

**BASE DE DATOS DE Norma DEF.-**

Referencia: NCJ062729

**TRIBUNAL SUPREMO***Sentencia 1470/2017, de 29 de septiembre de 2017**Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 5.ª)**Rec. n.º 4885/2016***SUMARIO:**

**Responsabilidad patrimonial del Estado legislador. Compensación por la privación de valor al dinero republicano tras el inicio de la Guerra Civil. Prescripción. Dies a quo.** El control de la constitucionalidad de las leyes, inicial o sobrevenida, se proyecta sobre aquellas que se encuentran en vigor, con la finalidad de impedir su aplicación. Resulta improcedente la pretensión de un pronunciamiento sobre la inconstitucionalidad sobrevenida de una norma que agotó sus efectos muchos años antes de la entrada en vigor de la Constitución. La peculiaridad de las leyes preconstitucionales consiste, por lo que ahora interesa, en que la Constitución es una Ley superior -criterio jerárquico- y posterior -criterio temporal-. Y la coincidencia de este doble criterio da lugar -de una parte- a la inconstitucionalidad sobrevenida, y consiguientemente invalidez, de las que se opongan a la Constitución, y -de otra- a su pérdida de vigencia a partir de la misma para regular situaciones futuras, es decir, a su derogación, con lo que la inconstitucionalidad sobrevenida determina la pérdida de vigencia de la norma a partir de la misma, es decir, el examen de inconstitucionalidad se proyecta sobre normas hasta entonces vigentes. El enjuiciamiento de la conformidad de las leyes con la Constitución es una competencia propia del Tribunal Constitucional que, sólo excepcionalmente, en cuanto a las anteriores a la Constitución, corresponde también a los Jueces y Tribunales integrados en el Poder Judicial, los cuales, al inaplicar tales leyes, no enjuician realmente la actuación del legislador -al que no le era exigible en aquel momento que se ajustase a una Constitución entonces inexistente-, sino que aplican la Constitución, que ha derogado las leyes anteriores que se opongan a lo establecido en la misma. En definitiva, no corresponde al Poder Judicial el enjuiciar al Poder legislativo en el ejercicio de su función peculiar, pues tal enjuiciamiento está atribuido al Tribunal Constitucional. El examen de constitucionalidad de una norma preconstitucional que ha agotado sus efectos y ya no está en vigor, supondría una revisión del ordenamiento jurídico anterior sobre unos parámetros que por razones temporales no le eran exigibles, y llevada a cabo por un Tribunal al que no le corresponde tal enjuiciamiento. Conforme ha establecido el Tribunal Constitucional, las normas dictadas durante la guerra civil por el poder sustraído a la acción del poder republicano, fueron consideradas normas válidas al final de la contienda, sometidas al principio de continuidad del sistema. Si se entiende que se ha producido un hecho delictivo tipificado y de carácter imprescriptible, lo propio es acudir a su depuración ante la jurisdicción competente y solo cuando, en el correspondiente proceso, se declare la existencia de tal actuación delictiva, podrán plantearse las correspondientes consecuencias en otros ámbitos distintos, pero mientras eso no ocurra no puede hacerse supuesto de la cuestión y menos en materia penal, dando por hecho la existencia de un delito que solo corresponde determinar a la jurisdicción penal. Con anterioridad a la entrada en vigor de la Constitución no existía un derecho a ser indemnizado por la privación singular expropiatoria proveniente de una disposición legal. La inexistencia del título jurídico para obtener indemnización en razón de unos concretos hechos causantes, que define la parte y refiere al año 1936, priva por sí sola de amparo legal la pretensión indemnizatoria ejercitada. Y no puede superarse tal situación alegando que el derecho surge con la entrada en vigor de la Constitución y tiene efectos retroactivos, pues de la propia Constitución se desprende que se trata de un derecho de configuración legal, que solo resulta exigible en los términos establecidos por la ley, la cual, en ninguna de sus versiones desde la Ley de Expropiación Forzosa de 1954 ha contemplado efectos retroactivos, como tampoco lo ha hecho el Tribunal Constitucional ni el Tribunal Supremo al incorporar a nuestro ordenamiento jurídico la responsabilidad patrimonial del Estado legislador.

**PRECEPTOS:**

Constitución Española, arts. 9.3, 14, 33.3, 106.2, 161, 163 y 164.

Ley 30/1992 (LRJPAC), arts. 139 a 146.

Ley Orgánica 10/1995 (CP), art. 613.1 h).

**PONENTE:**

*Don Octavio Juan Herrero Pina.*

**SENTENCIA**

En Madrid, a 29 de septiembre de 2017

Esta Sala ha visto el recurso contencioso administrativo nº 4885/2016 interpuesto por la procuradora D.<sup>a</sup> Virginia Aragón Segura en nombre y representación de D. Donato , D. Guillermo , D.<sup>a</sup> Amparo y D.<sup>a</sup> Emma , contra el acuerdo del Consejo de Ministros de 1 de julio de 2016, que desestima la reclamación individual de responsabilidad patrimonial del Estado Legislador que se solicita en reconocimiento de la compensación debida por el perjuicio sufrido como consecuencia de la aplicación de la legislación que privó de valor a los billetes y demás instrumentos de pago emitidos por el Banco de España (Gobierno republicano) con posterioridad al 18 de julio de 1936. Ha sido parte recurrida el Abogado del Estado en la representación que legalmente ostenta de la Administración del Estado.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Octavio Juan Herrero Pina

**ANTECEDENTES DE HECHO****Primero.**

Por la representación procesal de D. Donato , D. Guillermo , D.<sup>a</sup> Amparo y D.<sup>a</sup> Emma , se interpone este recurso contencioso administrativo contra el acuerdo del Consejo de Ministros de 1 de julio de 2016, que desestima la reclamación individual de responsabilidad patrimonial del Estado Legislador, formulada al amparo del art. 106.2 de la Constitución y los arts. 139 a 146 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común , en razón de los perjuicios ocasionados por la aplicación de la normativa que privó de valor a los billetes y demás instrumentos de pago emitidos por el Banco de España, Gobierno republicano, con posterioridad al 18 de julio de 1936.

**Segundo.**

Admitido a trámite el recurso contencioso-administrativo y reclamado el expediente administrativo, por escrito de 7 de noviembre de 2016 se procedió a formalizar la demanda, en la que se solicita la declaración de nulidad de pleno derecho de las normas de incautación y las concretas incautaciones producidas, por contravenir el art. 14 de la Constitución ; que se declare la imprescriptibilidad de tal nulidad y la aplicación retroactiva en grado máximo de la Constitución; que se declare que tampoco está prescrita la acción de responsabilidad patrimonial dimanante de tal nulidad; y que la acción surge con tal declaración de nulidad; que en consecuencia se declare la responsabilidad patrimonial del Estado Legislador y la obligación de indemnizar a los reclamantes en la cuantía que se establezca de acuerdo con la prueba practicada y solicitada en la reclamación presentada, es decir, la cantidad incautada a cada reclamante actualizada al valor actual del dinero.

**Tercero.**

Por escrito de 14 de noviembre de 2016, el Abogado del Estado, se opuso al recurso mediante escrito de contestación a la demanda en el que solicita su desestimación y la confirmación del acuerdo del Consejo de Ministros recurrido, por ser plenamente ajustado a Derecho.

**Cuarto.**

Por auto de 25 de enero de 2017 se acordó el recibimiento del pleito a prueba y la admisión de la documental pública y privada aportada por la parte, tras lo cual se dictó providencia abriendo trámite y concediendo el término

de diez días a las partes para formalizar escrito de conclusiones sucintas, y efectuado dicho trámite, quedaron concluidas las actuaciones, señalándose para votación y fallo la audiencia del día 26 de septiembre de 2017, en cuyo acto tuvo lugar, habiéndose observado las formalidades legales referentes al procedimiento.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

### Primero.

El recurso trae causa de la reclamación individual de responsabilidad patrimonial del Estado Legislador, formulada con fecha 11 de enero de 2016 al Consejo de Ministros, al amparo del art. 106.2 de la Constitución y los arts. 139 a 146 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, entendiéndose que «existe una auténtica "privación singular" como consecuencia de la aplicación de una normativa aparentemente general, que es en nuestro caso, la legislación que privó de valor a los billetes y demás instrumentos de pago emitidos por el Banco de España con posterioridad al 18 de julio de 1936», reclamación que, en síntesis, se plantea en los siguientes términos:

Al inicio de la guerra civil, por parte de los sublevados se constituyó el 24 de julio de 1936 en Burgos la Junta de Defensa Nacional, coexistiendo desde ese momento dos Gobiernos, una de cuyas consecuencias fue la legislación sobre emisión de papel moneda, lo que determinó que, a partir de su publicación, dejó de ser legal la peseta republicana. Así, en virtud del Decreto Ley de 12 de noviembre de 1936 (BOE de 13 de noviembre de 1936) se aprobó el acuerdo por el que el Banco de España declaraba que no se reconocía validez a los billetes que hubieran sido puestos en circulación con posterioridad al 18 de julio de 1936, y para que los billetes emitidos con anterioridad a dicha fecha fueran considerados legítimos, tendrían que ser debidamente estampillados conforme a las normas que se establecían en dicho Decreto Ley.

En este marco, que la parte considera estrategia cuyo centro era la utilización de la moneda como arma de guerra, que afectaba, además, a la población civil en tanto en cuanto les privaba de los medios legítimos de pago, en clara discriminación con los ciudadanos que estaban en los territorios conquistados, se dictaron tres Decretos de fecha 27 de agosto de 1938 en los que se disponía: 1) la forma en que había de practicarse el canje y estampillado de los billetes anteriores al 18 de julio de 1936 en las poblaciones que se fueran liberando; 2) la creación del Tribunal de Canje Extraordinario de billetes; y 3) la prohibición de tenencia de papel moneda puesto en curso por la República, de manera que su tenencia en contra de lo dispuesto en el Decreto, constituía acto de contrabando. La entrega obligatoria comprendía tanto los billetes del Banco de España emitidos después del 18 de julio de 1936 como los certificados de plata y los llamados "talones especiales", es decir, el papel moneda del Tesoro. La entrega se hacía contra expedición del correspondiente resguardo o recibo que constituía documento acreditativo del cumplimiento de la obligación establecida, con constancia de la autoridad o establecimiento receptor, el nombre y domicilio del interesado, la cantidad nominal entregada, la clase de papel moneda y la fecha y firma del receptor, bajo la denominación de "papel moneda puesto en circulación por el enemigo". Dichas disposiciones se complementaron con otras que determinaban la forma de llevar a cabo tales operaciones, así como la Ley de 13 de octubre de 1938, que generalizaba el bloqueo de las obligaciones de pago en pesetas, nacidas con posterioridad al 18 de julio de 1936 y bajo el dominio del enemigo, y la Ley 1 de abril de 1939, para regular las obligaciones no previstas en la anterior, referidas al cumplimiento de obligaciones entre particulares pactadas "bajo dominio del enemigo".

Se señala por los reclamantes que dicho dinero no fue inutilizado ni se destruyó sino que pasó a ingresarse en el Banco de España, y en virtud del Decreto de 27 de agosto de 1938 se estableció un "Fondo de papel moneda. Puesto en curso por el enemigo", cuya contabilidad se llevaba con independencia de la del Banco.

Razona la parte que en ningún momento puede decirse que esta moneda de emisión posterior al 18 de julio de 1936 dejó de tener valor como tal. Se refiere después a la Ley de 7 de diciembre de 1939 de desbloqueo de cuentas y a la Ley de 9 de noviembre de 1939, que establece que los billetes del Banco emisor son preceptivamente medio legal de pago con pleno poder liberatorio, exceptuando los billetes del Banco de España anulados en virtud de lo dispuesto en el Decreto Ley de 12 de noviembre de 1936 y los susceptibles de canje conforme a los Decretos de 27 de agosto de 1938 que no hubieran sido objeto de tal operación.

Seguidamente los recurrentes se refieren a distintas leyes dictadas a partir del año 1986, en virtud de las cuales se ha procedido a efectuar devoluciones de carácter económico a favor de determinadas personas físicas o jurídicas privadas de sus bienes con ocasión de la Guerra Civil o de la dictadura posterior, citando al respecto: la Ley 4/1986, de 8 de enero, de cesión de bienes del Patrimonio Sindical; la Ley 43/1998, de 15 de diciembre, de

Restitución o Compensación a los Partidos Políticos de Bienes y Derechos incautados en aplicación de la normativa sobre responsabilidades políticas del periodo 1936-1939; la Ley 52/2007, de 26 de diciembre, por la que se reconocen y amplían derechos y se establecen medidas a favor de quienes padecieron persecución o violencia durante la Guerra Civil y la dictadura; el Real Decreto 1432/1995, de 4 de agosto en relación con la compensación total por los daños y perjuicios que se hayan podido producir como consecuencia de la incautación de bienes integrantes de la herencia de D. Rosendo ; el Real Decreto 324/1991, de 15 de marzo, sobre indemnizaciones por los bienes de españoles afectados por las leyes, disposiciones y medidas dictadas por el Gobierno de la República de Cuba, a partir del 1 de enero de 1959.

Precisa que el importe total acumulado de las cantidades según recibos de los reclamantes asciende a 48.458 pesetas, acompañando de modo orientativo informe sobre determinación del valor actual de una peseta de 1936, concretando en los anexos IV y V la cantidad reclamada por cada uno de los interesados y su justificación documental.

Concluye la parte que esta reclamación se apoya en la existencia de una privación singular ocasionada por una norma legislativa, doctrina suficientemente elaborada por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, que es aplicable al caso, y ello aunque la norma afecte a muchas personas en términos absolutos, ya que este concepto es independiente del número de sujetos individuales al que afecte, añadiendo que la reclamación se apoya sobre todo en el carácter antijurídico de esta privación (es decir, la inexistencia del deber de soportarla, según la doctrina clásica sobre las bases técnicas de la acción de responsabilidad), ya que según los reclamantes la medida legislativa que produjo la privación singular supone intrínsecamente una discriminación injusta dado su tertium comparationis , establecido en la fecha de 18 de julio de 1936, y reviste una manifiesta antijuridicidad también desde el punto de vista de la justicia material, siendo a tal discriminación aplicable la doctrina de la imprescriptibilidad de las discriminaciones inconstitucionales y la retroactividad máxima predicable de la doctrina clásica civilista de las denominadas normas odiosas o contrarias al ius cogens .

Planteada en estos términos la reclamación, por acuerdo del Consejo de Ministros de 1 de julio de 1916 se resuelve desestimar la misma, previa tramitación del correspondiente expediente, al que se incorporan informes del Banco de España y el Ministerio de Economía y Competitividad y previo el preceptivo dictamen del Consejo de Estado, todos ellos en sentido desestimatorio de la reclamación.

Se razona en dicho acuerdo que se trata de un supuesto de reclamación de responsabilidad patrimonial del Estado Legislador, cuya competencia para resolver corresponde al Consejo de Ministros, a cuyo efecto, el punto de partida viene constituido por el art. 139 de la Ley 30/1992 , cuyo apartado tercero recoge la responsabilidad patrimonial por actos legislativos, señalando que los requisitos necesarios para la viabilidad de este supuesto particular de responsabilidad, además de los que se especifican en el indicado precepto, son los establecidos con carácter general para la responsabilidad patrimonial de la Administración por funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, entre los que se encuentra la exigencia de que la pretensión se deduzca dentro del año en el que se produjo el hecho que motive la indemnización, por lo que, como cuestión previa, ha de examinarse la posible prescripción de la reclamación.

A tal efecto se rechaza en dicho acuerdo la alegación de la parte de imprescriptibilidad de las discriminaciones inconstitucionales y la retroactividad máxima predicable por la doctrina clásica civilista de las denominadas normas odiosas o contrarias al ius cogens , ya que nos encontramos ante el ejercicio de una acción de ámbito administrativo, a la que son de aplicación los tiempos y plazos que contempla la Ley 30/1992, siendo el plazo de prescripción en estos casos de un año; y la retroactividad máxima de las denominadas normas odiosas que se alega, es predicable básicamente en el ámbito penal en el que determinados delitos se consideran imprescriptibles, como se recoge en los dictámenes del Consejo de Estado emitidos en estas reclamaciones.

Se plantea en dicho acuerdo la determinación del día inicial a partir del cual ha de computarse el plazo de prescripción de un año fijado en el art. 142.5 de la LRJ-PAC , dado que se trata de daños ocasionados por la aplicación de normas muy anteriores a la promulgación de la Constitución, a cuyo efecto invoca la sentencia de la Sala Primera de este Tribunal de 23 de octubre de 2010 , relativa a la solicitud de restitución de un bien inmueble incautado en aplicación de un Decreto de 1936 (acción reivindicatoria), que establece como " dies a quo " la fecha de publicación de la Constitución, el 29 de diciembre de 1978, en la medida que el interesado no tenía posibilidad de ejercitar la acción con anterioridad al establecimiento del régimen constitucional, doctrina que entiende aplicable al caso, lo que determina la apreciación de la prescripción en cuanto los interesados no han ejercitado la acción hasta el momento presente, transcurridos más de treinta y cinco años.

Se refiere a la distinción entre daños permanentes o continuados a efectos de determinar el dies a quo del plazo de prescripción, concluyendo que en este caso, resulta evidente que ya desde el primer momento se conoce el perjuicio causado, cuantificado en las cantidades que el Estado incautó a cada uno de los reclamantes, esto es,

el acto generador del perjuicio se agota en ese momento concreto, aun cuando el resultado lesivo haya perdurado en el tiempo, y aun cuando les estuviera vedado, durante el régimen político anterior, el ejercicio de las correspondientes acciones para compensar el perjuicio producido, los interesados pudieron ejercitar su derecho a partir de la entrada en vigor de la Constitución y al no haberlo hecho así, debe considerarse prescrita la solicitud de indemnización que se formula.

Finalmente se refiere el acuerdo impugnado a la invocación por la parte de leyes y acuerdos adoptados por el Estado a partir del año 1986, en virtud de los cuales se ha procedido a efectuar devoluciones y compensaciones de carácter económico a favor de determinados perjudicados, pero sin abrir una vía para que los particulares perjudicados por incautaciones pudieran recuperar su dinero. Se dice que se trataría de establecer si existe o no la obligación jurídica del Estado Legislador de establecer medidas compensatorias del daño producido como consecuencia de la aplicación de normas de carácter expropiatorio adoptadas en el transcurso de la Guerra Civil, concluyendo, con cita de la sentencia de esta Sala de 5 de abril de 2006 (rec. 6432/2003), que el ejercicio de la potestad legislativa corresponde a la Cortes Generales y la denominada responsabilidad del Estado Legislador comprende los supuestos cuyo común denominador se encuentra en los daños económicamente evaluables que resultan de la actividad legislativa y que conllevan la obligación de resarcimiento, de manera que dicha responsabilidad se circunscribe al supuesto perjuicio que pueda ocasionar un acto legislativo, pero no es posible extender este tipo de responsabilidad al resarcimiento de los perjuicios que puedan derivarse por la ausencia de regulación legislativa ya que, en ese supuesto, se estarían imponiendo límites al Legislador e interfiriendo directamente en la potestad legislativa que otorga la Constitución a las Cortes Generales.

### Segundo.

No conformes con dicho acuerdo, los interesados interponen este recurso contencioso administrativo en cuya demanda solicitan la declaración de nulidad de pleno derecho de las normas de incautación y las concretas incautaciones producidas, por contravenir el art. 14 de la Constitución; que se declare la imprescriptibilidad de tal nulidad y la aplicación retroactiva en grado máximo de la Constitución al tratarse de normas gravemente discriminatorias, odiosas y crimina laesa humanitatis no prescriptibles y tratarse de un supuesto de nulidad de pleno derecho; que se declare que tampoco está prescrita la acción de responsabilidad patrimonial dimanante de tal nulidad; y que la acción surge con tal declaración de nulidad; que en consecuencia se declare la responsabilidad patrimonial del Estado Legislador y la obligación de indemnizar a los reclamantes en la cuantía que se establezca de acuerdo con la prueba practicada y solicitada en la reclamación presentada, es decir, la cantidad incautada a cada reclamante actualizada al valor actual del dinero.

En defensa de tales pretensiones, tras reiterar el planteamiento de la reclamación inicial, alegan:

La inconstitucionalidad sobrevenida de las normas de incautación por incurrir en discriminación constitucionalmente proscrita, siendo aplicable al caso la solicitud de declaración ahora de la nulidad de pleno derecho, manteniendo que nos encontramos ante un supuesto de inconstitucionalidad sobrevenida, con el efecto de derogación tácita por la entrada en vigor de la Constitución como normas incompatibles, según estableció el Tribunal Constitucional en sentencia 4/1981, de 4 de febrero. Entiende la parte que es un supuesto claro de inconstitucionalidad sobrevenida, dada la incompatibilidad radical de las medidas y normas de incautación del dinero republicano posterior al 18 de julio de 1936 con las exigencias del art. 14 de la Constitución, por lo que este Tribunal puede declarar directamente la misma sin suscitar cuestión de inconstitucionalidad. Alega al efecto que determinar la validez de una moneda sobre la base de un criterio temporal (la fecha de 18 de julio de 1936) responde a un criterio que carece de toda justificación objetiva y razonable y tal diferenciación se establece por razones palmariamente ilícitas en el grado más grave que pueda concebirse (crimina laesa humanitatis, normas odiosas) constitutivas de un crimen de guerra de los actualmente contemplados en el Código Penal y contrario a los principios generales del derecho de las naciones civilizadas, al establecer la incautación como arma de guerra contra la población civil, lo que determina la viabilidad de solicitarse ahora la declaración de nulidad de pleno derecho por inconstitucionalidad sobrevenida de las normas de incautación en cuestión.

En segundo lugar invoca la aplicación del derecho a la igualdad a las normas de amnistía, efectuada por el Tribunal Constitucional en sentencia 116//1987, de 7 de julio, en la que se concluye que el principio de igualdad obliga a la aplicación de idéntico criterio a los militares profesionales, cualquiera que sea la fecha -anterior o posterior al 18 de julio de 1936- de sus nombramientos o consolidación de sus empleos con carácter definitivo. Entiende que ello es aplicable a las normas de incautación en cuanto establecen como criterio de validez la fecha del 18 de julio de 1936, que con ello se vulnera el art. 14 de la Constitución, por lo que las normas son nulas de pleno derecho,

por inconstitucionalidad sobrevenida, lo que conlleva la retroactividad e imprescriptibilidad de la propia nulidad y las acciones de reparación y responsabilidad.

En tercer lugar se refiere a la nulidad e imprescriptibilidad de la incautación por constituir un supuesto de nulidad de pleno derecho, y también por constituir un supuesto de crimen *laesa humanitatis*, según el Código Penal, redactado de acuerdo con los Tratados Internacionales ratificados por España. Invoca en apoyo de la primera alegación sentencias de la Sala Primera de este Tribunal y del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y en apoyo de la segunda alegación la STS 101/2012, de 27 de febrero (Memoria Histórica), entendiendo la parte que las medidas de incautación en cuestión, utilizadas como arma de guerra contra la población civil, constituyen sin duda un delito actualmente tipificado en el art. 613.1.h) del Código Penal, imprescriptible según el art. 131.3 del mismo, añadiendo que la doctrina del TEDH citada en la sentencia del TS es mucho más completa y enérgica que la que cita.

En cuarto lugar se defiende la concurrencia de los supuestos que determinan la responsabilidad patrimonial del Estado y del Estado legislador. Examina al efecto la doctrina sobre los requisitos de la responsabilidad patrimonial de la Administración en general y, en cuanto a la admisión de la responsabilidad del Estado legislador, se refiere a la STC 28/1997 y las de este TS de 17 de febrero de 1998 y otras, destacando la sentencia del Pleno de 2 de junio de 2010, así como la previsión del art. 139.3 de la Ley 30/92 aplicable al caso. Precisa al efecto que, en este caso, los hechos causantes de los perjuicios patrimoniales sufridos tuvieron lugar con la creación y aplicación del Decreto Ley de 12 de noviembre de 1936, por el que se privaba de validez a los billetes puestos en circulación con posterioridad al 18 de julio de 1936, del Decreto de 27 de agosto de 1938, por el que se prohibía la tenencia de papel moneda puesto en circulación por la República, así como el resto de las disposiciones normativas y reglamentarias conexas.

Señala la parte que conforme ha establecido el Tribunal Constitucional, las normas dictadas durante la guerra civil por el poder sustraído a la acción del poder republicano, fueron consideradas normas válidas al final de la contienda, sometidas al principio de continuidad del sistema ( STC 28/1982, de 26 de mayo ), pero, pese a la aprobación de la Ley de Expropiación Forzosa de 1954 y de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 1957, no ha sido hasta la aprobación y publicación de la Constitución de 1978 cuando ha tenido lugar el nacimiento del derecho de todo particular a ser indemnizado por la lesión que sufra en sus bienes y derechos, como consecuencia de un acto de privación singular derivado del Estado legislador. Se refiere a la doctrina del Tribunal Constitucional y la Jurisprudencia de este Tribunal Supremo elaborada al efecto en relación con el art. 33.3 de la Constitución. Defiende la existencia de una privación singular, con invocación de la sentencia de este Tribunal de 20 de junio de 2002 y la del TEDH 53/2008, de 22 de julio ( caso *Koktêpe* contra Turquía ) que concluye que el interesado ha soportado una carga excesiva y exorbitante que ha roto el equilibrio justo que ha de reinar entre, de un lado, las exigencias del interés general y, de otro, la protección del derecho al respeto de los bienes, citando también al respecto la sentencia de 13 de julio de 2006 ( *Larazidi* contra Grecia ).

Termina defendiendo la concurrencia en el caso de todos los requisitos de la responsabilidad patrimonial del Estado legislador: daño efectivo, individualizado y evaluable por la invalidez, primero, y despatrimonialización, después, de los efectos de pago en cuestión. Antijuridicidad del daño, por inexistencia del deber de soportar el daño infundido y sin compensación alguna, por la incompatibilidad de las disposiciones normativas aplicadas con los arts. 33.3 y 9.3 de la Constitución, invocando la doctrina de esta Sala sobre la responsabilidad patrimonial del Estado legislador derivada de la inconstitucionalidad de la ley ( Ss 11-10-1991 y 29-2-2000 ). Existencia de nexo causal por tratarse de daños ocasionados como consecuencia de la aplicación de las normas ya referidas.

En quinto lugar y en especial respecto de la prescripción de la acción de responsabilidad, entiende la parte que no es aceptable el criterio del acuerdo del Consejo de Ministros en el sentido de que la acción debió ejercitarse en el plazo de un año desde la entrada en vigor de la Constitución, y ello por la aplicación natural de la imprescriptibilidad de la nulidad de pleno derecho que la origina, añadiendo que de acuerdo con su pretensión de declaración por este Tribunal de nulidad por inconstitucionalidad sobrevenida, como quiera que todavía no se ha determinado si existe tal antijuridicidad, la acción de responsabilidad patrimonial del Estado legislador no puede nunca considerarse prescrita por el hecho de que haya transcurrido más de un año desde la entrada en vigor de la Constitución. Entiende que el Tribunal ha de efectuar un contraste de constitucionalidad de las normas de incautación y las incautaciones concretas llevadas a cabo, pues el reconocimiento de las pretensiones de los recurrentes pasa por determinar como presupuesto de su procedencia la inconstitucionalidad de esas normas de incautación y es en esta sede judicial y no antes donde se puede declarar dicha inconstitucionalidad.

Completa su argumentación manteniendo que en nuestro ordenamiento jurídico nació un nuevo derecho a ser indemnizado por actos legislativos de contenido expropiatorio, establecido en el art. 33.3 de la Constitución, con carácter retroactivo, es decir, aplicable aun cuando los hechos ocurrieron en un tiempo pretérito, reconociendo que

con anterioridad a la entrada en vigor de la Constitución no existía un derecho a ser indemnizado por la privación singular expropiatoria proveniente de una disposición legal y que la parte no pretende modificar las situaciones jurídicas creadas al amparo de la cuestionada normativa de incautación, ni mucho menos de los actos administrativos derivados de la aplicación de dichas disposiciones legislativas, sino que se trata únicamente de ejercer un nuevo derecho, a recibir una indemnización por un daño ocasionado por el Poder Legislativo.

### Tercero.

En la contestación a la demanda, tras precisar que las medidas de carácter monetario adoptadas durante la guerra civil se dirigían a evitar una crisis monetaria catastrófica, que afectaron al tratamiento de la moneda republicana en la llamada zona nacional, sin que afectase a su curso legal en la otra parte del territorio, ni se impidiera su cotización en los mercados monetarios internacionales como el de París, rechaza los argumentos efectuados en los cinco apartados de la demanda en, síntesis, por las siguientes razones:

Considera que no es aplicable al caso la doctrina establecida por el Tribunal Constitucional en la sentencia 116/1987, relativa a la Ley de Amnistía 27/1984, pues se trata de una ley postconstitucional respecto de la cual dicho Tribunal efectúa un juicio de constitucionalidad ordinario, mientras que en este caso se trata de normas preconstitucionales cuyos efectos se agotaron mucho antes de la entrada en vigor de la Constitución, por lo que difícilmente el efecto retroactivo de la Constitución puede tener eficacia cuando dichas normas pueden considerarse derogadas antes, sin posibilidad de vulnerar la Constitución. No cabe inconstitucionalidad sobrevenida de una norma cuyos efectos se agotaron antes de la publicación de la Constitución; y en segundo lugar la infracción del principio de igualdad por la Ley de Amnistía 27/1984, se aprecia porque habiéndose establecido por razón de la profesionalidad de los militares afectados, para ello no era determinante la fecha establecida sino la realidad del nombramiento o consolidación del empleo como definitivo, supuesto que no resulta comparable con el contemplado en las normas sobre incautación.

Rechaza que lo dispuesto en el Decreto Ley pueda ser constitutivo de delito, señala que ni estaba tipificada en aquellos tiempos como delito de lesa humanidad ni la parte invoca ningún tratado o convenio que recoja una conducta como esa. No estamos ante la persecución de un crimen de lesa humanidad sino ante una reclamación de responsabilidad patrimonial del Estado legislador, que no cabe considerar que era imprescriptible.

Mantiene el acuerdo del Consejo de Ministros en el sentido de que lo que impide la prosperabilidad de la pretensión es que el hecho causante del daño no estuviese amparado por la eficacia jurídica de la Constitución, por ser anterior, y los reclamantes no ejercitaron la acción indemnizatoria dentro del plazo previsto, incluso aun considerando que el mismo ha de contarse a partir de la entrada en vigor de la Constitución, según criterio de la sentencia de la Sala Primera de 23 de octubre de 2010.

Razona que la declaración de inconstitucionalidad previa no es una condición necesaria ni presupuesto indispensable para que se tenga por producido el daño, que sería consecuencia directa de la vigencia de la Constitución, por lo que el día a quo operaría desde ese momento.

Finalmente en relación con las devoluciones y compensaciones concretas establecidas por disposiciones legales después de 1986, que invoca la parte recurrente, señala el Abogado del Estado, que se trata de medidas compensatorias adoptadas por el legislador mediante las correspondientes leyes, de manera que corresponde a la decisión del legislador la determinación de los supuestos de compensación, que no resultan de la aplicación de las disposiciones generales establecidas al efecto, como se desprende de la sentencia de esta Sala de 5 de abril de 2006, ya citada.

### Cuarto.

A la vista de los términos en que se plantea esta reclamación y la demanda, resulta necesario precisar cual es la titularidad jurídica en que la parte fundamenta sus pretensiones, cuya tutela judicial solicita en este proceso.

A tal efecto es la parte demandante de la tutela judicial la que dispone y elige el derecho o título jurídico a cuyo amparo se formulan las pretensiones ejercitadas, pero esta disposición o elección del título jurídico determina el ámbito de la tutela judicial y conlleva la sujeción de la parte al contenido, requisitos y efectos propios del derecho invocado.

En este caso, la parte recurrente deja claro, desde la reclamación inicial que reproduce en la demanda, que se invoca el derecho a ser indemnizado en concepto de responsabilidad patrimonial de la Administración y más concretamente del Estado legislador.

El fundamento y finalidad de esta institución de la responsabilidad patrimonial consiste y se dirige a garantizar la indemnidad patrimonial, mediante la reparación de las lesiones producidas a los particulares en sus bienes y derechos por la actividad de la Administración, que, en el ejercicio de sus competencias y dirigida a la consecución de los objetivos que en cada caso le son propios, afecta además de manera concurrente, específica y negativa a los derechos e intereses patrimoniales del particular, causándole una lesión que no tiene el deber de soportar.

Se trata de un derecho de configuración legal -en los términos establecidos por la ley, dice el art. 106.2 de la Constitución - en cuanto su existencia, alcance y contenido viene determinado en cada momento por el legislador, que establece los hechos determinantes, las consecuencias jurídicas y las condiciones y requisitos de ejercicio de la acción correspondiente.

A tal efecto se viene manteniendo que, tras su reflejo en el ámbito de la legislación local, su alcance y requisitos se plasman inicialmente en la Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954, en cuyo artículo 121 se establece una formulación que, con algunas precisiones, se incorporó después a la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 26 de julio de 1957, cuyo artículo 40 representó el régimen legal aplicado hasta la publicación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que en los artículos 139 y siguientes recoge el régimen legal vigente al momento de la reclamación (después incorporado a las Leyes 39 y 40 de 2015), al que se refiere el 106.2 de la Constitución, que reconoce el derecho de los particulares, en los términos establecidos por la ley, a ser indemnizados de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos.

Tratándose del supuesto concreto de responsabilidad patrimonial del Estado legislador o por acto legislativo, su incorporación a nuestro ordenamiento jurídico se produce a través de la doctrina del Tribunal Constitucional y la jurisprudencia del Tribunal Supremo, que, prescindiendo de algunos casos aislados previos, adquiere relevancia con ocasión de la modificación de la edad de jubilación de los funcionarios, Ley 30/84, de 2 de agosto, y de los Jueces y Magistrados, Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, planteándose diversos recursos de inconstitucionalidad frente a las mismas, que se resuelven por sentencias 108/1986, de 29 de julio, 99/1987, de 11 de junio y 70/1988, de 19 de abril, en las que se señala que en un régimen constitucional, también el poder legislativo está sujeto a la Constitución, y al examinar la disposición transitoria 28.1ª de la LOPJ, que establecía un sistema escalonado de aplicación de la edad de jubilación, señala que « su finalidad evidente es la de paliar los efectos negativos que el adelanto de la edad de jubilación pueda producir en cuanto origine una frustración de las expectativas existentes y, en muchos casos, perjuicios económicos. Es posible, incluso, que esta finalidad no quede suficientemente asegurada y que esos efectos negativos, de no ser corregidos, puedan merecer algún género de compensación. Pero esta cuestión queda, en todo caso, fuera del ámbito del presente recurso.»

Por otra parte en la STC 70/1988, en la que se resolvía cuestión de inconstitucionalidad planteada respecto del Real Decreto Ley 17/1982, de 24 de septiembre, edad de jubilación profesores de EGB, añade al planteamiento anterior que: «Puede, por tanto, la Sala proponente de la cuestión, de modo semejante a lo resuelto en las citadas sentencias del Tribunal Supremo (15 de julio y 25 de septiembre de 1987), enjuiciar y resolver lo que estime procedente en orden a la petición compensatoria articulada subsidiariamente en la demanda y a la que se refiere el auto planteando la cuestión en su considerando 4º "aun partiendo de la constitucionalidad" -como en él se dice- del RDL 17/1982 de 24 de septiembre, objeto de la presente cuestión. Venía a reconocer la posibilidad de indemnización aun en el supuesto de constitucionalidad de la norma y la valoración de tal pretensión por el órgano jurisdiccional (Sala C-Advo) correspondiente.»

Este planteamiento del Tribunal Constitucional dio lugar a diversas reclamaciones con peticiones subsidiarias de indemnización de daños y perjuicios, resueltas por el Tribunal Supremo en sentencias de 15 de julio y 25 de septiembre de 1987, que entró a resolver sobre el fondo de la cuestión por primera vez en sentencia del Pleno de 30 de noviembre de 1992, sucediéndose a partir de ese momento diversas reclamaciones por responsabilidad derivada de acto legislativo, con distinto resultado, e incorporándose al derecho positivo en el art. 139.3 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

#### Quinto.

Una vez identificado el título jurídico a cuyo amparo se formula la reclamación de indemnización y determinada la regulación legal que establece su contenido y requisitos, estamos en condiciones de examinar las

concretas alegaciones de la demanda en que se funda la impugnación del acuerdo del Consejo de Ministros que desestimó en vía administrativa tal reclamación.

Se plantea, en primer lugar por la parte, la inconstitucionalidad sobrevenida de las normas de incautación por incurrir en discriminación constitucionalmente proscrita, con el efecto de derogación tácita por la entrada en vigor de la Constitución como normas incompatibles, según estableció el Tribunal Constitucional en sentencia 4/1981, de 4 de febrero, siendo un supuesto claro de inconstitucionalidad sobrevenida, dada la incompatibilidad radical de las medidas y normas de incautación del dinero republicano posterior al 18 de julio de 1936 con las exigencias del art. 14 de la Constitución, por lo que este Tribunal puede declarar directamente la misma sin suscitar cuestión de inconstitucionalidad, señalando en otra parte de la demanda, que el Tribunal ha de efectuar un contraste de constitucionalidad de las normas de incautación y las incautaciones concretas llevadas a cabo, pues el reconocimiento de las pretensiones de los recurrentes pasa por determinar como presupuesto de su procedencia la inconstitucionalidad de esas normas de incautación y es en esta sede judicial y no antes donde se puede declarar dicha inconstitucionalidad.

Tal planteamiento no puede acogerse pues, con ello, la parte no tiene en cuenta que el control de la constitucionalidad de las leyes, inicial o sobrevenida, se proyecta sobre aquellas que se encuentran en vigor con la finalidad de impedir su aplicación, como se deduce de los arts. 161, 163 y 164 de la propia Constitución, precisando el 163 que el planteamiento de cuestión de inconstitucionalidad se refiere a una norma con rango de ley, aplicable al caso, y el art. 164.2 que, salvo que en el fallo se disponga otra cosa, subsistirá la vigencia de la ley en la parte no afectada con la inconstitucionalidad.

Resulta improcedente, por lo tanto, la pretensión de un pronunciamiento de este Tribunal sobre la inconstitucionalidad sobrevenida de una norma como la aquí cuestionada que agotó sus efectos muchos años antes de la entrada en vigor de la Constitución, cuando menos con la Ley de 13 de marzo de 1942, que determinó la baja en el balance del Banco de España de la cuenta creada sobre el "Fondo de papel moneda puesto en circulación por el enemigo", prevista en el Decreto de 27 de agosto de 1938, con la correspondiente destrucción de los efectos en la forma establecida.

A la misma conclusión se llega desde el examen de la sentencia del Tribunal Constitucional 4/1981, de 2 de febrero, invocada por la parte, en la que se señala que «la peculiaridad de las leyes preconstitucionales consiste, por lo que ahora interesa, en que la Constitución es una Ley superior -criterio jerárquico- y posterior -criterio temporal-. Y la coincidencia de este doble criterio da lugar -de una parte- a la inconstitucionalidad sobrevenida, y consiguiente invalidez, de las que se opongan a la Constitución, y -de otra- a su pérdida de vigencia a partir de la misma para regular situaciones futuras, es decir, a su derogación,» con lo que vuelve a poner de manifiesto que la inconstitucionalidad sobrevenida determina la pérdida de vigencia de la norma a partir de la misma, es decir, el examen de inconstitucionalidad se proyecta sobre normas hasta entonces vigentes. Añade el Tribunal Constitucional en dicha sentencia que, «el enjuiciamiento de la conformidad de las Leyes con la Constitución es, por el contrario, una competencia propia del mismo que, sólo excepcionalmente, en cuanto a las anteriores a la Constitución, corresponde también a los Jueces y Tribunales integrados en el Poder Judicial; los cuales, al inaplicar tales leyes, no enjuician realmente la actuación del legislador -al que no le era exigible en aquel momento que se ajustase a una Constitución entonces inexistente-, sino que aplican la Constitución, que ha derogado las leyes anteriores que se opongan a lo establecido en la misma y que -por ello son- inconstitucionales. En definitiva, no corresponde al Poder Judicial el enjuiciar al Poder legislativo en el ejercicio de su función peculiar, pues tal enjuiciamiento está atribuido al Tribunal Constitucional.»

Cabe añadir a ello que el examen de constitucionalidad de una norma preconstitucional que ha agotado sus efectos y ya no está en vigor, supondría una revisión del ordenamiento jurídico anterior sobre unos parámetros que por razones temporales no le eran exigibles, como señala el Tribunal Constitucional en la cita que acabamos de hacer, y llevada a cabo por un Tribunal al que, como también se dice en esa cita, no le corresponde llevar a cabo tal enjuiciamiento.

Finalmente, la propia parte recurrente admite que conforme ha establecido el Tribunal Constitucional, las normas dictadas durante la guerra civil por el poder sustraído a la acción del poder republicano, fueron consideradas normas válidas al final de la contienda, sometidas al principio de continuidad del sistema ( STC 28/1982, de 26 de mayo ).

Tampoco puede compartirse el planteamiento de la parte cuando entiende que determinar la validez de una moneda sobre la base de un criterio temporal (la fecha de 18 de julio de 1936) responde a un criterio que carece de toda justificación objetiva y razonable y tal diferenciación se establece por razones palmariamente ilícitas en el grado más grave que pueda concebirse ( crimina laesa humanitatis, normas odiosas) constitutivas de un crimen de guerra de los actualmente contemplados en el Código Penal y contrario a los principios generales del derecho de las



naciones civilizadas, al establecer la incautación como arma de guerra contra la población civil, lo que determina la viabilidad de solicitarse ahora la declaración de nulidad de pleno derecho por inconstitucionalidad sobrevenida de las normas de incautación en cuestión, refiriéndose en el apartado tercero de la demanda a la nulidad e imprescriptibilidad de la incautación por constituir un supuesto de nulidad de pleno derecho, y también por constituir un supuesto de crimina laesa humanitatis, según el Código Penal, redactado de acuerdo con los Tratados Internacionales ratificados por España, entendiéndose la parte que las medidas de incautación en cuestión, utilizadas como arma de guerra contra la población civil, constituyen sin duda un delito actualmente tipificado en el art. 613.1.h) del Código Penal, imprescriptible según el art. 131.3 del mismo.

Con tal planteamiento, que viene a mantener de manera directa que las medidas de incautación en cuestión constituyen un delito, y además de lesa humanidad, olvida la parte que el objeto del proceso es una reclamación administrativa en concepto de responsabilidad patrimonial no una reparación derivada de un hecho delictivo.

Si la parte entiende que se ha producido un hecho delictivo tipificado en la forma que indica y de carácter imprescriptible, lo propio es acudir a su depuración ante la jurisdicción competente y solo cuando, en el correspondiente proceso, se declare la existencia de tal actuación delictiva podrán plantearse las correspondientes consecuencias en otros ámbitos distintos, pero mientras eso no ocurra no puede hacerse supuesto de la cuestión y menos en materia penal, dando por hecho la existencia de un delito de esa naturaleza que solo corresponde determinar a la jurisdicción penal. Por lo tanto todas las alegaciones de nulidad e imprescriptibilidad que la parte funda en la existencia de esa conducta delictiva carecen de cualquier eficacia y deben rechazarse y con ello los efectos que le atribuye para la obtención de sus pretensiones, en virtud de esa nulidad e imprescriptibilidad invocadas.

#### **Sexto.**

Las consideraciones que se acaban de hacer llevan a desestimar, igualmente, las alegaciones que la parte realiza acerca de la inconstitucionalidad sobrevenida, por la aplicación del derecho a la igualdad a las normas de amnistía, efectuada por el Tribunal Constitucional en sentencia 116//1987, de 7 de julio, y consiguiente retroactividad e imprescriptibilidad de la propia nulidad y las acciones de reparación y responsabilidad, y ello porque, como ya hemos indicado, se trata de una norma preconstitucional que ya no tenía vigencia al publicarse la Constitución y, en segundo lugar porque, como pone de manifiesto la representación de la Administración, la referida sentencia del Tribunal Constitucional concluye que el principio de igualdad obliga a la aplicación de idéntico criterio a los militares profesionales, cualquiera que sea la fecha -anterior o posterior al 18 de julio de 1936- de sus nombramientos o consolidación de sus empleos con carácter definitivo, es decir, entiende que se produce una vulneración del principio de igualdad en la medida que la indicación de la fecha en cuestión no es determinante de la adquisición o no del nombramiento o consolidación del empleo como militar profesional o definitivo, a la que se refiere la amnistía, cuestión que poco tiene que ver con la incautación de moneda y efectos emitidos durante la guerra civil por la República y que difícilmente puede considerarse como adecuado término de comparación a efectos de invocar una vulneración del principio de igualdad, sin que la parte haga valer o plantee otro término de comparación válido en defensa de tal infracción que, a pesar de esa falta de fundamentación, califica de la más grave posible y constitutiva de un delito de lesa humanidad.

#### **Séptimo.**

En los apartados cuarto y quinto de la demanda se alega por la parte la concurrencia de los requisitos exigidos para dar lugar a la responsabilidad patrimonial del Estado legislador, a cuyo efecto ha de tenerse en cuenta que tales requisitos son los que determina de manera específica y directa el art. 139.3 de la Ley 30/92 para este supuesto de responsabilidad patrimonial y aquellos otros que se establecen para la responsabilidad patrimonial en general.

Entre estos requisitos se establece la necesidad de que la acción se ejercite en el plazo de un año de producido el hecho o el acto que motivó la indemnización o de manifestarse su efecto lesivo (art. 142.5 LRJPAC), cuya concurrencia debe examinarse con carácter previo, no solo porque la extemporaneidad de la reclamación hace inviable la misma sin necesidad de examinar los demás, sino porque esta es la causa que determina la desestimación de la reclamación por el Consejo de Ministros en el acuerdo impugnado.

A tal efecto el debate se suscita al cuestionar la parte el criterio del acuerdo del Consejo de Ministros en el sentido de que la acción debió ejercitarse en el plazo de un año desde la entrada en vigor de la Constitución, y ello porque entienden los recurrentes que así resulta de la aplicación natural de la imprescriptibilidad de la nulidad de

pleno derecho que la origina, añadiendo que de acuerdo con su pretensión de declaración por este Tribunal de nulidad por inconstitucionalidad sobrevenida, como quiera que todavía no se ha determinado si existe tal antijuridicidad, la acción de responsabilidad patrimonial del Estado legislador no puede nunca considerarse prescrita por el hecho de que haya transcurrido más de un año desde la entrada en vigor de la Constitución. Entiende que el Tribunal ha de efectuar un contraste de constitucionalidad de las normas de incautación y las incautaciones concretas llevadas a cabo, pues el reconocimiento de las pretensiones de los recurrentes pasa por determinar como presupuesto de su procedencia la inconstitucionalidad de esas normas de incautación y es en esta sede judicial y no antes donde se puede declarar dicha inconstitucionalidad.

Tal planteamiento queda desvirtuado por cuanto se ha razonado antes sobre la improcedencia de efectuar la declaración de inconstitucionalidad sobrevenida y nulidad en los términos solicitados por la parte, a los que la misma anuda expresamente en la demanda (fundamento de derecho sustantivo quinto, II,6) el reconocimiento de sus pretensiones.

No obstante cabe añadir, que referido tal planteamiento a la doctrina de la *actio nata* y determinación del día a quo atendiendo a la concurrencia de las dos circunstancias: producción del daño y comprobación de su ilegitimidad, la parte recurrente viene a referir esta circunstancia de manera, cuando menos diversa, que va desde la solicitud de declaración de inconstitucionalidad sobrevenida y nulidad de las normas de incautación y los actos concretos de aplicación, a admitir que, conforme ha establecido el Tribunal Constitucional, las normas dictadas durante la guerra civil por el poder sustraído a la acción del poder republicano, fueron consideradas normas válidas al final de la contienda, sometidas al principio de continuidad del sistema ( STC 28/1982, de 26 de mayo ) y terminar manifestando que no pretende modificar las situaciones jurídicas creadas al amparo del Decreto Ley de 12 de noviembre de 1936 y el Decreto de 27 de agosto de 1938, ni mucho menos de los actos administrativos derivados de la aplicación de las disposiciones legislativas referidas, y que únicamente se trata de ejercer un nuevo derecho, a recibir una indemnización por un daño ocasionado por el Poder legislativo. En definitiva, lo que se deduce de todo ello es la pretensión de indemnización por la incautación producida en aplicación de las referidas disposiciones normativas sin la necesaria y adecuada compensación, a cuyo efecto resulta claro, como se indica en la resolución impugnada, que el daño y su cuantía se conocen desde el primer momento con la entrega de los correspondientes efectos de pago contra recibo y, por otra parte, la comprobación de la ilegitimidad por falta de la adecuada compensación o reparación, que ahora se solicita, se produce, cuando menos, con la publicación de la Ley de 13 de marzo de 1942 por la que se regula la liquidación del ejercicio económico del Banco de España de 1936 a 1941, en virtud de la cual «causa baja en el pasivo del Banco de España el importe de los billetes de banco puestos en circulación en lo que fue zona sometida al Gobierno marxista, cuya no validez se declaró por el Decreto de doce de noviembre de 1936, así como los pertenecientes a series anteriores y que, por cualquier circunstancia, no hubiesen sido objeto del canje establecido para los de su clase», destinando el denominado "Fondo de papel moneda puesta en circulación por el enemigo» a su destrucción.

En consecuencia, al menos en ese momento, ya concurrían las circunstancias que al efecto se indican por la jurisprudencia para ejercitar la correspondiente acción, otra cosa es que por razones obvias no pudiera hacerse efectivo dicho ejercicio, como entiende el Consejo de Ministros en el acuerdo impugnado, lo que justifica el criterio seguido en el mismo que no resulta desvirtuado por las alegaciones de la parte en tal sentido.

No obstante, los recurrentes concluyen en la demanda reconociendo que con anterioridad a la entrada en vigor de la Constitución no existía un derecho a ser indemnizado por la privación singular expropiatoria proveniente de una disposición legal, pero entienden que con la Constitución nació un derecho a ser indemnizado por tales actos, establecido en el art. 33.3 de la Constitución , con carácter retroactivo, es decir, aplicable aun cuando los hechos ocurrieron en un tiempo pretérito.

Tiene razón la parte cuando dice que con anterioridad a la entrada en vigor de la Constitución no existía un derecho a ser indemnizado por la privación singular expropiatoria proveniente de una disposición legal, y así resulta de lo señalado al principio sobre el título jurídico invocado por la parte, su configuración legal y su incorporación a nuestro ordenamiento jurídico, que se produjo inicialmente por la doctrina del Tribunal Constitucional y la jurisprudencia del Tribunal Supremo, hasta que se incluyó en el art. 139.3 de la Ley 30/1992 , de LRJPAC, pero con esta alegación la parte no advierte que la inexistencia del título jurídico para obtener indemnización en razón de unos concretos hechos causantes, que define la parte y refiere al año 1936, priva por sí sola de amparo legal la pretensión indemnizatoria ejercitada. Y no puede superarse tal situación alegando que el derecho surge con la entrada en vigor de la Constitución y tiene efectos retroactivos, pues, como ya hemos repetido, de la propia Constitución se desprende que se trata de un derecho de configuración legal, que solo resulta exigible en los términos establecidos por la ley, la cual, en ninguna de sus versiones desde la Ley de Expropiación Forzosa de

1954 ha contemplado efectos retroactivos, como tampoco lo ha hecho el Tribunal Constitucional ni el Tribunal Supremo al incorporar a nuestro ordenamiento jurídico la responsabilidad patrimonial del Estado legislador.

#### **Octavo.**

Todo ello conduce a la desestimación del recurso, si bien cabe añadir dos apreciaciones: la primera, la interpretación más favorable a los interesados que se efectúa en el acuerdo impugnado y que como tal debe mantenerse, parte de la existencia del título jurídico invocado, aplicando el criterio establecido en las sentencias de la Sala Primera de este Tribunal de 16 de noviembre de 1994 y 23 de octubre de 2010, en el sentido de que la correspondiente acción no estaba prescrita sino que no pudo ejercitarse bajo el régimen anterior, por lo que el plazo ha de contarse desde que pudo ejercitarse con la entrada en vigor de la Constitución, situación que era predicable sin duda en los casos contemplados en dichas sentencias, al tratarse de una acción reivindicatoria y otra de recuperación de depósito necesario, pero que difícilmente puede sostenerse, por lo ya indicado acerca del momento de la incorporación a nuestro ordenamiento jurídico, respecto de la acción de responsabilidad patrimonial del Estado legislador.

Y en segundo lugar, que la invocación de distintas leyes dictadas a partir del año 1986, en virtud de las cuales se ha procedido a efectuar devoluciones de carácter económico a favor de determinadas personas físicas o jurídicas privadas de sus bienes con ocasión de la Guerra Civil o de la dictadura posterior, son manifestaciones de la potestad legislativa que, al margen del régimen general de garantía de indemnidad patrimonial del administrado por la actuación de la Administración o el Legislador, valora la procedencia de reparación en situaciones concretas atendiendo a las circunstancias concurrentes, y como ya señaló la sentencia de esta Sala de 5 de abril de 2006 (rec 6432/2003), citada por las partes, «no existiendo una obligación jurídica propiamente hablando, ni tratándose de una exigencia derivada inmediatamente de la Constitución, la configuración normativa del proceso reparador tendrá el alcance que el Legislador considere oportuno darle en cada momento, sin que, insistimos, el hecho de que lo restrinja a favor de un determinado tipo de asociaciones políticas caracterizadas por su relevancia pública y descritas en términos generales, consideremos que sea objetable desde la perspectiva del principio constitucional de igualdad.».

#### **Noveno.**

La desestimación del presente recurso contencioso-administrativo determina, en aplicación del artículo 139 de la Ley Jurisdiccional, la imposición de las costas del mismo a la parte recurrente, si bien la Sala haciendo uso de las facultades reconocidas en el número 4 del indicado precepto y atendidas las circunstancias del caso, señala en cuatro mil euros (4.000), más IVA la cantidad máxima a reclamar por la parte recurrida.

### **FALLO**

Por todo lo expuesto,

EN NOMBRE DEL REY

y por la autoridad que le confiere la Constitución,

esta Sala ha decidido desestimar el presente recurso contencioso-administrativo 4885/2016, interpuesto por la procuradora D.<sup>a</sup> Virginia Aragón Segura en nombre y representación de D. Donato, D. Guillermo, D.<sup>a</sup> Amparo y D.<sup>a</sup> Emma, contra el acuerdo del Consejo de Ministros de 1 de julio de 2016, que desestima la reclamación individual de responsabilidad patrimonial del Estado Legislador que se solicita en reconocimiento de la compensación debida por el perjuicio sufrido como consecuencia de la aplicación de la legislación que privó de valor a los billetes y demás instrumentos de pago emitidos por el Banco de España (Gobierno republicano) con posterioridad al 18 de julio de 1936, acuerdo que se confirma por estar ajustado al ordenamiento jurídico, con imposición de las costas a la recurrente, hasta el límite señalado en el último fundamento de derecho.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.



Jose Manuel Sieira Miguez Rafael Fernandez Valverde Octavio Juan Herrero Pina Wenceslao Fco. Olea Godoy César Tolosa Tribiño Mariano de Oro- Pulido López

**PUBLICACIÓN.-** Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por el Excmo. Sr. Magistrado Ponente D. Octavio Juan Herrero Pina, estando la Sala celebrando audiencia pública, lo que, como Letrada de la Administración de Justicia, certifico.

El contenido de la presente resolución respeta fielmente el suministrado de forma oficial por el Centro de Documentación Judicial (CENDOJ). La Editorial CEF, respetando lo anterior, introduce sus propios marcadores, traza vínculos a otros documentos y hace agregaciones análogas percibiéndose con claridad que estos elementos no forman parte de la información original remitida por el CENDOJ.