado, la STC 166/1986, de 19 de diciembre, sobre el asunto Rumasa, desprende tres garantías que deben de respetarse para que la expropiación sea legítima: (i) La causa expropiandi. La reversión en las expropiaciones legislativas; (ii) La indemnización expropiatoria; (iii) El procedimiento expropiatorio.

- Causa expropiandi. La reversión en las expropiaciones legislativas

De acuerdo con la LEF, corresponde a la legislación declarar la utilidad pública o de interés social de los bienes o derechos susceptibles a expropiar, y, por consiguiente, a la AAPP la determinación concreta, donde se ha de respetar lo estipulado en la LEF, en el caso de las expropiaciones legislativas generales (arts. 9, 11 y 15 LEF).

Tras lo mencionado, la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, establece la utilidad pública de los bienes marítimos y delimita el alcance del dominio público marítimo-terrestre. En el caso del dominio público-terrestre, corresponde a la AAPP delimitar los terrenos que corresponden al dominio público. De esta manera, el TC en su STC 149/1991, de 4 de julio, describe la demanialización de los bienes privados que, como consecuencia de la ampliación del dominio público, dichos terrenos pasan a ser titularidad pública. Se menciona que *“esta eliminación de las titularidades privadas sobre*

³⁴ Barnes, J. (1988), en su libro La propiedad constitucional: el estatuto jurídico del suelo agrario. Pág. 378.

terrenos incluidos en el dominio público sobre la ribera del mar no puede ser considerada como una decisión arbitraria o carente de justificación, pues es la forma más simple y directa de poner en práctica una decisión ya adoptada por la Constitución, de manera que si de expropiación ha de hablarse es aquella la que establece la causa expropriandi” (f.j.8ºA, STC 149/1991).

Respecto de las expropiaciones legislativas singulares, el poder legislativo efectúa la declaración de utilidad pública al mismo tiempo que la determinación de los bienes o derechos a expropiar. Según la STC 6/1991, de 15 de enero, sobre el asunto Rumasa, se interpreta que, en función de la distinción entre la declaración de utilidad pública y la determinación de los bienes a expropiar, *“para formar un todo unitario que imposibilita contemplar separadamente uno y otro momento procedimental, y ello porque la singularidad de la declaración de utilidad pública o interés social conlleva irremisiblemente la necesidad de ocupar y expropiar la totalidad de tales bienes y derechos”* (f.j.6, STC 6/1991).

En relación con el asunto Rumasa, el TC defiende el derecho de los propietarios afectados y establece que, para llevar a cabo la expropiación, debe verificarse la proporcionalidad entre el bien o derecho patrimonial expropiado y el fin de la defensa de la estabilidad del sistema financiero de la nación. En este caso el Banco de España la expropiación de un bien o derecho por poner en riesgo el sistema económico, acto que se consideró como un indicio suficiente para que el TC considerara la expropiación de la totalidad de un holding empresarial sin tomar en consideración que puedan llegar a existir otras alternativas que son menos restrictivas que el ejercicio expropiatorio en sí, puesto que este procedimiento afecta al derecho de propiedad (art.33 CE).

En base a esta circunstancia, los magistrados disidentes del asunto Rumasa en la STC 6/1991, de 15 de enero, mencionaron que *“la legislación bancaria ofrece al Banco de España y a nuestra Administración una amplia panoplia de medidas de intervención de la que se ha hecho uso en no pocas ocasiones y que actualmente encuentran también amparo en lo dispuesto en el art.128.2 de nuestra Constitución. Estas medidas que tienen como finalidad la corrección de actuaciones anómalas de las instituciones crediticias del mismo género que las que se imputan a los bancos integrantes del Grupo Rumasa no se adoptaron nunca respecto de ellos”*. Es por esta razón por la que se reclama que cabe la posibilidad de que la expropiación de la totalidad del holding empresarial del grupo Rumasa es más económica y eficaz que la aplicación de otras

medidas de intervención alternativas a la expropiación forzosa (Voto particular, STC 6/1991).

La compatibilidad de la existencia de medidas de intervención alternativas a la expropiación supone que se cree una inseguridad hacia la institución expropiatoria. La STC 37/1987 afirma que *“la expropiación no es en la actualidad una institución unitaria que constitucionalmente quede circunscrita a fines anticipadamente tasados dentro de los que, en principio, pueden englobarse en las genéricas categorías de “utilidad pública” o “interés social”, ya que justamente con su carácter instrumental, y no finalista, no es sino consecuencia de la variabilidad y contingencia de lo que en cada momento reclama la utilidad pública o el interés social de acuerdo con la dimensión social de la propiedad privada y con los principios establecidos e intereses tutelados por la Constitución”* (f.j.2, STC 37/1987).

En base a la concepción instrumental que se otorga a la expropiación, según el TC no es necesario que, para proceder a la expropiación, de un bien o derecho de titularidad privada, se conecte con ninguna finalidad pública ulterior. Es por ello por lo que los magistrados disidentes de la STC 6/1991, de 15 de enero, sobre el asunto Rumasa, difieren respecto dicha concepción. Según estos, *“la finalidad real, inmediata y directa de la expropiación es la mera privación de la propiedad, con lo que la garantía constitucional queda privada de su contenido esencial y reducida a una formalidad vacía”* (Voto particular, STC 6/1991).

Es por estas razones por lo que la expropiación se considera como un negocio en el que los bienes expropiados ya no se destinan a ningún fin determinado. En el caso del asunto Rumasa, dicha concepción es constitucional, respeta el art.5.3 de la Ley 7/1983, de 29 de junio, de expropiación por razones de utilidad pública e interés social de los Bancos y otras Sociedades que componen el grupo Rumasa, en el que se niega el derecho de reversión a los sujetos que han sido expropiados en el asunto Rumasa. Según la STC 166/1986, de 19 de diciembre, la expropiación forzosa es lícita porque la causa de expropiar consiente que los bienes expropiados tengan múltiples destinos y todos ellos producen el efecto de cumplir el fin expropiatorio (f.j.13ª STC 166/1986). Posteriormente, la STC 67/1988, de 18 de abril, sobre el asunto Rumasa, señala cómo la posterior enajenación de empresas pertenecientes al holding estaría incluida en el fin de la expropiación, la cual consistía en permitir a la AAPP asumir el control del grupo y sanearlo. Sin embargo, esta argumentación supone reconocer los votos particulares

mencionados, en la STC 166/1986, de 19 de diciembre y la STC 6/1991, de 15 de enero³⁵. Además, según la STC 67/1988, de 18 de abril, se determina que *“el fin de utilidad pública perseguido por la expropiación justifica evitar que las empresas que se privaticen pudieran volver a las manos de quienes llevaron al grupo a la situación económica financiera que provocó la expropiación y costoso saneamiento de las empresas”* (f.j.6, STC 67/1988).

Desde el punto de vista de la jurisprudencia sobre el asunto Rumasa, para el autor Pérez (2015), la garantía expropiatoria se encuentra recogida de manera implícita en la CE, en el esquema de garantía jurídica en el orden patrimonial. Ello supone que la causa expropiandi se convierta en una figura jurídica donde podría tener cabida la supresión del derecho de reversión. Se entiende que el derecho de reversión forma parte del contenido esencial de la expropiación forzosa no disponible³⁶.

- La indemnización expropiatoria

La indemnización expropiatoria se encuentra reconocida implícitamente en la CE, donde establece que los poderes públicos competentes para ejercitar la expropiación forzosa tienen la carga jurídica de transformar los derechos o intereses legítimos a expropiar en su equivalente económico (art.33.3 CE).

Sin embargo, el concepto indemnización expropiatoria que reconoce la CE lo abarca de manera general, no detalla el momento en el que se ha de indemnizar a un titular por privarle de un derecho o bien patrimonial, de si ésta debe ser previa a la privación. La legislación tampoco indica la forma en la que debe de cuantificarse el importe. Ello supone que cuando se procede a la expropiación, se ejerza con libertad para determinar la correspondiente indemnización.

En base a lo mencionado, La STC 166/1986, de 19 de diciembre, sobre el asunto Rumasa hace hincapié en ambas cuestiones.

³⁵ En un principio, la STC 67/1988, de 18 de abril, sobre el Grupo Rumasa, era la única sentencia constitucional de estas características, en la que no se formularía ningún voto particular acerca de la situación, pero como podemos comprobar, esto no fue así.

³⁶ Pérez Moreno, A. (2015), en su libro *La reversión en materia de expropiación forzosa*, pág.23. El autor defiende que, si la reversión se encuentra ausente o contradicha por Ley ordinaria, ha de hacerse la exclusión de ésta por considerarse incompleta o inconstitucional, y construirse técnicamente utilizando los resortes adecuados.

Por un lado, el TC realiza una interpretación literal del art.33.3 CE, afirmando que no se exige el previo pago de la indemnización³⁷ y esto, unido a la garantía de que la expropiación se realice *“de conformidad” con lo dispuesto por las leyes “hace que dicho artículo consienta tanto las expropiaciones en que la Ley impone el previo pago de la indemnización como las que no lo exigen, no siendo inconstitucional la Ley que relega el pago de la indemnización a la última fase del procedimiento”* (f.j. 13ºB, STC 166/1986).

Asimismo, el autor Díez-Picazo reflexiona sobre la concepción que se tiene del derecho de propiedad privada regulada en la CE. Indica que la indemnización expropiatoria no tiene por qué ser previa a la expropiación. Sin embargo, considera que *“las funciones asignadas exigen una relación temporalmente directa entre el momento expropiatorio y el indemnizatorio, porque la demora haría incumplir esas funciones”* (Díez-Picazo,1991).

Desde esta perspectiva, si la expropiación negara su correspondiente indemnización, se declararía inconstitucional. Más complejo es el caso en el que la legislación guarda silencio acerca de la indemnización. García de Enterría defiende que cuando un Tribunal ordinario se encuentre con una Ley expropiatoria que no prevea una previsión indemnizatoria, tendrá la obligación de plantear ante el TC la cuestión de inconstitucionalidad³⁸ (García de Enterría,1996). Actualmente no se ha encontrado ninguna legislación de esta naturaleza. De esta manera, se aboca a que el legislador incluya cláusulas legales de indemnización si no quiere que se anule la legislación por no prever el concepto jurídico. Ello supone preservar la seguridad jurídica de los sujetos afectados por la legislación, tienen la posibilidad de hacer valer su derecho ante los Tribunales de Justicia (de ahora en adelante, TJ) con la finalidad de que se les avale por el perjuicio patrimonial sufrido tras la expropiación.

Para determinar el *quantum* de la indemnización, el TC se inspira en la jurisprudencia del TEDH y de los TC. Según la STC 166/1986, de 19 de diciembre, sobre el asunto Rumasa, *“una vez que la Constitución no utiliza el “justo precio”, dicha indemnización debe corresponder con el valor económico del bien o derecho expropiado, siendo preciso que entre éste y la cuantía de la indemnización exista un proporcional equilibrio para cuya obtención el legislador puede fijar distintas modalidades de valoración,*

³⁷ En lugar de la expresión “previa”, se introduce el concepto “mediante”, así lo entiende Díez de Picazo (1991) en *algunas reflexiones sobre el derecho de propiedad privada en la Constitución*. Pág.1270.

³⁸ García de Enterría, E. (1996), en su revista las expropiaciones legislativas desde la perspectiva constitucional. En particular, el caso de la Ley de Costas. Pág.149.

dependientes de la naturaleza de los bienes y derechos expropiados, debiendo ser éstas respetadas, a no ser que se revelen manifiestamente desprovistas de base razonable” (f.j.13ºB, STC 166/1986).

Por otro lado, respecto a la forma en la que debe cuantificarse el importe de la indemnización, la legislación no lo regula. Aunque la CE no prohíbe al legislador determinar el *quantum*, lo cierto es, que, si actúa de este modo, los sujetos no pueden impugnar directamente la cantidad fijada, puesto que no existe ninguna regulación que prevea la cantidad a fijar de la indemnización. Desde esta perspectiva, la AAPP tiene la potestad de efectuar la indemnización y los TJ no van a poder efectuar un control sobre el *quantum*. Es por ello por lo que más adelante, se tratará el control jurisdiccional de las expropiaciones legislativas.

- El procedimiento expropiatorio

El autor García de Enterría³⁹ (1989) determina que la expropiación forzosa es un negocio jurídico que se regula a través de un procedimiento administrativo positivo. Asimismo, la CE en su art.33.3 establece que la expropiación debe de realizarse “*de conformidad con lo dispuesto en las leyes*”. Ello requiere que exista una regulación para llevar a cabo el procedimiento expropiatorio.

La LEF determina que al legislador no le condiciona el ejercicio de la potestad expropiatoria. La STC 37/1997, de 26 de marzo, establece que las disposiciones legales de dicha potestad no tienen rango supralegal, pueden ser modificadas por leyes posteriores o que su regulación quede en segundo plano si se toma en consideración leyes especiales.

Respecto del asunto Rumasa, la STC 166/1986, de 19 de diciembre, sostiene que “*las leyes formales, incluidas las singulares, cubren por sí mismas esa garantía cualquiera que sea el procedimiento que establecen, al cual tendrá que ajustarse a la Administración*” (f.j.13 C, STC 166/1986).

Si la expropiación se ejercita a través de leyes generales, la AAPP debe de participar en el procedimiento. Previamente a efectuar la expropiación, los sujetos afectados tienen la potestad de introducir modificaciones, puesto que pueden disfrutar de su

³⁹ García de Enterría, E. (1989), en su libro Los principios de la nueva Ley de Expropiación Forzosa. Pág.174.

condición de interesados y someter la actuación de la AAPP a que se especifiquen los bienes o derechos que son objeto de expropiación. Ello otorga la posibilidad de que se pueda llevar a cabo un recurso contencioso-administrativo, un posterior control judicial de la expropiación forzosa.

En el caso del Asunto Rumasa, los sujetos afectados no tuvieron el derecho a trámite de audiencia, no se les brindó la oportunidad de llevar a trámite un recurso contencioso-administrativo. En función del Decreto-ley 2/1983, lo que sucedió fue que se llevó a cabo la expropiación del holding empresarial sin la posibilidad de que los sujetos afectados pudieran haberse pronunciado. En mi opinión, esta acción supone una minoración de las garantías de los sujetos afectados, el TC debe ofrecerles la posibilidad de que éstos discutan si sus bienes están o no comprendidos dentro de la expropiación decidida.

En todo caso, la STC 166/1986, de 19 de diciembre, expone que no existe ningún impedimento para que *"la propia singularidad del supuesto de hecho que legitima la expropiación legislativa autorice al legislador para introducir en el procedimiento general las modificaciones que exija dicha singularidad excepcional, siempre que se inserte como especialidades razonables que no dispensan de la observancia de las demás normas de los procedimientos contenidos en la legislación general"* (f.j.8, STC 166/1986).

3.3.2. El control jurisdiccional de las expropiaciones legislativas

La imposibilidad de los sujetos afectados para impugnar la declaración de la expropiación forzosa a través del procedimiento de declaración de inconstitucionalidad supone que el control por parte de los tribunales plantee diversas dificultades.

Los ciudadanos no tenemos potestad para impugnar directamente leyes, ni obligar a los Jueces y Tribunales a que planteen una cuestión de inconstitucionalidad, dicha potestad únicamente puede ser ejercida por parte del poder judicial⁴⁰. En este caso la AAPP, previamente a la privación de los bienes o derechos patrimoniales, puede instar ante un órgano judicial el planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad sobre la expropiación forzosa. Además, los sujetos expropiados se encuentran en la misma posición que el resto de los ciudadanos que no son afectados por la expropiación.

⁴⁰ Véase en la STC 130/1994, de 9 de mayo de 1994 (FJ 2).

Si la expropiación forzosa es llevada a cabo a través de una ley singular, la situación es diferente. La norma legal es quien determina los bienes o derechos afectados para proceder a la expropiación. Es por ello por lo que los expropiados no cuentan con ningún medio para defenderse de manera directa. Para que una decisión legislativa sea efectiva, tiene que ser ejecutada por parte de la AAPP competente. En estos casos, los sujetos expropiados pueden recurrir ante los TJ para intentar que cuestionen la constitucionalidad de la ley.

En estos casos, el autor García de Enterría (1989)⁴¹ menciona que la situación de indefensión por parte de los sujetos a efectos en una expropiación forzosa implica que sea necesario que nuestro OJ pase por una reforma legislativa que permita a los ciudadanos impugnar directamente leyes que afecten sus derechos.

La única vía para que las leyes singulares no vulneren el derecho a la tutela judicial efectiva (art.24 CE) es considerar que las vías de control de constitucionalidad de las leyes garantizan a sus destinatarios una tutela judicial efectiva, respetando nuestro OJ. En este sentido, la STC 166/1986, de 19 de diciembre, sobre el asunto Rumasa menciona que *"los expropiados que consideren que la privación de sus bienes o derechos carece de base razonable o es desproporcionada podrán alegar ante los Jueces y Tribunales la vulneración de su derecho a la igualdad, y en el procedimiento correspondiente solicitar del órgano judicial el planteamiento de cuestión de inconstitucionalidad por vulneración de dicho derecho, lo cual dará lugar o bien a que se eleve la cuestión al Tribunal Constitucional o bien a una resolución judicial denegatoria motivada, otorgándole contenido al derecho a la tutela judicial frente a la Ley cuestionada; asimismo podrán interponer el recurso de amparo a través del cual este Tribunal tendrá ocasión de enjuiciar la inconstitucionalidad de la expropiación"*. (f.j. 5º, STC 166/1986)⁴².

Asimismo, se determina que el control jurisdiccional de las expropiaciones legislativas se reserva al TC. Es un tema complejo, el autor Porras propone utilizar parámetros extra constitucionales para enjuiciar la adecuación razonable y proporcional de las medidas adoptadas al soporte causal específico de la norma⁴³ (Porras, 1989).

⁴¹ García de Enterría, E. y Fernández, E. (1963) en su libro sobre Curso de Derecho Administrativo, págs. 96 y ss.

⁴² En el voto particular de la STC 166/1986, de 19 de diciembre, se critica el planteamiento mencionado, la doctrina lo cita de manera recurrente.

⁴³ Porras, A. (1989). En su revista La ley singular y el problema del control de su soporte causal. Pág.20.

Por otro lado, la falta de legitimidad de los sujetos expropiados para participar en un proceso judicial desaparece cuando nos encontramos ante una ley singular. La Sentencia del TEDH 12952/87, de 23 de junio de 1993, sobre las garantías del proceso equitativo ante la jurisdicción constitucional sobre el asunto Rumasa, declara la violación del art.6.1 Convenio Europeo de Derechos Humanos (de ahora en adelante, CEDH), por la que se impide a los sujetos expropiados a participar en procedimientos de declaración de inconstitucionalidad.

Asimismo, el Auto del Tribunal Constitucional 46/1987, de 14 de enero (de ahora en adelante, ATC), menciona que *"el derecho a un juicio contradictorio significa la oportunidad de las partes de rebatir las observaciones y las evidencias aducidas por la otra parte. Los procedimientos ante un Tribunal Constitucional tienen sus propias características que tienen que ver con la naturaleza de las normas jurídicas que se aplican. También están ideados para permitir que con un cuerpo de normas se juzguen un elevado número de casos relativos a diversas materias. No obstante, puede ocurrir que traten una ley que directamente concierne a un restringido círculo de personas. Si en un caso como éste, la cuestión de si esta ley es compatible con la Constitución es referida al Tribunal Constitucional en el contexto de un procedimiento de Derecho Civil en el cual personas a ese círculo son partes, estas tienen obligatoriamente que tener garantizado el libre acceso a las observaciones de los otros participantes y una oportunidad de rebatir esas observaciones"* (párrafo 63, ATC 46/1987).

Tras la doctrina mencionada por el TEDH, el Estado otorga valor normativo al texto recogido en el CEDH, de 4 de noviembre de 1950. De esta manera, el Informe 244469/94, de 2 de diciembre, de la denuncia formulada por Ruiz Mateo y otros, presentado al Comité de Ministros⁴⁴, declara que *"si un nuevo asunto comparable al asunto Ruiz Mateos se presenta, el Tribunal Constitucional tendrá la posibilidad, conforme al artículo 96 de la Constitución española, de adoptar un procedimiento que satisfara las exigencias de la Convención tal y como están definidas en la sentencia Ruiz Mateos; hay razones para sostener que, en un caso semejante, el Tribunal Constitucional adoptará dicho procedimiento"*.

⁴⁴ Tomado de la decisión de inadmisión de la Comisión Europea de Derechos Humanos nº24469, de 2 de diciembre, donde se acude al Consejo de Europa atacando las Sentencias formuladas respecto del grupo Rumasa, como hemos visto a lo largo del trabajo.

3.4. CONCLUSIONES

A modo de conclusión, es evidente que la variedad de Sentencias que existen sobre el asunto Rumasa demuestra que ha sido uno de los casos más polémicos sobre la expropiación forzosa en nuestro país. Desde el punto de vista de la doctrina, a través de las interpretaciones de las Sentencias, el TC ha sido cuestionado en constantes ocasiones por sus actuaciones, por vulnerar a simple vista la CE.

La expropiación forzosa del holding empresarial ha generado tanta controversia por parte de la doctrina, que ha llevado a que se comunicaran entre sí el poder ejecutivo, el legislativo y el judicial, generando una tensión entre ellos. Desde esta perspectiva, el Juez de las leyes ha sido uno de los actores más importantes, es una de las partes más perjudicadas por parte de la doctrina.

Sin embargo, la intensa actividad por parte de la jurisdicción no ha finalizado, se han abierto nuevas cuestiones relevantes que son necesarias tratar. Unas de las materias son las leyes singulares, la indemnización expropiatoria o la tutela judicial frente a actos legislativos que el TC ha abordado a través de las Sentencias mencionadas. La exposición por parte de la doctrina de que sea necesario incidir en estas materias ha supuesto que estas hayan sido posteriormente tratadas y desarrolladas por otros actos legislativos. También cabe añadir que, a pesar de detectar deficiencias sobre la expropiación forzosa sobre el asunto Rumasa, ha generado un supuesto positivo, se han hecho mejoras a través del desarrollo de nuevas legislaciones sobre las materias.

Tras las críticas e interpretaciones que se han llevado a cabo respecto del asunto Rumasa, nada nos asegura que posteriormente el Gobierno vuelva a recurrir a la utilización del legislador para llevar a cabo una expropiación de esta índole. No obstante, cabe destacar que, desde el punto de vista de la jurisdicción, en estos últimos años, ha habido actualizaciones en la doctrina. En el ámbito nacional se ratificó el Protocolo Adicional, de 20 de marzo de 1952 y el CEDH, a través del cual se regula el derecho de propiedad (art.1 CEDH). Tras la normativa mencionada, respecto el caso Rumasa, el TEDH sí que aceptaría los excesos en los que se incurrieron por parte del TC.

Tras lo mencionado, considero que a pesar de las irregularidades que destacaron en el procedimiento de expropiación forzosa del Grupo Rumasa, con las nuevas actualizaciones de la legislación se puede recuperar la confianza que se perdió hacia la interpretación de la CE, la cual tiene como finalidad defender los derechos y libertades

de los particulares afectados por la expropiación, y de velar porque los poderes públicos realicen adecuadamente las funciones que le corresponden, garantizando por ende los preceptos que se recogen en la CE y, en definitiva, que sus competencias se ajusten a los preceptos constitucionales.

4. ACTUALIDAD CASO RUMASA

Actualmente, 40 años después de la expropiación del grupo Rumasa, el Estado tendrá que recalcular el justiprecio de la expropiación. En 1983, cuando se produjo la expropiación, se determinó que, por las deudas del holding empresarial, las acciones no valían nada, por lo que no se llegó a indemnizar a la familia.

Es por este motivo por lo que, María Teresa Rivero, la viuda del empresario José María Ruiz-Mateos, actuando en su nombre y en beneficio de los sujetos expropiados del holding, reclamó al Estado que se volviera a recalcular la determinación del justiprecio por la expropiación forzosa para tratar de obtener una indemnización. Tal y como defiende la familia, el valor del Grupo Rumasa en el momento de la expropiación llegaba a los 13.712 millones de euros (Parera y Gabilondo, 2023).

A pesar de la reclamación de la familia, en la última resolución, de marzo de 2021, el director general de Patrimonio del Estado inadmitió la reclamación asegurando que el justiprecio era de cero euros por acción, argumentando que, en aras de la seguridad jurídica, la cuestión ya había sido juzgada en su momento, cuando se procedió a la expropiación. Por otro lado, la Abogacía del Estado también apoyó este argumento, indicó que el valor patrimonial del holding estaba, en el momento de la expropiación, valorado negativamente con más de 260.000 millones de pesetas, fijando que el precio por acción fuera de cero euros (Parera y Gabilondo, 2023).

Sin embargo, el Tribunal Superior de Justicia de Madrid ha estimado el recurso interpuesto por María Teresa frente al Ministerio de Hacienda y ha condenado al Estado a tramitar un expediente para recalcular teniendo en cuenta la totalidad de las acciones del grupo empresarial. Dicho Tribunal expone que ha de procederse a una nueva valoración de las acciones de Rumasa a la vista del balance consolidado del grupo. También se menciona que las resoluciones no son conformes a derecho, se vulnera el art. 6.1 CEDH. Ello supone que se proceda a la retroacción de las actuaciones para la admisión de la solicitud de la parte recurrente.

Tras lo mencionado, se concluye que si se vuelven a evaluar las acciones del Grupo Rumasa y se confirman las nuevas cifras que la familia defiende para la tasación, finalmente los sujetos expropiados tendrán derecho a una indemnización millonaria.

6. BIBLIOGRAFÍA

- . Agar, A. (2009). *Rumasa y su influencia en la generación de la posguerra*. Alicante: Editorial Club Universitario.
- . Amenós, J. (2022). *Derecho Administrativo III. Tema 7. La Expropiación Forzosa, Esquemas*. Apuntes procedentes de la UAB-campus virtual.
- . Ariño, G. (1989). Leyes singulares, leyes de caso único. *Revista de Administración Pública*, (118), 60-95.
- . Barnes, J. (1988). *La propiedad constitucional: el estatuto jurídico del suelo agrario*. Madrid: Editorial Civitas S.A.
- . Carnicero, M. (1999). Archivos de la sociedad estatal RUMASA, S.A, *Boletín de la ANABAD*, (49), 277-293.
- . Díez-Picazo, L. (1991). *Algunas reflexiones sobre el derecho de propiedad privada en la Constitución*. *Estudios sobre la Constitución Española*, (2), 1257-1270.
- . Díez-Picazo, L. (1994). *Dificultades prácticas y significado constitucional del recurso de amparo*. *Revista española de Derecho Constitucional*, (40), 27.
- . García de Enterría, E. (1958). Observaciones sobre el fundamento de la inderogabilidad singular de los Reglamentos. *Revista de Administración Pública* (27), 63-88.
- . García de Enterría, E. (1989). Los principios de la nueva Ley de Expropiación Forzosa (1ª ed.). Madrid: Editorial Civitas, S.A.
- . García de Enterría, E. (1996). Las expropiaciones legislativas desde la perspectiva constitucional. En particular, el caso de la Ley de Costas. *Revista de Administración Pública* (141), 131-149.
- . García de Enterría, E. & Fernández, E (1963). *Curso de Derecho Administrativo I* (6ª ed.). Madrid: Editorial Civitas, S.A.
- . Montilla, J.A. (1994). Defensa Judicial <<versus>> ley singular de intervención (Comentario a la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 23 de junio de 1993 sobre el caso Rumasa). *Revista española de derecho constitucional*, (40), 291-321.

- . Parada, J.R. (1967). Expropiaciones legislativas y garantías jurídicas (El caso RUMASA). *Revista de Administración Pública* (100-102), 1139 y ss.
- . Parera, B. & Gabilondo, P. (2023). La Justicia da la razón a los Ruiz-Mateos y obliga al Estado a recalcular el precio de Rumasa 40 años después. Consultado desde https://www.elconfidencial.com/espana/2023-07-27/justicia-razon-ruiz-mateos-obliga-estado-recalcular-precio-rumasa_3709444/
- . Pérez, A. (2015). *La reversión en materia de expropiación forzosa* (1ª ed.). Sevilla: Editorial Universidad de Sevilla.
- . Porras, A. (1989). La ley singular y el problema del control de su soporte causal. *Revista de Derecho Político* (30), 9-22.
- . Rodríguez, I. (2015). Rumasa o cómo llegar a ser el hombre más rico de España. *Diario La Razón.es*. Recuperado desde <http://www.larazon.es/economia/rumasa-o-como-llegar-a-ser-elhombre-mas-rico-de-espana-PC10659125#.Ttt13FAgUNNxt4H>
- . Sánchez-Morón, M. (2020). *Derecho administrativo: Parte General* (16ª ed.). Madrid: Editorial Tecnos, Grupo Anaya, S.A.
- . Tellez, J. (2015). La herencia de Ruiz Mateos. *Diario Público.es*. Recuperado desde <http://www.publico.es/economia/herenciaruiz-mateos.html>

7. ANEXOS

7.1. ANEXO DE LEGISLACIÓN

- . Constitución Española, BOE núm. 311 (1978).
- . Decreto de 26 de abril de 1957 por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa, BOE núm. 160 (1957).
- . Instrumento de Ratificación del Protocolo Adicional al Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, hecho en París el 20 de marzo de 1952, BOE núm. 11 (1991).
- . Ley 7/1983, de 29 de junio, de expropiación por razones de utilidad pública e interés social de los Bancos y otras Sociedades que componen el Grupo «Rumasa, S. A.» (Real Decreto-ley 2/1983, de 23 de febrero), BOE núm. 155 (1983).
- . Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, BOE núm. 80 (1985).
- . Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, BOE núm. 181 (1988).
- . Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas, BOE núm. 189 (1985).
- . Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, BOE núm. 236 (2016).
- . Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre expropiación forzosa, BOE núm. 351 (1954).
- . Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, BOE núm. 172 (2006).
- . Real Decreto-ley 2/1983, de 23 de febrero, de expropiación, por razones de utilidad pública e interés social, de los Bancos y otras Sociedades que componen el grupo «Rumasa, S. A.», BOE núm. 47 (1983).
- . Real Decreto-ley 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, BOE núm. 261 (2015).

7.2. ANEXO DE JURISPRUDENCIA

- . Auto del Tribunal Constitucional 46/1987, de 14 de enero de 1987.
(ECLI:ES:TC:1987:46).
- . Sentencia del Tribunal Constitucional 6/1991, de 2 de enero de 1991.
(ECLI:ES:TC:1991:6).
- . Sentencia del Tribunal Constitucional 9/1995, de 16 de enero de 1995.
(ECLI:ES:TC:1995:9).
- . Sentencia del Tribunal Constitucional 22/1981, de 2 de julio de 1981.
(ECLI:ES:TC:1981:22).
- . Sentencia del Tribunal Constitucional 37/1987, de 14 de abril de 1987.
(ECLI:ES:TC:1987:37).
- . Sentencia del Tribunal Constitucional 37/1997, de 26 de marzo de 1997.
(ECLI:ES:TC:1997:37).
- . Sentencia del Tribunal Constitucional 48/2005, de 3 de marzo de 2005.
(ECLI:ES:TC:2005:48).
- . Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo de 1997.
(ECLI:ES:TC:1997:61).
- . Sentencia del Tribunal Constitucional 67/1988, de 18 de abril de 1988.
(ECLI:ES:TC:1988:67).
- . Sentencia del Tribunal Constitucional 111/1983, de 2 de diciembre de 1983.
(ECLI:ES:TC:1983:111).
- . Sentencia del Tribunal Constitucional 129/2013, de 4 de junio de 2013.
(ECLI:ES:TC:2013:129).
- . Sentencia del Tribunal Constitucional 149/1991, de 4 de julio de 1991.
(ECLI:ES:TC:1991:149).
- . Sentencia del Tribunal Constitucional 153/1994, de 23 de mayo de 1994.
(ECLI:ES:TC:1994:153).

- . Sentencia del Tribunal Constitucional 166/1986, de 19 de diciembre de 1986.
(ECLI:ES:TC:1987:166).
- . Sentencia del Tribunal Constitucional 203/2013, de 5 de diciembre de 2013.
(ECLI:ES:TC:2014:203).
- . Sentencia del Tribunal Constitucional 227/1988, de 29 de noviembre de 1988.
(ECLI:ES:TC:1988:227).
- . Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos 12952/87, de 23 de junio de 1993. (ECLI:ES:TEDH:1993:12952).
- . Sentencia del Tribunal Supremo 300/1997, de 23 de septiembre de 1997.
(ECLI:ES:TS:1997:300).
- . Sentencia del Tribunal Supremo 365/1993, de 18 de febrero de 1999.
(ECLI:ES:TS:1993:365).
- . Sentencia del Tribunal Supremo 613/2007, de 18 de febrero de 2011.
(ECLI:ES:TS:2007:613).
- . Sentencia del Tribunal Supremo 1902/1992, de 28 de abril de 1995.
(ECLI:ES:TS:1992:1902).
- . Sentencia del Tribunal Supremo 2362/1996, de 29 de noviembre de 1997
(ECLI:ES:TS:1996:2362).