

DR 13 136

Carrera de Derecho, Asignatura Derecho Administrativo I, título La expropiación legislativa del Grupo Rumasa, autor Javier Pérez Ardá Criado, fecha de grabación 21 de marzo de 1983 y fecha de emisión 6 de abril de 1983. El 24 de febrero aparecía publicada en el Boletín Oficial del Estado la medida que más conmoción financiera y política y más inconados debates parlamentarios, periodísticos y de café ha suscitado en el pasado primer trimestre del año. Cumple ahora a nosotros realizar un examen técnico de la expropiación del Grupo Rumasa y conocer si unas y otras alaracas tuvieron razón de ser.

Por la utilización interesada que han tenido ciertos conceptos, conviene repasar que de estatalización, provincialización y municipalización puede hablarse en un vario sentido, siendo los más importantes como el efecto de una medida por la que el Estado, la provincia o el municipio adquieren la propiedad de un bien, así se dice que éste ha quedado estatalizado, o bien como la causa a la que obedecen las medidas que en su ejecución han de ser actuadas. Así ocurre cuando se declara la titularidad del ente público sobre una determinada actividad, sentido íntimamente ligado con la noción de servicio público, equivaliendo a la publicatio o dicatio ad populum, es decir, que una determinada actividad, por su especial relevancia para el interés general o el bien común, se concibe como de titularidad pública y para que los particulares puedan realizarla precisan de la oportuna concesión. La expropiación no puede equipararse ni a la causa ni al efecto, sino que es el procedimiento a través del cual se produce la una o se actúa la otra.

Sin gran fortuna se refiere a aquel tipo de medidas la Constitución, en el artículo 128, al señalar que mediante ley se podrá reservar al sector público recursos o servicios esenciales, especialmente en caso de monopolio. El decreto ley 2 barra 83 no ha producido por sí mismo ninguna estatalización de actividades, sino una mera adquisición por el Estado de la propiedad de ciertos bienes singularizados. La expropiación forzosa, es decir, la privación singular de derechos e intereses patrimoniales legítimos por causa de utilidad pública o interés social, tiene reconocimiento constitucional en el artículo 33, en cuyo párrafo tercero dispone, nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos, sino por causa de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto por las leyes.

Exige, pues, causa suficiente de utilidad pública o interés social, indemnización y conformidad con el ordenamiento jurídico. En el presente caso, la expropiación ha sido legislativa, es decir, se ha llevado a cabo por un instrumento con fuerza de ley. Tratándose de bienes muebles como son las acciones de sociedades, el camino no podía ser otro con arreglo al artículo 5 de la vigente ley de expropiación forzosa.

Conforme a la exposición de motivos del decreto ley, las medidas se adoptan en el más absoluto respeto a los derechos de los accionistas, considerando de utilidad pública e interés social la defensa de la estabilidad del sistema financiero y de los intereses legítimos de los depositantes y de los trabajadores. Señala el preámbulo como motivos que considera

suficientes para vaticinar una crisis de la organización a la que se intenta poner remedio la desproporción entre los riesgos asumidos por los bancos que financian al grupo con la solvencia de los acreditados, la permanente obstrucción a la actividad inspectora, el desconocimiento de las advertencias formuladas con una ascendente y arriesgada espiral de adquisiciones e inversiones. Crisis cuya única solución para el decreto ley es la expropiación, ya que la intervención de las entidades bancarias del grupo o la suspensión en sus funciones de sus administradores no resolverían los problemas planteados que además de no ser coyunturales sino estructurales, involucran un gran número de sociedades que dominan o son dominadas por bancos, obligando además de a la expropiación de aquellos a efectuar la de todo el grupo de sociedades que constituye una unidad de dirección y de riesgo.

La causa expropiandi se justifica en el decreto ley por la utilidad pública e interés social de la estabilidad del sistema financiero y de los legítimos derechos de ahorradores y operarios. Se ha criticado el decreto ley que no respeta el artículo 33 por no ser conforme a las leyes, pero en ningún caso puede mantenerse que la ley de 16 de diciembre de 1954 tenga ningún tipo de prioridad jerárquica. La posible vulneración del artículo 86 de la Constitución, que se estudiará con el régimen de los decretos leyes en próximos guiones, debe estudiarse partiendo de una doble premisa.

De una parte, que no es igual el ámbito material excluido al decreto ley que el reservado a la ley ordinaria, pues en otro caso el decreto ley no tendría razón de ser. Y de otra parte, que la expropiación de unos bienes no afecta a la regulación de la propiedad, al régimen legal de la misma, sino que es privación singular. No se conculca la igualdad ante la ley del artículo 14 de la Constitución, ya que obliga a tratar igual a los que estén en iguales circunstancias, pero no impide una ley singular.

La expropiación realizada reconoce el derecho a la indemnización, prohibiendo el artículo 33 de la Constitución la confiscación, pero sin exigir que la entrega de justos precios sea previa, como no puede ser en ninguna expropiación legislativa. Puede decirse que el contenido material del decreto ley tiende a una doble finalidad, la intervención de las empresas y la expropiación de su titularidad jurídica. La intervención tiene acogida constitucional en el artículo 128, el cual admite que la ley acuerde la intervención de empresas cuando así lo exigiera el interés general.

Esta medida es más limitada en sus efectos que la expropiación. La intervención mira a dos prerrogativas derivadas de la propiedad, y en parte, como han demostrado los economistas al calificar a un tipo de accionariado como de pasivo, desligadas de la mera titularidad jurídica, la dirección de los asuntos y la gestión de mando. La intervención contempla a la empresa como unidad económica, y sus efectos se producen con independencia de la propiedad, es decir, pueda haber intervención sin asunción de titularidad.

Los artículos 2 y 3 del decreto ley señalan esta intervención al afirmar que la Dirección General de Patrimonio del Estado tomará posición inmediata de las sociedades expropiadas. Dicha toma de posición comportará la asunción de todas las facultades de los órganos sociales.

Quedan en suspenso todas las facultades de administración y disposición de los actuales órganos.

La Dirección General de Patrimonio podrá encomendar el ejercicio de las facultades propias de los respectivos consejos de administración al Fondo de Garantía de Depósitos en establecimientos bancarios o al administrador o administradores que el efecto exigió. Disposiciones que guardan una estricta correlación con lo dispuesto en la Ley de Patrimonio del Estado, la Ley de Sociedades Anónimas y el Real Decreto 567-80 sobre la actuación del Fondo de Garantía de Depósitos. La expropiación efectuada ha sido, como no podía ser de otra forma, de las acciones representativas del capital de las sociedades que menciona.

Así se dispone expresamente en el artículo primero y, aun cuando posteriormente se refiera a sociedades expropiadas, no hay que ver un contrasentido sino una simple elipsis gramatical. Como consecuencia, el Estado adquiere el primer dominio por Ministerio de la Ley, esto es, por uno de los modos de adquirir el dominio que prevé el artículo 609 del Código Civil, y los particulares afectados ven transformado su derecho de propiedad sobre las acciones por un derecho personal a la indemnización. A fin de atender a su situación, se señala un procedimiento para la fijación del justo y precio y las bases de valoración de los bienes.

El procedimiento se inicia con la constitución de un ente al objeto de actuar colectivamente en el procedimiento expropiatorio y, en su caso, en los procedimientos judiciales que puedan tener lugar como consecuencia de la expropiación. Tal ente será, para cada una de las sociedades, una comunidad de accionistas. Las comunidades se constituyen por efecto directo de la norma y, en el plazo de un mes desde el 24 de febrero, la Dirección General de Patrimonio habrá de haber convocado a Asamblea General de cada una de aquellas.

La primera asamblea, por mayoría simple y sea cual sea el número de socios, nombrará a los representantes en el procedimiento. En caso de que no asistiese ningún accionista o no fuere posible por cualquier causa la adopción de acuerdos, se seguirán las diligencias con el Ministerio Fiscal. El decreto ley, con las cautelas precisas para evitar un boicot a su plena eficacia, reafirma, para su objeto, lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley de Expropiación Forzosa, que sea con el Ministerio Fiscal con quien se entiendan las diligencias cuando no compareciera en el expediente de los titulares.

Transcurrido un mes desde la celebración de las asambleas, se abrirá la fase de determinación del justo y precio, que se seguirá en un expediente único para cada una de las sociedades, al igual que dispone el artículo 26 de la Ley de 16 de diciembre del 54. A partir de entonces se formularán hojas de aprecio por el orden típico, primero los afectados y posteriormente la Administración. Las hojas de aprecio deben formularse en el plazo de un año común a ambas partes y se podrán acompañar de dictámenes judiciales, auditorías y cuantas justificaciones se consideren oportunas.

Formuladas las hojas de aprecio puede suceder, como en todo procedimiento expropiatorio, que se triga en mutuo acuerdo, finalizando la fase de determinación del justo y precio, o bien

que haya de acudir al Jurado Provincial de Expropiación Forzosa, siendo competente el de Madrid, que deberá adoptar su resolución dentro del plazo de seis meses. Los acuerdos del Jurado serán recurribles en vía contenciosa, atendiendo a las normas generales. Las bases de valoración de los bienes se han fijado en el decreto ley, atendiendo escrupulosamente a lo perceptuado en los artículos 40 y 43 de la Ley de Expropiación Forzosa.

El valor de las acciones expropiadas se estimará exclusivamente atendiendo al resultado que arroje el balance de la respectiva sociedad en el día de la publicación del decreto ley. Para la formación de dicho balance se depurarán las partidas del activo y del pasivo, atendiendo a los criterios comerciales usuales, fijando las partidas en su valor real. Se incluirá, si procediere, el valor del fondo de comercio, en el que se tendrá comprendido el premio de afección.

Si el balance arroja un valor negativo para las acciones, se entenderá que el justo y precio queda absorbido por las cargas que comporta la asunción del pasivo de la sociedad. El importe del justo y precio será abonado por el Estado en el plazo de los tres meses siguientes a la fecha del acuerdo de las partes o de la resolución del Jurado, devengando el interés básico del Banco de España desde el día de publicación del decreto ley. En resumen, el procedimiento expropiatorio, salvo la especial singularidad del instrumento por el que es declarado e iniciado, es prácticamente idéntico al procedimiento general, y aun cuando se alarga el plazo para formular hojas de aprecio y resolución del Jurado, lógica consecuencia de la complejidad de los temas que han de analizarse y del número de sociedades expropiadas, se reduce el tiempo hábil para que la Administración realice el pago una vez determinado, y expresamente se señala el devengo de interés desde el mismo día de la publicación en el Boletín Oficial del Estado.

El decreto ley está siendo tramitado como procedimiento de urgencia vía prevista por el artículo 86.3 de la Constitución. La especialidad más destacable es que conforme al artículo 151 del Reglamento del Congreso, no caben enmiendas a la totalidad, debiendo referirse únicamente a las que se formulen a aspectos concretos, suprimiendo, modificando o adicionando preceptos. Se podrá en esta fase solucionar algunos de los problemas planteados, como por ejemplo el mantenimiento de la intervención tras la posible venta de los particulares, e incluso podrá acordarse la reversión, aunque ésta sería como un efecto de la nueva ley y no de la expropiación, pues no es admisible la cesación legítima de efectos de una ley imperativa por actos de los ciudadanos.