



---

# **Universidad de Valladolid**

FACULTAD DE CC. SOCIALES, JURÍDICAS Y DE LA COMUNICACIÓN

Grado: Derecho

TRABAJO DE FIN DE GRADO

## **LAS EXPROPIACIONES LEGISLATIVAS**

Alumno: Ibrahim El IdrissiAouladAissa

Tutor: M<sup>a</sup> Luisa Piñuela Martín

## **RESUMEN**

El presente trabajo tiene por objeto las expropiaciones legislativas, este tipo de expropiaciones son llevadas a cabo mediante leyes singulares o también denominadas de caso único. En un primer momento el Tribunal Constitucional admitió estas leyes pero con el paso del tiempo cambió de postura estableciendo una serie de límites que debían respetar las mencionadas leyes, unos límites laxos que fueron endurecidos a medida que el Tribunal Constitucional iba pronunciándose sobre dichas leyes, ya que dejaban indefenso al afectado.

## **PALABRAS CLAVE**

Expropiación, leyes singulares, Tribunal Constitucional, límites.

## **ABSTRACT**

The purpose of this work is legislative expropriations, this type of expropriation is carried out by means of singular laws or also called single-case laws. At first, the Constitutional Court admitted these laws, but over time it changed its position, establishing a series of limits that the aforementioned laws must respect, loose limits that were as the Constitutional Court ruled on these laws, since that left the affected person defenseless.

## **KEY WORDS**

Expropriation, unique laws, Constitutional Court, limits.

## **ABREVIATURAS**

STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
TC	Tribunal Constitucional
FJ	Fundamento Jurídico
Art.	Artículo
LEF	Ley de Expropiación forzosa
CE	Constitución Española
REF	Reglamento de Expropiación Forzosa
RDL	Real Decreto Legislativo
LOTC	Ley orgánica del Tribunal Constitucional
TEDH	Tribunal Europeo de Derechos Humanos
CEDH	Convenio Europeo de Derechos Humanos
TJE	Tutela Judicial Efectiva
LO	Ley Orgánica
TSJ	Tribunal Superior de Justicia
CYL	Castilla y León
LOT	Ley de Ordenación Territorial
Núm.	Número
DA	Disposición Adicional
DDFF	Derechos Fundamentales
LPACAP	Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas
TJUE	Tribunal de Justicia de la Unión europea

# ÍNDICE

<b>1. INTRODUCCIÓN</b>	<b>4</b>
<b>2. LA INSTITUCIÓN DE LA EXPROPIACIÓN</b>	<b>6</b>
2.1 Evolución histórica y concepto actual	6
2.2 Los sujetos de la expropiación	9
2.3 La declaración de utilidad pública o interés social	10
2.4 El justiprecio	11
2.4.1 <i>Definición y determinación del justiprecio</i>	11
2.4.2 <i>Procedimiento de fijación del justiprecio</i>	12
<b>3. LAS LEYES SINGULARES O DE CASO ÚNICO</b>	<b>14</b>
3.1 Concepto de ley singular o de caso único	14
3.2 Tipología de leyes singulares	15
<b>4. EL CASO DE LA EX. LEGISLATIVA DE RUMASA</b>	<b>17</b>
4.1 Expropiación mediante Real Decreto-Ley y su posterior convalidación	17
4.2 Pronunciamientos del TC sobre el asunto RUMASA	18
<b>5. EL CAMBIO JURISPRUDENCIAL DEL TC</b>	<b>25</b>
5.1 Primera pronunciación del TC sobre leyes singulares	25
5.2 Consideración de la tutela judicial efectiva como un límite insalvable	27
5.3 Consolidación de la nueva doctrina: garantizar la TJE	30
<b>6. PROPUESTA DE AMPARO FRENTE A LA LEYES SINGULARES</b>	<b>36</b>
<b>7. CONCLUSIONES</b>	<b>37</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>38</b>

## 1. INTRODUCCIÓN

La expropiación es una prerrogativa al servicio de la Administración, mediante la expropiación se priva a un ciudadano de sus bienes y derechos para conseguir llevar a cabo un interés de utilidad pública observando una serie de garantías. Estas garantías se establecen para que no tenga lugar una expropiación arbitraria y por consiguiente se evita la violación de derechos e intereses que ostenta el afectado.

La expropiación debe responder a una causa de utilidad pública y se debe justificar la finalidad o el destino de los bienes objetos de expropiación. Lógicamente en toda expropiación se tiene que pagar un determinado precio por los bienes y derechos a expropiar.

El punto de partida del presente trabajo va a ser el procedimiento ordinario regulado en la Ley de Expropiación forzosa de 1954. Como se verá más adelante el procedimiento ordinario tiene una serie de características que se analizarán más adelante.

Posteriormente se pasará a analizar las expropiaciones legislativas, que son el objeto del citado trabajo. En las expropiaciones legislativas, la expropiación se lleva a cabo mediante leyes especiales o incluso a través de leyes singulares.

Se va a analizar la tipología de las leyes singulares, como adelanto hay que decir que la doctrina maneja una tipología y que el Tribunal Constitucional establece otra distinta.

A continuación de la tipología se explicará un caso concreto de expropiación legislativa, el caso de RUMASA y se explicará la posición del Tribunal Constitucional en relación a estas expropiaciones objeto del trabajo. Para terminar se va a explicar la propuesta por parte de algunos autores de establecer un recurso frente a leyes especiales.

En un primer momento el TC va a admitir en su jurisprudencia las expropiaciones legislativas pero con el paso del tiempo revocará su anterior doctrina e impondrá a las leyes singulares o de caso único una serie de requisitos que deben respetar. Estas leyes como se estudiará más adelante, no respetan el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva.

El TC para solventar la limitación del derecho a la tutela judicial efectiva en la STC 166/1986 propuso dos soluciones: instar a un juez o tribunal a que presenten una cuestión de inconstitucionalidad o acudir en amparo ante el TC tras agotar la vía judicial ordinaria. El magistrado Francisco Rubio Llorente en un magnífico voto particular cuestiona que tales

soluciones fuesen a prosperar ya que por ejemplo no existe en el ordenamiento jurídico español la posibilidad presentar un recurso de amparo frente a leyes ante el TC.

Con la STC 48/2005 el TC declaró inconstitucional la ley canaria que expropiaba una serie de edificios para la ampliación del Parlamento Canario. Con esta sentencia es cuando parece que el TC abrió camino a limitar el uso de las leyes singulares para llevar a cabo expropiaciones legislativas, las admitían en situaciones excepcionales. Digo abrió camino porque el TC no ofreció una solución definitiva hasta la STC 129/2013.

Aun así, tras la sentencia 129/2013 parece que no hay una solución definitiva para las leyes singulares y, hay autores que proponen la introducción en el ordenamiento jurídico español un recurso de amparo directo contra la leyes singulares o de caso único, que si existen en el derecho comparado, ya que consideran que los afectados siguen indefensos ante dichas leyes.

## 2. LA INSTITUCIÓN DE LA EXPROPIACIÓN

### 2.1 Evolución histórica y concepto actual

La expropiación es una intervención de la Administración sobre la propiedad privada y derechos e intereses patrimoniales. Consiste en el despojo de la propiedad a sus titulares por razones de utilidad pública e intereses generales.

La actuación expropiatoria de la Administración tiene lugar a través de un procedimiento establecido y con las debidas garantías. La expropiación tiene un objeto preciso: el despojo particular de una situación jurídica cuyo contenido es patrimonial, protegido por el ordenamiento jurídico, si bien se excluyen los bienes de dominio público y los comunales.

La institución de la expropiación ha surgido desde hace mucho tiempo y ya se contemplaba en las primeras constituciones del siglo XVIII y XIX. Durante dichos siglos esta institución se considera como un auténtico límite negativo de la propiedad privada, por ello las leyes como las constituciones ponen el cuidado en aspectos de garantía de la expropiación como respuesta frente a los excesos, abusos en el ejercicio de las potestades de despojo de los bienes y derechos reconocidos a los reyes en el Antiguo Régimen.

La expropiación es una medida con el fin de obtener la titularidad pública de bienes y derechos. Para ello se exige varios requisitos:

a) que toda expropiación esté legitimada por una ley, que debe fijar el motivo de utilidad pública que la justifica y la finalidad de los bienes expropiados, lo que se denomina causa expropiandi;

b) que se determine y se pague previamente a la ocupación de los bienes el justo precio o indemnización; que se tramite un procedimiento para determinar y concretar los bienes que han de ser objeto de la expropiación y también el procedimiento por el cual se fije el justo precio.

En siglo XX da un giro radical la visión del instituto de la expropiación, concretamente con la Sentencia del Tribunal Constitucional 166/1986<sup>1</sup>, Fundamento Jurídico 13: “La transformación que la idea del Estado social introduce en el concepto del derecho de propiedad privada al asignarle una función social con efectos delimitadores de su contenido y

---

<sup>1</sup>STC 166/986, de 19 de diciembre de 1986 FJ 13 (ECLI: ES: TC: 1986: 166). Es una de las primeras sentencias del caso de expropiación del Grupo RUMASA, el caso de expropiación legislativa más polémico.

la complicación cada vez más intensa de la vida moderna, especialmente notable en el sector económico, determinan una esencial revisión del instituto de la expropiación forzosa, que se convierte, de límite negativo del derecho absoluto de propiedad, en instrumento positivo puesto a disposición del poder público para el cumplimiento de sus fines de ordenación y conformación de la sociedad a imperativos crecientes de justicia social, frente al cual el derecho de propiedad privada, tan sólo garantiza a su titular, ante el interés general, el contenido económico de su propiedad, produciéndose paralelamente un proceso de extensión de la expropiación forzosa a toda clase de derechos e intereses patrimoniales y a toda categoría de fines públicos y sociales”.

El TC pasó de la concepción de la expropiación forzosa como un límite negativo de los poderes públicos a una herramienta positiva para dar cumplimiento a lo que actualmente se denomina justicia social.

El artículo 1.1 de la Ley de Expropiación Forzosa establece un concepto amplio de expropiación: “Cualquier forma de privación singular de la propiedad privada o de derechos e intereses patrimoniales legítimos, cualesquiera que fueran las personas o entidades a que pertenezcan, acordada imperativamente, ya implique venta, permita, censo, arrendamiento, ocupación temporal o mera cesación de su ejercicio”. Según Miguel Ángel Sánchez Morón<sup>2</sup> de este concepto, interpretado conforme al Artículo 33.3 de la Constitución Española y con arreglo a la jurisprudencia del TC (SSTC 111/1983, 166/1986, 48/2005 y 129/2013) se puede deducir las características de la expropiación:

1) La expropiación es un poder público, una potestad pública cuyo objeto consiste en privar a una persona de sus bienes o derechos. Este poder no puede llevar a cabo mediante cualquier forma ni de manera discrecional, sino que está sujeto a garantías y al principio de proporcionalidad.

Aunque se tiende a pensar que es una potestad administrativa, el legislador puede, claro está que además de regular el instituto de la expropiación y determinar las causas de expropiación, acordar directamente la expropiación de bienes determinados.

2) Hay que distinguir la indemnización que tiene lugar por la expropiación de la indemnización a la que tenga derecho cualquier interesado por la responsabilidad patrimonial o extracontractual. En los supuestos de responsabilidad se produce un perjuicio patrimonial a

---

<sup>2</sup>SÁNCHEZ MORÓN, M., *Derecho Administrativo parte General*, 15ª edición, Tecnos, 2019, página 755.

consecuencia de la actuación administrativa o legislativa, de forma que la indemnización tiene por objeto la reparación del daño circunstancial causado.

3) Las causas que legitiman la expropiación, que se resume en la expresión utilidad pública e interés social del art. 33.3 de la CE, son muy diversas. Básicamente cualquier motivo de interés público y no sólo la realización de obras públicas o la prestación de servicios.

La expropiación puede tener por finalidad asegurar cumplimiento de la función social de la propiedad. En el caso de que el propietario infrinja sus deberes legales, así como tutelar el medio ambiente o el patrimonio histórico<sup>3</sup> como en el caso de la expropiación del Grupo RUMASA, evitar situaciones de riesgo para la estabilidad económica. En conclusión la expropiación es instrumento que puede ser aplicada en varios supuestos, dirigido a satisfacer los intereses públicos, cuando se ve impedida por la titularidad privada de derechos patrimoniales reconocidos por el ordenamiento jurídico.

4) Aunque parece que la expropiación es algo negativo, se puede decir que es una garantía, es un procedimiento expropiatorio tasado y sujeto a la Ley de Expropiación Forzosa de 1954.

El TC en la STC 166/1986 ha establecido que una expropiación para que sea legítima debe respetar por lo menos tres garantías: a) Sólo se puede expropiar por causas justificadas a lo que hemos denominado anteriormente utilidad pública e interés social legalmente previstas, además es necesario que haya conexión necesaria, relación indispensable entre el objeto de la expropiación y los fines a cumplir; b) toda expropiación necesita una indemnización, de manera que proteja el contenido económico de la propiedad; c) la potestad expropiatoria debe ejercerse en la forma prevista por el ordenamiento jurídico y a través del procedimiento expropiatorio.

5) En relación con la garantía indemnizatoria, la CE ha suprimido el requisito de realizar el pago previamente. El art. 33.3 de la CE sustituyó la expresión de “previa indemnización” por la de “mediante la correspondiente indemnización”.

Por otro lado la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea<sup>4</sup> establece que “Toda persona tiene derecho a disfrutar de la propiedad de sus bienes adquiridos legalmente, a usarlos, a disponer de ellos y a legarlos. Nadie puede ser privado de su propiedad más que por

---

<sup>3</sup>SÁNCHEZ MORÓN, M., op. cit, página 734

<sup>4</sup> Vid. art. 17 de la Carta

causa de utilidad pública, en los casos y condiciones previstos en la ley y a cambio en un tiempo razonable, de una justa indemnización por su pérdida. El uso de los viene podrá regularse por ley en la medida que resulte necesario para el interés general”.

## **2.2 Los sujetos de la expropiación**

El sujeto expropiandi suele ser una Administración pública, no obstante en las expropiaciones legislativas el sujeto expropiandi es el legislador y, por lo tanto, puede determinar una expropiación legislativa, ya que la potestad expropiatoria no está reservada en exclusiva a la Administración. Incluso puede acordarse por decreto-ley en casos de extraordinaria urgencia y necesidad como fue el caso de RUMASA<sup>5</sup>.

En la expropiaciones legislativas el legislador además de establecer la declaración de la causa expropiandi, determina el objeto mismo de la expropiación. También establece reglas especiales para el procedimiento expropiatorio, la valoración de los bienes y aspectos relacionados con la fijación de justo precio o así como el derecho de reversión.

En relación con el beneficiario, según el art. 3.1 REF “es el sujeto que representa el interés público o social por cuya causa se realiza la expropiación y a que adquiere el bien o derecho expropiado”.

El expropiado conforme al art. 3.1 REF “es el sujeto o titular de derechos reales e intereses económicos directos sobre la cosa expropiable, o titular del derecho objeto de la expropiación”. Es decir es la persona tanto física como jurídica que sufre la ablación o el perjuicio patrimonial como consecuencia de la expropiación.

Según Sánchez Morón<sup>6</sup>, la condición de expropiado tiene carácter real, es decir deriva de su relación con el bien o derecho objeto de la expropiación. Lo que significa que la cualidad de expropiado se transmite junto con el bien o derecho. Tanto la Ley de Expropiación Forzosa como el reglamento que la desarrolla, ambos en sus respectivos arts. 7 se considera subrogado el nuevo titular en los derechos y obligaciones del anterior titular y sin que la transmisión impida la continuación del expediente expropiatorio.

El bien o derecho objeto de la expropiación se adquiere libre de cargas, así se establece en el art. 8 LEF. Para ilustrar lo que se acaba de decir, a modo de ejemplo hay que destacar el art. sexto de la Ley 7/1983, de 29 de junio, de expropiación de RUMASA, dicho art. establece

---

<sup>5</sup> Real Decreto-ley 2/1983, de 23 de febrero.

<sup>6</sup> SÁNCHEZ MORÓN, M., op. cit, página 759.

lo siguiente: “Quedarán exentas del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados y de cualquier de carácter local, las operaciones y actos necesarios para el saneamiento económico y financiero de las sociedades cuyas acciones o participaciones sociales se expropien y de las sociedades participadas al 100 por 100. Esta exención se mantendrá respecto de las sociedades inicialmente citadas, mientras sean propiedad del Estado y respecto de las sociedades participadas mientras la sociedad o sociedades matrices sigan siendo propiedad del Estado y mantengas la titularidad del 100 por 100 de los títulos representativos del capital de la sociedad participada.

Asimismo, quedarán exentas del Impuesto sobre la Renta de Sociedades las plusvalías que, en su caso, se pongan de manifiesto con motivo de la regularización de la situación patrimonial de las citadas entidades, exención sujeta también al mismo límite temporal y condiciones previstos en el apartado anterior”.

### **2.3 La declaración de utilidad pública o interés social**

La declaración de la *causa expropriandi* es obligatoria e indispensable para proceder a llevar a cabo cualquier expropiación, es decir se trata de un requisito previo obligatorio e indispensable en las expropiaciones singulares.

En las expropiaciones forzosas se suele especificar el destino de los bienes expropiados. En el caso de RUMASA, no especificó en destino de los bienes, sino que determinó que la finalidad de la expropiación era la de evitar una grave crisis financiera que comprometiese el sistema financiero español.

## 2.4 El justiprecio

### 2.4.1 Definición y determinación del justiprecio

Se puede definir al justiprecio como el equivalente económico que ha de abonarse al expropiado por la privación del bien o derecho expropiado. Esta indemnización es una garantía del patrimonio de los particulares afectados.

El equivalente económico o la indemnización en concepto de justiprecio se determina mediante acuerdo entre el beneficiario y el expropiado y en defecto de acuerdo, el justiprecio se determinará por un órgano denominado el Jurado de Expropiación. Sobre este órgano hablaré más adelante.

Efectivamente, en las expropiaciones legislativas el justiprecio y la indemnización deben estar contemplados en la propia ley expropiatoria, bien de forma explícita o con un reenvío a la legislación especial de que se trate.

Es evidente que el expropiado sufre una pérdida patrimonial, por lo que el justiprecio deber ser equitativo, razonable y proporcional a dicha pérdida. Dependiendo del bien que se trate, se establece varios criterios para la valoración del justiprecio.

Para una parte de la doctrina, el criterio del valor de mercado es el criterio único y válido. También denominado valor de sustitución del bien o derecho objeto de expropiación.

Por su parte el TC ha señalado en varias sentencias, una de ellas es la ya mencionada STC 166/1986 en la que establece que “en cuanto al contenido o nivel de la indemnización, una vez que la Constitución no utiliza el término de «justo precio», dicha indemnización debe corresponder con el valor económico del bien o derecho expropiado, siendo por ello preciso que entre éste y la cuantía de la indemnización exista un proporcional equilibrio para cuya obtención el legislador puede fijar distintas modalidades de valoración, dependientes de la naturaleza de los bienes y derechos expropiados, debiendo ser éstas respetadas, desde la perspectiva constitucional, a no ser que se revelen manifiestamente desprovistas de base razonable”. El TC establece que una norma puede ser considerada constitucionalmente ilegítima cuando la indemnización que dispone se revele manifiestamente desprovista de base razonable.

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos<sup>7</sup> ha declarado que, respetando el principio de proporcionalidad, la indemnización puede ser inferior al valor de mercado cuando

---

<sup>7</sup>STEDH de 8 de julio de 1986 Caso Lithgow

concurran circunstancias económicas o de justicia social. Según Sánchez Morón<sup>8</sup> otorgar una indemnización basada en el puro valor de mercado puede producir un enriquecimiento injusto a los expropiados.

Cuando se trata de la expropiación de acciones, obligaciones así como otras participaciones en empresas<sup>9</sup>, se ha de tener como punto de referencia la media aritmética de su valor de cotización, el promedio de las ganancias y el patrimonio, que es la diferencia entre el activo y el pasivo.

Por último cabe hacer referencia al premio de afección, es el 5 por 100 del justiprecio que hay que abonar al expropiado, es decir por valoración abstracta de la pérdida del bien en la estimación subjetiva del expropiado, que se presume por ley. El justiprecio y la indemnización deben estar contemplados en la propia ley expropiatoria y en su defecto se debe hacer una remisión a la legislación especial que corresponda.

En el caso de RUMASA, el RDL 2/1983, de 23 de febrero en el art. 5.3 establece que el premio de afección quedará comprendido en el valor de comercio.

#### *2.4.2 Procedimiento de fijación del justiprecio*

Como se ha dicho anteriormente el justiprecio se puede establecer de forma amistosa mediante un acuerdo o convenio y, en caso de que no haya acuerdo, acudir a un procedimiento contradictorio en el que interviene el Jurado de expropiación.

Si hay un acuerdo amistoso entre las partes, se plasma en un convenio expropiatorio, es un ejemplo de terminación convencional de un procedimiento administrativo (*vid* art. 86 de la LPACAP)<sup>10</sup>. El convenio es de obligatorio cumplimiento, se debe cumplir en sus términos y en el plazo acordado. Si hay una demora en el pago del justiprecio acordado, el expropiado podrá reclamar los intereses de demora. En el caso de RUMASA el RDL estableció el interés básico del Banco de España.

Si no se llega a un acuerdo, la Administración debe iniciar el procedimiento para su fijación, hay una iniciación de oficio. La fijación del justiprecio se debe fijar en pieza separada, es individual para cada uno de los expropiados. En el caso de RUMASA fue un expediente único, así se estableció en el art. 5.1 del RDL que a su vez hace una remisión al art. 26.2

---

<sup>8</sup>SÁNCHEZ MORÓN, M., op. cit, página 764.

<sup>9</sup> Vid. Art. 40 de la LEF de 16 de Diciembre de 1954.

<sup>10</sup> Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

párrafo segundo de la LEF. Dicho art. de la LEF establece que el expediente será único en los casos en que el objeto de la expropiación pertenezca en comunidad a varias personas, o cuando varios bienes constituyan una unidad económica. Y es que en el caso RUMASA se constituyó una comunidad de accionistas, de ahí que se tramitará en expediente único.

A los expropiados se les requerirá por parte de la Administración que formulen hojas de aprecio, en la que han de concretar su estimación, de manera motivada, del valor de los bienes expropiados y pudiendo acompañar la misma con los dictámenes periciales, auditorías, y demás justificaciones que consideren oportunas.

La Administración ha de aceptar o rechazar la hoja de aprecio del expropiado. Si acepta, queda fijado el justiprecio y si lo rechaza debe formular su hoja aprecio que a su vez el expropiado debe aceptar o rechazar. Finalmente el expediente pasa al jurado de expropiación.

El jurado de expropiación es un órgano administrativo y no judicial. Su sede se encuentra en las capitales de provincia. Está formado por un magistrado, que es el presidente y por varios vocales de procedencia administrativa como puede ser un abogado del Estado, funcionarios especialistas en la materia y dos de los vocales pueden proceder de las cámaras de comercio, colegios profesionales y un notario.

El jurado de expropiación una vez constituido decide por mayoría y no puede establecer un justiprecio ni superior al establecido por las partes ni inferior, es decir decide dentro de los límites establecido por las partes. Debe motivar la decisión que tome y la resolución adoptada pone fin a la vía administrativa, recurrible en sede judicial.

### 3. LAS LEYES SINGULARES O DE CASO ÚNICO

#### 3.1 Concepto de ley singular o de caso único

Como establece en su trabajo el letrado de la Sindicatura de Comptes Albert Capelleras González<sup>11</sup> tradicionalmente se había considerado esencial el carácter general de la ley, como ideal de igualdad. Esta posición fue variando a lo largo del siglo XX, con la aceptación de leyes singulares reguladoras de supuestos concretos, si bien con sujeción a determinados límites.

Antes de dar un concepto de ley singular cabe recordar que las normas en el sistema de fuentes del Derecho dos de sus características principales son la generalidad y la abstracción. Conforme al profesor de derecho Administrativo René Javier Santamaría Arinas<sup>12</sup> son los actos dictados en su aplicación los que revisten la singularidad que requiere cada caso concreto.

La STC 166/1986, de 19 de diciembre, en su Fundamento Jurídico 10 definió a las leyes singulares como “aquellas 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, aislado en la ley singular y no comunicable con ningún otro”.

Según Montilla Martos<sup>13</sup> mediante leyes singulares pueden promulgarse medidas normativas referidas a personas y situaciones concretas. La ley singular es una manifestación del estado social y democrático de Derecho o como establece el Tribunal Constitucional<sup>14</sup>, la transformación que la idea del Estado social introduce en el concepto del derecho de propiedad privada al asignarle una función social con efectos delimitadores de su contenido y la complicación cada vez más intensa de la vida moderna, especialmente notable en el sector económico determinan una esencial revisión del instituto de la expropiación forzosa que se convierte de límite negativo en un instrumento positivo puesto a disposición del poder público. Desde este punto de vista, continua diciendo que la intervención legislativa singular y concreta podría aportar la legitimidad democrática directa, no sólo por proceder del órgano vinculado a la voluntad popular sino porque pueden recoger en su procedimiento de elaboración las distintas aportaciones de las minorías en una sociedad pluralista.

---

<sup>11</sup>CAPELLERAS GONZÁLEZ, ALBERT, *La ley singular frente a la legislación general sobre entidades del sector público. ¿Especialidad, buida o ... pillados en el intento?*

<sup>12</sup> SANTAMARÍA ARINAS, R. J., “Leyes singulares, tutela judicial efectiva y recepción de la doctrina *Boxus* por el Tribunal Constitucional español”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 193, enero-abril 2014, página. 165.

<sup>13</sup> MONTILLA MARTOS, J. A., “Las leyes singulares en la doctrina del Tribunal Constitucional”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 104, mayo-agosto 2015, página 271.

<sup>14</sup>MARCOS FERNÁNDEZ, ANA, Régimen jurídico de actuación administrativa, página 63.

### 3.2 Tipología de leyes singulares

Las leyes singulares carecen de la nota de generalidad y abstracción para el futuro con vocación de permanencia.

Esta clasificación fue establecida por el catedrático de Derecho Administrativo Gaspar Ariño Ortiz<sup>15</sup>. Para G. Ariño Ortiz las leyes singulares se engloban en una serie de fenómenos que tienen diferente naturaleza y alcance desde el punto de vista jurídico.

1. Hay leyes singulares que son actos institucionales que, como representación de la comunidad se encomiendan al parlamento. Por ejemplo la Ley Orgánica por la que se hace efectiva la abdicación de Su Majestad el Rey Don Juan Carlos I de Borbón.

2. En esta clasificación nos encontramos con leyes que son un acuerdo recepticio de un conjunto normativo o la autorización previa para llegar a él como pueden ser las ratificaciones o autorizaciones de Tratados y convenios internacionales.

3. Otro tipo de leyes singulares, que son la mayoría, son las leyes de autorización o leyes de aprobación. Son consecuencia o resultado de la distribución y organización de los poderes y funciones estatales, ya que según G. Ariño Ortiz<sup>16</sup> reservan al poder legislativo determinadas decisiones. Como se ha dicho anteriormente, a este elenco de leyes pertenecen numerosas autorizaciones de carácter económico como por ejemplo las leyes que aprueban los Presupuestos Generales del Estado o las leyes que aprueban un gasto no previsto.

4. También en esta clasificación se encuentran leyes aprobatorias de planes de obras o de programas de inversiones. De estas leyes no se derivan directamente derechos y deberes para los ciudadanos, cabe destacar como ejemplos las leyes singulares en las que se declara el interés social o la utilidad pública de determinados bienes concretos como pueden ser los bienes muebles, que son actos de aplicación de otra ley general anterior.

5. En épocas anteriores se han aprobado leyes por parte de las Cortes Generales que facultaban al Gobierno a celebrar un determinado contrato con una persona específica. Son las denominadas por parte de la doctrina *leyes-contractuales*. Por ejemplo la Ley 10/1971, de 30 de

---

<sup>15</sup> ARIÑO ORTIZ, G., "Leyes singulares, leyes de caso único", en *Revista de Administración Pública*, núm. 118. Enero-Abril 1989, página 74.

<sup>16</sup> ARIÑO ORTIZ, G., op. cit, página 75.

marzo que otorgaba a una Sociedad la administración del monopolio de tabacos de acuerdo con el contrato adjunto.

6. Por último cabe hacer referencia a una serie de leyes singulares que se dictan para un caso concreto, contienen un mandato particular a favor de los destinatarios como por ejemplo las leyes de amnistía o indulto. Son leyes<sup>17</sup> de favorecimiento o leyes benignas.

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional también ha establecido una serie de leyes que conforman la categoría de ley singular. Hay que recordar que el TC en su sentencia 166/1986, de 19 de diciembre, fundamento jurídico 10 definió las leyes singulares, que son las que “agotan su contenido y eficacia en la adopción y ejecución de la medida tomada por el legislador ante ese supuesto de hecho, aislado en la ley singular y no comunicable con ningún otro”.

El Tribunal Constitucional en su sentencia 203/2013, de 5 de diciembre establece que en la categoría de leyes singulares tienen cabida las leyes que sean concretas o autoaplicativas. De acuerdo con la profesora de derecho Constitucional Patricia Rodríguez Patrón<sup>18</sup> son leyes que no requieren, por tanto, de ningún acto ulterior de aplicación.

Así, el TC establece tres categorías<sup>19</sup> de ley singular: un primer tipo de ley singular son “leyes que contienen una actividad, típicamente ejecutiva, de aplicación de la norma al caso concreto”.

Un segundo tipo para el TC que pueden calificarse de singulares serían las leyes que lo son en atención a los destinatarios a los que van dirigidas.

Por último cabe mencionar un tercer tipo de ley singular que menciona el TC en su sentencia 203/2013, sería el caso de aquellas leyes que son en “razón de la singularidad del supuesto de hecho que regulan”. Este tipo de ley<sup>20</sup> su principal característica es la subjetividad, en tanto que “la singularidad del supuesto de hecho que regula una determinada ley es un concepto indeterminado, dejándose la apreciación de su concurrencia al parecer de la mayoría de los Magistrados que en cada momento componen el TC”.

---

<sup>17</sup>ARINO ORTIZ, G., op. cit, página 77.

<sup>18</sup> RODRÍGUEZ PATRÓN, P., “La ley singular como categoría de acuñación jurisprudencial: una aproximación a su particular significado y problemática”, en *Revista de Derecho Político*, núm. 99, mayo-agosto 2017, página 172.

<sup>19</sup> Sentencia 231/2015, de 5 de noviembre FJ 3 párrafo 3º. BOE 296, de 11 de diciembre de 2015.

<sup>20</sup>RODRÍGUEZ PATRÓN, P., op. cit, página 173.

## **4. EL CASO DE LA EXPROPIACIÓN LEGISLATIVA DE RUMASA.**

### **4.1 Expropiación mediante Real Decreto-Ley y su posterior convalidación**

El Gobierno socialista de Felipe González el 23 de febrero de 1983 aprobó el RDL 2/1983, de expropiación, por razones de utilidad pública e interés social, de los Bancos y otras sociedades que componen el grupo “Rumasa, S. A.”.

La expropiación se llevó a cabo debido a la gravísima situación financiera por la que el grupo empresarial atravesaba, por su política de riesgo e inversiones que realizaba, la situación cada se agravaba más por incumplimiento a los requerimientos llevados a cabo por las autoridades monetarias. Desde el año 1978, las autoridades monetarias exigían la práctica de auditorías externas, tanto de los bancos como de las sociedades del holding.

Por su parte el Banco de España constató la existencia de tales fenómenos, no obstante la obstrucción a las inspecciones no permitió la fijación exhaustiva de todos los pormenores. Se llegó a la conclusión de que gran parte de los riesgos asumidos por los Bancos que financió al grupo son desproporcionados con la solvencia de los acreditados.

El citado RDL establecía la transmisión de la propiedad al Estado de las acciones, por lo que se autorizaba a la Administración a ocupar de forma inmediata y llevar a cabo las actuaciones necesarias para su gestión.

El RDL se derogó por la Ley 7/1983 de 29 de junio que reproducía lo que establecía el RDL con una modificación de gran importancia. El art. 5.1 establece que el Gobierno podrá autorizar la enajenación de todas o parte de las acciones y demás participaciones. El art. 5.2 prevé que la enajenación será, por lo general, por concurso público. También tendrá lugar la enajenación por venta directa autorizada por el Gobierno, dando cuenta a las Cortes Generales.

Por último en el apartado tercero del mismo art. 5 se establece que “de acuerdo con los principios del capítulo II del título III de la Ley de Expropiación Forzosa, las participaciones expropiadas no estarán sujetas al derecho de reversión”. Hay que recordar la reversión es un elemento de las expropiación de configuración legal, no constitucional. Por otro lado sería una incongruencia si tuviese lugar la reversión; ya que, no se entendería que, el legislador otorgase el derecho a la reversión a sus primitivos dueños, después de acudir a algo tan excepcional como su una ley expropiatoria singular.

Según Roberto Galán Vioque<sup>21</sup> la supresión de la reversión tiene como finalidad impedir que las privatizaciones pudieran dar lugar a que las sociedades expropiadas volviesen nuevamente a las manos de sus antiguos propietarios.

#### **4.2 Pronunciamientos del TC sobre el asunto RUMASA**

La primera decisión que llevó a cabo el TC fue a raíz del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por 54 diputados de Alianza Popular el 1 de marzo de 1983 contra el RDL de expropiación. Aunque la falta de legitimación de los expropiados en este procedimiento de inconstitucionalidad contra normas de rango de ley, no impidió que el TC se pronunciase sobre el asunto y dictase una resolución. Digo, falta de legitimación porque como es sabido el art. 162. 1 letra a) de la CE establece que están legitimados para interponer un recurso de inconstitucionalidad contra leyes, disposiciones normativas o actos con fuerza de ley, el Presidente del Gobierno, el Defensor del Pueblo, 50 diputados, 50 Senadores, los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades autónomas y, en su caso, las Asambleas de las misma. Por su parte el art. 32 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional establece que están legitimados para el ejercicio del recurso de inconstitucionalidad cuando se trate de estatutos de Autonomía y demás Leyes del estado, orgánicas o en cualesquiera de sus formas, y disposiciones normativas y actos del Estado o de las Comunidades autónomas con fuerza de Ley, Tratados internacionales y Reglamentos de la Cortes Generales: el Presidente del gobierno, el Defensor del Pueblo, cincuenta diputados o cincuenta senadores.

En el recurso de inconstitucionalidad, los Diputados recurrentes alegaban que el RDL violaba los derechos de propiedad, de libertad de empresa, de inviolabilidad del domicilio<sup>22</sup>.

Como se decía anteriormente, fue el primer pronunciamiento del TC que tuvo lugar con la STC 111/1983, de 2 de diciembre. En esta resolución el TC desestimó el recurso pero estuvo totalmente dividido. Medio pleno, con el voto de calidad del Presidente rechazaba el recurso.

---

<sup>21</sup> GALÁN VIOQUE, R., “Comentario de jurisprudencia Rumasa: Expropiaciones legislativas y leyes singulares”, en *Revista andaluza de Administración pública*, número 29, 1997, página 112.

<sup>22</sup> Alegaban que se habían vulnerado los arts. 33, 38, 18.2, 24.1, 9.3 de la CE.

El TC lo primero que abordó fue la cuestión relativa a que la norma recurrida, es decir el RDL había sido derogado por la Ley 7/1983. Es un tema incomprensible ya que los diputados recurrentes del RDL no recurrieron la ley. Al TC se le presentaba dos soluciones, una; entender que el objeto del recurso había desaparecido, es decir el RDL, bien que, que la nueva ley no afectaba al control sobre el RDL. El TC consideró que al no haberse recurrido la Ley, la expropiación legislativa no podía enjuiciarse, por lo que se limitó a determinar si el Gobierno había actuado de manera adecuada usando la figura del RDL.

Los expropiados, que eran los hermanos José María, Zoilo, Rafael, Isidoro, Alfonso y María Dolores no habían tenido problema alguno en que el TC se pronunciara sobre el recurso, mayor dificultad parecía que iban a tener sobre un posible recurso de inconstitucionalidad sobre la Ley 7/1983.

El art. 33 de la LOTC establece un plazo de tres meses para interponer un recurso de inconstitucionalidad a partir de la publicación de la Ley, por lo que la única vía subsistente era la cuestión de inconstitucionalidad. Esta tiene lugar cuando un Juez o Tribunal, de oficio o a instancia de parte, considere que una norma con rango de Ley aplicable al caso y de cuya validez dependa el fallo pueda ser contraria a la Constitución, el juez o tribunal plantearán la cuestión al TC (*vid* art. 35 LOTC).

Los accionistas expropiados *ut supra* conforme al art. 125 de la LEF, el cual establece quecuando la administración ocupara o intentara ocupar la cosa objeto de la expropiación sin haberse cumplido los requisitos sustanciales de la declaración de utilidad pública o interés social, tales como la declaración de utilidad pública o interés social, necesidad de ocupación y previo pago o depósito en los términos establecidos en la ley de expropiación forzosa; en ese caso y solo entonces, el interesado podrá utilizar, además de los demás medios legales procedentes, los interdictos de retener y recobrar para que los jueces le amparen y, en su caso, le reintegren en su posesión amenazada o perdida. Los expropiados se basaron en que la expropiación llevada a cabo por el Ministerio de Economía y Hacienda fue realizada en vía de hecho, de ahí la inconstitucionalidad de la expropiación. Lo que se acaba de decir lo explica Roberto Galán Vioque<sup>23</sup>.

Tras la interposición del interdicto tuvo lugar el planteamiento de dos cuestiones de inconstitucionalidad. La primera cuestión fue la número 704/84, promovida por el Juzgado de Primera Instancia de Madrid núm. 18 sobre los arts. 1 y 2 de la Ley 7/1983. Se alegaba que la

---

<sup>23</sup>GALÁN VIOQUE, R., op. cit. página 114.

declaración de utilidad pública e interés social de la expropiación de RUMASA y el hecho de transmitir el pleno dominio de sus acciones al Estado, infringían el art. 24.1 de la CE, es decir infringían el derecho a la tutela judicial efectiva. En este juicio recayó sentencia desestimatoria el 23 de diciembre de 1986, después de que el TC en sentencia 166/1986 hubiera rechazado la cuestión de inconstitucionalidad<sup>24</sup>.

Contra la sentencia desestimatoria del interdicto de recobrar la posesión del Juzgado de Primera Instancia núm. 18, los expropiados interpusieron recurso de apelación<sup>25</sup> ante la Audiencia Provincial de Madrid, siendo admitido y dio lugar a la segunda cuestión de inconstitucionalidad, que fue la núm. 1628/89. Los demandantes alegaban la posible infracción de la garantía indemnizatoria del art. 33.3 de la CE y del principio de igualdad consagrado en el art. 14 de la CE.

Al TC le quedaba todavía pronunciarse en relación al un recurso de amparo planteado por los expropiados contra los acuerdos del Consejo de Ministros de 21 de marzo, 20 de junio y 27 de junio de 1984, por los que se autorizaba la enajenación o adjudicación directa del capital social del Banco Atlántico, del grupo hotelero del holding Rumasa y del grupo de Bancos del holding Rumasa conforme al art. 5 de la Ley 7/1983. Los demandantes alegaban la vulneración del derecho a la igualdad del art. 14 de la CE.

El TC desestimó el recurso de amparo y sostuvo que el hecho de que se eliminase el derecho a reversión no violaba el principio de igualdad alegado.

Según Roberto Galán Vioque<sup>26</sup> las cuatro sentencias del TC recaídas en el caso RUMASA no zanjaban el “combate”. El TC al desestimar en las sentencias 166/1986 y 6/1991 ponía fin a los procedimientos interdictales planteados por los expropiados.

Como no cabía interponer recurso de amparo ante el TC porque los derechos afectados, que son el derecho de propiedad y la posesión, al no estar dentro de la sección 1ª del Capítulo II del Título I, los expropiados solo podían acudir a las instancias internacionales, en concreto al Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

Los expropiados demandaron al Estado español por la vulneración del art. 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos. Los demandantes<sup>27</sup> alegaron por un lado que en la

---

<sup>24</sup> STC 6/1991, de 15 de enero antecedente núm. 1 párrafo 1º.

<sup>25</sup> STC 6/1991, de 15 de enero antecedente núm. 1 párrafo 2º.

<sup>26</sup> GALÁN VIOQUE, R., op. cit. página 116.

expropiación legislativa que habían sufrido se violó su derecho garantizado en el art. 6, este art. establece que toda persona tiene derecho a que su causa sea oída equitativa, públicamente y dentro de un plazo razonable, por un Tribunal independiente e imparcial. Por lo que los demandantes entendían que el TC al rechazar que los expropiados se personasen en la sede del Alto Tribunal y que recusasen a varios magistrados violó el art. 6.

Y por otro lado, también alegaron que sufrieron discriminación respecto a los ciudadanos que fueron expropiados por una expropiación forzosa y no por una expropiación legislativa, ya que en una expropiación forzosa tienen acceso recursos judiciales.

Lo que no podían alegar los demandantes era una lesión del derecho de propiedad, amparado por el art. 1 del Protocolo Adicional al CEDH, de 20 de marzo de 1952, ya que todavía no había sido ratificado por el Reino de España. Según García de Enterría<sup>28</sup> el Estado español se retraso en la ratificación de este Protocolo precisamente debido al asunto RUMASA.

El TEDH en su sentencia de 23 de julio de 1993 declaró que España violó el art. 6 del CEDH en el caso RUMASA, según el tribunal se quebró el equilibrio procesal y es que la abogacía del Estado se personó tanto ante los tribunales civiles como ante el TC, en cambio los demandantes había accedido a la jurisdicción civil pero no a la constitucional, ya que no podía acudir legalmente al Tribunal Supremo.

El tribunal, en cambio, rechazó la petición que habían solicitado los expropiados ya que entendió que no quedo probado la relación entre la violación que detectó el tribunal y los daños que alegaban los demandantes.

En otro orden, el TC en el asunto Messegué, Barberá y Jabardo<sup>29</sup> se situaba así mismo en la posición de un Juez de ejecución de los fallos del TEDH, por lo que los expropiados

---

<sup>27</sup> GALÁN VIOQUE, R., op. cit. página 117.

<sup>28</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, E., “Las garantías de la expropiación según el derecho europeo”, en *Documentación Administrativa*, nº 222. 1990, pág. 26.

<sup>29</sup> STC 245/1991, de 16 de diciembre (F.J 3º).

El asunto Messegué, Barberá y Jabardo dio lugar a la codena por parte del TEDH al Estado español por la violación del art. 6.1 del CEDH. Francesc Xavier Barberá y Antoni messengué fueron condenados a 36 años de cárcel y Ferran Jabardo a 6 años por el asesinato de José María Bultó. La condena del TEDH se fundamenta en que el estado español violó el art. 6.1 del CEDH.

decidieron interponer un recurso de amparo mediante el cual solicitaban la anulación la STC 111/1983 y en un segundo recurso de amparo frente a las SSTC 166/1986 y 6/1991 en el cuál pretendían, además de solicitar dejar sin efecto las sentencias mencionadas, solicitaban la retroactividad de las actuaciones al momento anterior de emitir sentencia para así formular alegaciones en los nuevos procesos de las cuestiones de inconstitucionalidad.

El TC, en concreto la sección 3 de la Sala 2ª inadmitió dichos recursos de amparo, según Roberto Galán Vioque<sup>30</sup> el TC se esforzó en deslindar la competencia del TEDH y declaró en la providencia dictada en el segundo recurso de amparo que a ambos tribunales “les corresponde declarar la violación de derechos y libertades fundamentales y asegurar su protección, sus respectivas funciones se llevan a cabo en el ámbito de distintos órdenes jurídicos, estando únicamente sometido este Tribunal a la Constitución y a lo dispuesto en su Ley Orgánica (art. 1.1 LOTC), con independencia del mandato de interpretación que deriva del art. 10.2 de la CE”.

Para terminar, el TC reivindicó su papel frente al TEDH declarando que “no se desprende de modo alguno que el TC sea una instancia jerárquicamente subordinada al TEDH y obligada, por tanto, a dar cumplimiento a sus sentencias en el orden interno”.

Los expropiados nuevamente decidieron acudir al TEDH denunciando la inexecución de la STEDH de 23 de junio de 1993. En la demanda los expropiados solicitaban que el tribunal enjuiciará de nuevo la expropiación de RUMASA conforme al art. 1 del Protocolo Adicional del Convenio, que anteriormente fue ratificado y en el que España introdujo una reserva. Una cláusula, como la denomina Roberto Galán Vioque<sup>31</sup>, “antirumasa” mediante la cual el Gobierno español evitaba que el TEDH pudiera pronunciarse sobre el asunto RUMASA tras la ratificación. Dicha reserva expresamente sólo reconocía<sup>32</sup> “la competencia de la Comisión Europea de Derechos Humanos y la jurisdicción del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en relación con las demandas suscitadas con motivo de hechos posteriores a la fecha del depósito del instrumento de ratificación del Protocolo Adicional, y, en particular, respecto a los expedientes iniciados en el ámbito externo con posterioridad a dicha fecha”.

---

<sup>30</sup> GALÁN VIOQUE, R., op. cit. página 119.

<sup>31</sup> GALÁN VIOQUE, R., op. cit. página 119.

<sup>32</sup> Instrumento de Ratificación del Protocolo Adicional al convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, hecho en Paris el 20 de marzo de 1952. BOE núm. 11, de 12 de enero de 1991.

Como dice el profesor Roberto Galán Vioque los expropiados en un intento desesperado acudieron de nuevo a la Comisión Europea de Derechos Humanos demandando al Estado español por no ejecutar la sentencia del 23 de junio de 1993. Sus pretensiones eran que se enjuiciase nuevamente la expropiación conforme al art. 1 del Protocolo Adicional del Convenio. También alegaba que el TC violó el art. 6 del Convenio por no darles audiencia a la hora de inadmitir los recursos de amparo que presentaron con posterioridad a la STEDH de 23 de junio de 1993. Y finalmente alegaban que el TC no había respetado el plazo para resolver sobre sus recursos de amparo, ya que el TC no se pronunció sobre el recurso en el plazo de nueve meses.

En relación con la inexecución de la Sentencia, las sentencias del TEDH son meramente declarativas, es decir se limitan a señalar que el Estado al que se ha demandado había vulnerado un derecho fundamental recogido en el CEDH. Por lo que no podría anularse ninguna norma o resolución judicial interna.

Se supone que el reconocimiento del derecho vulnerado y la satisfacción de la indemnización eran suficientes. Y el encargado de verificar el cumplimiento de los fallos del tribunal europeo de derechos humanos está atribuido al Comité de Ministros del Consejo de Europa, como órgano de decisión de dicho Consejo.

Sus funciones básicamente son el comprobar el pago de la indemnización que se ha fijado y que el Estado difunde el fallo entre sus órganos del poder judicial en previsión de futuros casos similares.

En el presente caso, el Comité de ministros en la Resolución DH (94) 27 de 21 de marzo de 1994 consideró que el Estado español había cumplido satisfactoriamente con la sentencia. Y como declara Alberto Soria Jiménez<sup>33</sup> el Comité de Ministros, después de haber tenido en cuenta conocimiento de las “informaciones suministradas por el Gobierno de España en el momento del examen del asunto Ruiz-Mateos por el Comité de Ministros” sobre las medidas adoptadas en España, el Comité declara que España había cumplido con sus deberes y no era necesaria ninguna actuación posterior.

El Gobierno español puso de relieve que la sentencia del TEDH había sido muy difundida, causando diversas informaciones e los medios de comunicación. En relación con la

---

<sup>33</sup>SORIA JIMÉNEZ, A., “Algunas reflexiones en torno a la ejecución de las sentencias del TEDH”, en *Anuario Español de derecho Internacional*, núm. 11, 1995.

violación del art. 6 párrafo primero del convenio, ocasionada por la excesiva duración de los procedimientos, se entiende que fue reparado ya que se tomaron medidas para acortar el tiempo de los procesos. En lo referido a que no se les dio audiencia a los recurrentes, se entiende que dicha vulneración no tendría lugar nuevamente ya que si surge un caso similar, el TC tomaría las medidas necesarias para cumplir con la exigencia de la audiencia en un proceso ulterior.

La Comisión Europea de Derecho Humanos inadmitió la demanda poniendo fin a la batalla legal que habían mantenido los expropiados contra el Estado español.

## 5. EL CAMBIO JURISPRUDENCIAL DEL TC ANTE LAS LEYES SINGULARES EXPROPIATORIAS

### 5.1 Primera pronunciación del TC sobre leyes singulares

Como recordatorio hay que decir que el TC definió a las leyes singulares en la STC 166/1986 de 19 de diciembre y fue la primera vez que se pronunció sobre las mismas.

En un primer momento hubo acogida de estas leyes por parte del TC pero sólo en casos extraordinarios, supuestos<sup>34</sup> en los que “no son remediables por los instrumentos normales de que dispone la Administración, constreñida a actuar con sujeción al principio de legalidad, ni por los instrumentos normativos ordinarios, haciéndose por ello necesario que el legislador intervenga singularmente, al objeto exclusivo de arbitrar solución adecuada a una situación singular”.

Como se ha dicho hasta ahora, el TC ha admitido excepcionalmente las leyes singulares. Es en la sentencia 166/1986 dónde analiza una serie de límites que no debe franquear.

El primer límite al que alude la sentencia es el de la reserva de Administración. Para José Antonio Montilla Martos<sup>35</sup> la quiebra de la generalidad permite que el poder legislativo acceda a otras funciones frente a lo que se ha planteado una reserva de Administración. Para el TC la Constitución española no contiene una reserva de Administración, en el FJ 4 de la mencionada sentencia declara que se debe hablar de “salvo en reservas materiales de ley o en actividades de pura ejecución, de una cierta fungibilidad entre el contenido de las decisiones propias de cada una de las funciones”, es decir que el poder legislativo puede establecer con carácter extraordinario, decisiones básicamente ejecutivas.

Otro límite del que cabe hablar es el límite de la condición general de las leyes que limiten derechos fundamentales. Según explica José Antonio Montilla Martos<sup>36</sup> estamos ante una influencia de la Constitución alemana<sup>37</sup> ya que establece que cuando una ley pretenda restringir un derechos fundamentales, la ley debe tener carácter general y no solo estar limitado al caso en concreto.

---

<sup>34</sup> Vid. STC 166/1986, de 19 de diciembre, FJ 10.

<sup>35</sup> MONTILLA MARTOS, J. A., op. cit. página 276.

<sup>36</sup> MONTILLA MARTOS, J. A., op. cit. página 277.

<sup>37</sup> Vid. art. 93.1.4 a) de la Ley Fundamental de Bonn.

Un tercer límite es el límite del principio de igualdad, es el límite más relevante para el propio TC. El tribunal admitió las leyes singulares expropiatorias porque para su juicio no quebrantaban dicho principio si la singularidad o mejor dicho la excepcionalidad del hecho para el cual se promulgaba la ley, justificaba proporcionada y razonablemente la discrepancia insertada en el proceso expropiatorio. Y es que por regla general las leyes poseen entre sus características la generalidad porque el principio de igualdad se lo impone. Pero por otra parte la igualdad no veta o dificulta la diferenciación normativa sino que obliga que haya una justificación objetiva y razonable y esto conlleva a realizar un examen de la proporcionalidad y razonabilidad de la medida legislativa.

El límite del principio de igualdad obliga a que la ley singular responda ante una situación extraordinaria y como establece el TC en el FJ 11 del STC 166/1986 “esto equivale a decir que la prohibición de desigualdad arbitraria o injustificada no se refiere al alcance subjetivo de la norma sino a su contenido y, en su virtud, que la ley singular debe responder a una situación excepcional y que su canon de constitucionalidad es la razonabilidad y la proporcionalidad de la misma al supuesto de hecho sobre el que se proyecte”.

Lo que más llama la atención de esta sentencia es la pronunciación por parte del TC en relación con la vulneración del principio de la tutela judicial efectiva. Para el alto tribunal se produce una limitación a la tutela judicial efectiva del afectado por la ley singular ya que como explica José Antonio Montilla Martos<sup>38</sup> los expropiados carecen de la acción judicial que tendrían si hubiese sido declarada por acto administrativo pero para el TC lo que se acaba de explicar no significa que los afectados por la expropiación queden totalmente indefensos.

El TC da a entender que los expropiados pueden alegar una vulneración del principio de igualdad e impugnar el acto legislativo mediante dos cauces. En primer lugar pueden solicitar a los tribunales ordinarios una elevación de una cuestión de inconstitucionalidad, por lo que para el TC estaría satisfecho el DDFE a la tutela judicial efectiva y en un segundo caso, los afectados podrá presentar un recurso de amparo pero agotando antes la vía judicial previa sin tener en cuenta si el DDFE es susceptible de amparo, ya que lo que se estaría vulnerando es el art. 14 de la CE.

Desde mi punto de vista la argumentación del TC carece de sentido y para dar solidez a mi opinión hay que acudir al interesantísimo voto particular del Magistrado Francisco Rubio Llorente. Para Rubio Llorente “a fin de demostrar lo insostenible de esta tesis basta con

---

<sup>38</sup>MONTILLA MARTOS, J. A., op. cit. página 278.

recordar que en nuestro Derecho ni la Jurisdicción constitucional forma parte del Poder Judicial, ni cabe recurso de amparo frente a leyes, ni puede reducirse el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva a la posibilidad de pedir a un Juez o Tribunal que plantee ante el Tribunal Constitucional una cuestión de inconstitucionalidad en términos abstractos, basada en las dudas que albergue el órgano proponente y sin que exista siquiera la posibilidad de que el autor de la petición comparezca ante nosotros en defensa de su tesis. Si la salvaguarda del derecho fundamental garantizado por el art. 24.1 de la Constitución solo fuera posible en el caso de expropiación legislativa por la razones que ofrece la mayoría, sería necesario concluir que toda ley singular de expropiación lo viola, por consiguiente no cabe en nuestro derecho esta forma de expropiación”.

Para Ramón Parada<sup>39</sup> el planteamiento del TC es desde el principio inadecuado y fraudulento por no distinguir las leyes singulares que otorgan un beneficio de las desfavorables y para Díaz Lema<sup>40</sup>, reconocer un mero carácter instrumental degrada al derecho a la tutela judicial efectiva porque está en cuestión la defensa de un derecho ordinario y no de un derecho fundamental.

## **5.2 Consideración de la tutela judicial efectiva como un límite insalvable en las expropiaciones legislativas**

Para García de Enterría<sup>41</sup>, las cuestiones discutidas en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional han sido en relación con los requisitos que establece el art. 33 de la Constitución Española: el fin de utilidad pública o interés social, la causa expropiandi, la indemnización y por último la realización de la expropiación de conformidad con lo dispuesto en las leyes.

Como se ha visto, el TC daba en la sentencia 166/1986 una respuesta poco conveniente sobre la tutela judicial efectiva en relación con las leyes singulares.

A partir de la STC 48/2005, de 3 de marzo matiza su posición y establece que la TJE es un límite infranqueable frente a dichas leyes y esta sentencia va a suponer un punto inflexión

---

<sup>39</sup> PARADA VÁZQUEZ, R., *Derecho Administrativo II. Régimen jurídico de la actividad administrativa*, 22ª edición, Open, 2017, página 473.

<sup>40</sup> DÍAZ LEMA, J. M., “El fin del privilegio de la ley singular: comentario a la STC 12972013, de 4 de junio”, en *El cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, número 39, 2013, página 64.

<sup>41</sup>GARCÍA DE ENTERRÍA, E., Las expropiaciones legislativas desde la perspectiva constitucional. En particular el caso de la Ley de costas, en *Revista de Administración Pública*, número 141, 1996, página 132.

en la interpretación de las leyes singulares expropiatorias. Esta sentencia supone, en palabras de Julia Ortega Bernardo<sup>42</sup> un cambio muy relevante en jurisprudencia del TC.

Ya no se trata de aclarar si las leyes singulares impiden que los afectados soliciten la tutela de los tribunales, se trata de dar respuesta a la pregunta de si el TC puede controlar las decisiones administrativas contenidas en la ley.

Esta sentencia da respuesta a una cuestión de inconstitucionalidad suscitada por el Tribunal Superior de Justicia de Canarias. La cuestión fue promovida contra la Ley del Parlamento Canario 2/1996, de 26 de junio. Esta ley declaraba la utilidad pública de la expropiación forzosa de una serie de edificios para llevar a cabo la ampliación del Parlamento de Canarias.

Esta sentencia protege o mejor dicho ampara a los propietarios de los inmuebles expropiados, era la primera vez que el TC protegía los derechos de los expropiados frente a este tipo de leyes.

Para el TC la expropiación *ope legis* fue desproporcionada, ya que el poder público pudo llegar a un acuerdo con los propietarios de los edificios colindantes al parlamento, además podía el poder público expropiante haber expropiado otros edificios similares a los expropiados.

Para el profesor de Derecho Constitucional Fernando Rey Martínez<sup>43</sup> se trata de una sentencia saludable, que es significativa por dos motivos. En primer lugar el TC considera vulnerado el derecho a la propiedad privada, en concreto la garantía del procedimiento expropiatorio y era la primera que vez que lo hacía y en un segundo lugar el TC fortaleció aún más de los límites de las leyes singulares.

De forma más detallada, la ley del Parlamento Canario 2/1996 presentaba dudas sobre su constitucionalidad en relación con el art. 33.3 de la CE. La Ley es una ley singular

---

<sup>42</sup> ORTEGA BERNARDO, J., “Límites constitucionales en la adopción por ley de medidas concretas de carácter administrativo. Comentario a la stc 48/2005, sobre la ley de expropiación para la ampliación de la sede del Parlamento de Canarias”, en *Revista de Administración pública*, número 172, enero-abril 2007, pág. 293.

<sup>43</sup> REY MARTÍNEZ, F., “El nuevo criterio de la tutela materialmente equivalente en relación con las expropiaciones legislativas (la stc 48/2005)”, en *UNED, Teoría y Realidad Constitucional*, número 19, 2007, página 398.

expropiatoria que se dictó para afrontar una situación general, por lo que la administración debió hacer uso del procedimiento expropiatorio ordinario. La ampliación del Parlamento no es una situación excepcional por lo que la ley no otorga a los propietarios expropiados las garantías que les otorga el procedimiento ordinario.

La sentencia analiza en un primer momento la posible incidencia que pudiese tener la doctrina del TEDH, ya que para este tribunal los destinatarios de una ley singular deben ser parte en el procedimiento. Dicho lo cual el TC constata que la ley del Parlamento canario es una ley singular. Para el TC el Estado español no modificó la LOTC, sino que la LOTC contiene la misma regulación que fundamentó la condena por parte del TEDH.

Para Fernando Rey Martínez <sup>44</sup> si los expropiados no hubiesen visto satisfecha su demanda ante el TC y por consiguiente hubiesen acudido al TEDH, con total seguridad cabría decir que el Estado español hubiese sido condenado nuevamente.

El TC antes de analizar la adecuación de la Ley del Parlamento Canario a la Constitución, ha establecido unos fundamentos generales que conviene exponer.

Para el TC la garantía del procedimiento ordinario de expropiación tiene por objeto proteger sus derechos, en relación con el principio de legalidad en materia de expropiación forzosa su principal destinatario es la Administración. La excepcionalidad y la singularidad de las leyes singulares expropiatorias no permiten al legislador que haga caso omiso a la garantía del procedimiento ordinario.

El TC declaró que las expropiaciones vía leyes singulares inciden sobre el derecho a la tutela judicial efectiva, por lo que los afectados por una expropiación legislativa tienen limitado el acceso a un control judicial y en caso de que un juez plantee una cuestión de inconstitucionalidad, en dicho procedimiento no hay intervención alguna por parte de los afectados.

Para el TC únicamente son aceptables las leyes singulares cuando los derechos e intereses de los expropiados no vean mermada su derecho a la TJE. Para aclarar lo dicho el TC ha enfatizado sobre este aspecto y establece en el FJ <sup>645</sup> que “un acto legislativo expropiatorio solo será admisible si el control jurisdiccional que admiten las normas con rango de ley es suficiente para blindar una tutela materialmente equivalente a la que pueda dispensar frente a

---

<sup>44</sup> REY MARTÍNEZ, F., op. cit, página 404.

<sup>45</sup>STC 48/2005, de 3 de marzo, BOE núm. 81, de 05 de abril de 2005.

un acto administrativo el juez de lo contencioso”. Para Fernando Rey Martínez<sup>46</sup> este nuevo criterio del TC supone un giro garantista en relación con las expropiaciones legislativas, lo que implica una revocación de la doctrina de Rumasa.

El TC pasa a estudiar la conformidad de la Ley del Parlamento canario con la Constitución. En primer lugar para el TC la motivación del TSJ de Canarias es acertada, ya que no hay razones extraordinarias que legitimen la expropiación legislativa. El uso de una expropiación legislativa singular es aceptable si lo que se pretende expropiar no hay otro medio de obtenerlo.

Hay que decir que para el TC el concepto dado por la Ley canaria de la causa *expropiandi* es adecuado, acorde a la Constitución pero no cabe decir lo mismo de la necesidad de ocupación de los inmuebles. La ley no explica de manera razonable el hecho de expropiar unos inmuebles y no otros, no justificó de manera motivada la necesidad de ocupación, la expropiación no es conforme a la CE porque había otros inmuebles que podían ser objeto de la expropiación.

Finalmente el TC tras un examen de proporcionalidad (necesidad, proporcionalidad e idoneidad) en el FJ 7 y viendo que la expropiación se podía haber hecho por otros medios como el procedimiento ordinario concluye que la ley inconstitucional.

Para Díaz Lema<sup>47</sup> el conflicto entre el derecho a la tutela judicial efectiva y la ley singular sigue sin resolver o se resuelve a favor de la ley a modo de una presunción.

### **5.3 Consolidación de la doctrina del Tribunal Constitucional**

El origen de la STC 129/2013 se encuentra en el establecimiento de centros de gestión de residuos. Estos centros de gestión de residuos se encuentran con un fuerte rechazo social la Ley de Ordenación del Territorio, Ley 10,1998, de 5 de diciembre.

Prevé una serie de herramientas como los proyectos regionales, que tras el procedimiento para su tramitación, son aprobados por el Consejo Gobierno por medio de Decreto y priman sobre las determinaciones del planteamiento urbanístico. Aunque esta vía ha sido difícil de usar, ya que como ha sucedido a modo de ejemplo en el caso del proyecto regional de la construcción de la planta de reciclaje y compostaje a ubicar en León, fue anulado

---

<sup>46</sup> REY MARTÍNEZ, F., op. cit, página 406.

<sup>47</sup> DÍAZ LEMA, J.M., op. cit. página 65.

el Decreto por el cual fue aprobado el proyecto. En este caso, en el caso de Santovenia se buscó una solución para que esto no sucediera y las Cortes de Castilla y León aprobaron la Ley 9/2002, de 10 de Julio, para la declaración de proyectos regionales de infraestructuras de residuos de singular interés para la Comunidad. Y en palabras del profesor de Derecho administrativo René Javier Santamaría Arinas<sup>48</sup> es una solución que se generalizaría en toda la Comunidad de CyL. A modo de ejemplo como la ciudad del medio ambiente en Soria o la meseta Sky en Tordesillas.

El recurso contra la ley 9/2002 fue presentado por los parlamentarios socialistas, exponían varias causas por las cuales consideraban que la ley era inconstitucional. Una de las causas que alegaban era que se vulneró el art. 23.1 de la CE, este art. hace referencia al derecho de participación política y el principio de democrático. El TC rechazó tal vulneración por entender que el derecho recogido en dicho art. es un derecho de configuración legal y que tal configuración corresponde al Reglamento parlamentario de las Cortes de Cyl y el Reglamento admitía que se acudiese a este proceso extraordinario cuando su condición lo permita.

También se alegó la vulneración de la autonomía local pero para el entender del TC no cabe tal violación, así lo expone en el FJ 8 “la exención de licencias y autorizaciones urbanísticas y ambientales para este tipo de proyectos de infraestructuras de residuos no vulnera la autonomía local”. Para ello el TC alude al ATC 7/2013, de 15 de enero FJ 5, al ATC 251/2009, de 13 de octubre FJ 3.

Para el TC no se vulnera el la autonomía local porque en primer lugar la administración debe garantizar la prestación de la actividad de gestión, puesto que la Ley 10/1998, de 21 de abril, de LOT atribuye esta competencia a las entidades locales como a las Comunidades Autónomas. En segundo lugar los municipios afectados participan mediante en el procedimiento mediante un informe.

Conforme a las palabras de R. J. Santamaría Arinas<sup>49</sup> el TC no se pronunció sobre el hecho de que la planta de gestión de residuos carecía de autorización ambiental y que la obtendría más tarde. Por lo que entiendo que sin autorización la planta de Santovenia no hubiese iniciado su actividad.

---

<sup>48</sup> SANTAMARÍA ARINAS, R. J., op. cit, página 169.

<sup>49</sup> SANTAMARÍA ARINAS, R. J., op. cit, página 173.

Durante el trámite del recurso hubo controversia sobre la naturaleza de la ley singular, la Junta de Cyl alegó que la ley no puede considerarse una ley singular ya que se trata de una regulación abstracta y general.

El TC en el FJ 2 empezó analizando la ley. La ley consta de un único art. y después de analizar dicho art., llega a la conclusión de que el art. “contiene una regulación general y completa de una figura de ordenación territorial. Su generalidad se predica tanto de la indeterminación de sus destinatarios, como de la posibilidad de aplicarla de forma reiterada en tanto esté vigente”.

Después pasa a examinar en el FJ 3 la Disposición Adicional, para el TC “la DA se limita a aplicar la consecuencia jurídica en ella prevista: la aprobación de un concreto proyecto de infraestructuras de residuos, en determinados terrenos”. A continuación sigue el TC afirmando que “se trata de la única instalación de estas características de CYL. Esta disposición contiene una ley singular de aplicación de la ley general. En definitiva, la disposición adicional contiene una ley autoaplicativa que sustituye la actividad administrativa de aplicación de la ley general”.

En esta sentencia el TC aplica la doctrina establecida en las sentencias 166/1986 y 48/2005, pero en el presente caso estamos ante una ley singular no expropiatoria y en las sentencias mencionadas se trató sendos casos de leyes autoaplicativas expropiatorias. En el FJ 4 se puede observar lo dicho y es que para el TC “el análisis de la repercusión de la ley singular cuestionada sobre el derecho a la TJE no puede quedar limitado a las leyes autoaplicativas expropiatorias, pues aunque éstas ostentan la peculiaridad de ir dirigidas directamente a la privación de un derecho fundamental, las autoaplicativas no expropiatorias son también susceptibles de lesionar derechos e intereses legítimos”.

Conforme establece R.J. Santamaría Arinas<sup>50</sup> se equiparan las situaciones de los afectados por la expropiación, que son titulares de derechos subjetivos, con las situaciones de otras personas que pudiesen alegar intereses legítimos.

El TC reitera una vez más que las leyes singulares no son inconstitucionales por el mero hecho de serlo. Para el TC las leyes singulares no constituyen un ejercicio normal de la potestad legislativa. En el FJ 4 vuelve a recordar que estas leyes están sujetas a una serie de límites establecidos en la CE. Recuerda que uno de esos límites es el principio de igualdad, el cual exige que la ley singular responda a una situación excepcional y añade que no es posible

---

<sup>50</sup>SANTAMARÍA ARINAS, R. J., op. cit, página 180.

condicionar por una ley singular el ejercicio DDFF, que son materia reservada a leyes generales.

Para el TC a la hora de ejercer su función de control sobre las leyes singulares, se debe utilizar el canon de constitucionalidad consistente en la razonabilidad, proporcionalidad y adecuación, pero resulta imposible<sup>51</sup> salvar este test por su carácter de autoaplicativo puesto que no hay mecanismos para defenderse frente a la ley.

El TC<sup>52</sup> va a centrarse en el análisis de la repercusión que tiene la ley singular sobre el derecho a la TJE y hay que recordar que es la primera vez que el TC lleva a cabo la decisión de pronunciarse sobre el derecho a las TJE en relación con las leyes singulares. También<sup>53</sup> plantea la idoneidad de la cuestión de inconstitucionalidad como modo de protección del derecho a la TJE.

Para Joaquín Urias<sup>54</sup> la cuestión de inconstitucionalidad no es una herramienta que sirva para dar protección frente a las leyes y por lo tanto no es para iniciar un procedimiento para resolver la vulneración de un DDFF frente al TC. Es un instrumento al servicio de los jueces para garantizar la adecuación a la CE.

Las leyes singulares deben respetar los límites concernientes a los DDFF y por ende al derecho a la TJE. Para el TC no cabe afirmar que el derecho a la TJE de los afectados se satisface por el hecho pronunciarse los tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa.

La TJE de los derechos e intereses puede llevarla a la práctica el TC pero como establece en el FJ 5: primero los afectados tienen que poder acceder al alto tribunal y en segundo lugar que el examen que realice el TC sea el idóneo para otorgar una protección que equivaldría a la dada por un tribunal contencioso-administrativo contra un acto administrativo.

En relación con el requisito o condición de acceder a la TJ<sup>55</sup> se venía relativizado, ya que se consideraba satisfecho con el hecho de solicitar la cuestión de inconstitucionalidad. Hay que recordar que el art. 37.2 de la LOTC no recogía la posibilidad de que los afectados

---

<sup>51</sup> MONTILLA MARTOS, J. A., op. cit, página 285.

<sup>52</sup> SANTAMARÍA ARINAS, R. J., op. cit, página 182.

<sup>53</sup> DÍAZ LEMA, J. M., op. cit, página 71.

<sup>54</sup> URÍAS MARTÍNEZ, J. P., *La tutela frente a leyes*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2001, página 140.

<sup>55</sup> SANTAMARÍA ARINAS, R. J., op. cit, página 184.

pudiesen personarse ante el TC, lo cual conlleva que el TEDH condenase a España en su sentencia de 23 de junio de 1993 y exigía que se les otorgase audiencia a los destinatarios o afectados de la ley singular.

Según el TC vuelve a recordar que los derechos e intereses de los afectados por una ley autoaplicativa no pueden hacer uso de un recurso directo contra dichas leyes y lo único que pueden hacer los titulares afectados es instar al juez el planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad. El derecho a la TJE exige que su titular pueda solicitar la protección que el art. recoge, entonces tal requisito no se satisface porque la decisión de plantear la cuestión es prerrogativa del juez y no un derecho del afectado. Ante la negativa judicial de no plantear la cuestión de inconstitucionalidad, el afectado no puede recurrir dicha decisión. Así los ha establecido el TC en su jurisprudencia, cabe destacar la sentencia 119/1998, de 4 de junio<sup>56</sup>, que en su FJ 6 establece que suscitar la cuestión de inconstitucionalidad es una prerrogativa exclusiva e irrevisable del órgano judicial. Para el TC el mero hecho de no plantearla y de aplicar la ley que estima que es acorde a la Constitución, no lesiona DF alguno del afectado.

Tal razonamiento del TC se proclama también en las sentencias 148/1986 y 23/1988 así como en los autos del TC 10/1983 y 301/1985.

En relación con el segundo requisito o la intensidad del control que puede realizar el TC sobre la ley singular sin desnaturalizar los límites de su jurisdicción. Para que la tutela que el TC otorgaría a los afectados por la Ley de declaración del proyecto regional fuera equiparable a la tutela que les otorgase la jurisdicción contenciosa-administrativa el TC tendría que controlar en primer lugar que existe un especial interés supramunicipal, en segundo lugar controlar que se ha seguido el procedimiento administrativo establecido, en tercer lugar tendría que comprobar que el proyecto cumple la ordenación territorial y en cuarto lugar el TC tendría que controlar que el proyecto reúne las condiciones exigidas para la edificación y las condiciones medioambientales para el ejercicio de la actividad. Todas estas acciones exceden las funciones que posee el TC.

El TC concluye que las leyes autoaplicativas a las que se remite el apartado primero del art. único no satisfacen este segundo requisito.

---

<sup>56</sup> Sentencia publicada en el BOE núm. 158, de 03 de julio de 1998, ECLI:ES:TC:1998:119

La doctrina<sup>57</sup> contenida en esta sentencia conlleva a la transformación de las cuestiones de inconstitucionalidad sobre las leyes de caso único en verdaderos recursos y para que dicha doctrina se aplique habrá de introducir en la legislación española un recurso de amparo directo (*infra*, 6) contra las leyes singulares.

En esta sentencia es la primera vez que el TC alude a la doctrina *Boxus*<sup>58</sup>, lo que viene establecer la sentencia del TJUE es que los proyectos que tenga una repercusión contra el medio ambiente y hayan sido aprobados por el legislador en vez de la Administración, dichos proyectos deben ser examinados por el poder judicial, es decir por los órganos jurisdiccionales.

---

<sup>57</sup> DÍAZ LEMA, J. M., op. cit, página 72.

<sup>58</sup> Sentencia del TJUE de 18 de octubre de 2011, C-128/09-*Boxus* y otros c. Valonia

## 6. PROPUESTA DE AMPARO FRENTE A LA LEYES SINGULARES

Hay que partir de la idea de que la Constitución española prevé la posibilidad de que los particulares acudan ante el Tribunal Constitucional en amparo cuando se hayan violado derechos y libertades fundamentales, pero no se contempla en la misma un recurso de amparo directo contra leyes.

Tal como establece el profesor José Manuel Díaz Lema<sup>59</sup> “la argumentación que lleva a cabo el TC en la sentencia 129/2013 plantea rehacer la cuestión de inconstitucionalidad cuando están en juego leyes singulares, por tanto, debería introducirse en nuestro Derecho a una solución igual o parecida a la prevista en la legislación alemana”.

Y es que la Constitución alemana<sup>60</sup> prevé un recurso ante el tribunal constitucional alemán contra las lesiones de DDFD ocasionados por los poderes públicos, se entiende que está incluido el poder legislativo.

Según José Manuel Díaz Lema la introducción en el ordenamiento jurídico español el recurso de amparo frente a leyes, no implicaría cambios en la redacción de los arts. 41.2 y 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

El art. 41.2 prevé un recurso de amparo directo contra reglamentos cuando la violación de los derechos y libertades fundamentales se origine directamente en la disposición reglamentaria.

El profesor José Manuel Díaz Lema considera razonable que el recurso de amparo directo contra las leyes se ubique en el art. 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, produciéndose así una distinción entre el amparo antes mencionado contra actos o decisiones que no tengan valor de ley dictados por las Asambleas o las Cortes autonómicas y el nuevo recurso de amparo directo contra una ley singular, autoaplicativa o de caso único.

El recurso de amparo se interpondría directamente ante el Tribunal Constitucional, al margen o sin tener en cuenta el art. 43.1 de la LOTC, el cual establece el agotamiento de la vía ordinaria antes de acudir al Tribunal Constitucional. Parece tener sentido ya que los particulares afectados por una ley singular podrían ver satisfechas sus pretensión antes de que se pronuncie el TC.

---

<sup>59</sup> DÍAZ LEMA, J. M., op. cit, página 73.

<sup>60</sup> Vid. art. 93.1.4 a) de la Ley Fundamental de Bonn.

## 7. CONCLUSIONES

Del presente trabajo se pueden sacar las siguientes conclusiones:

1. Toda expropiación permite sacrificar situaciones patrimoniales privadas, supone un límite que tiene el derecho a la propiedad, se ha pasado de un límite negativo a un mecanismo que ostentan la Administración para la consecución de sus fines de ordenación y conformación de la sociedad.

2. Las expropiaciones legislativas se llevan a cabo por leyes singulares o especiales, pero deben ser el último recurso al que acuda la Administración, es decir si hay otros medios por los cuales se puede obtener el fin que persigue la Administración, entonces deberá hacer uso de esos medios en lugar de las expropiaciones legislativas.

4. Aunque lo habitual es que sea una prerrogativa de la Administración, el poder legislativo también puede llevar a cabo una expropiación mediante una ley singular, actuaría como sujeto expropiante.

3. Las expropiaciones legislativas se deben llevar a cabo respetando las garantías de la *causa expropriandi*, el pago de la indemnización y estar sujeta a las leyes, es decir deben respetar el art. 33 de la Constitución española, ya que funciona como una garantía del derecho a la propiedad.

5. El TC admitió en un primer momento las leyes singulares en casos excepcionales y cuando la ley que se dicta no responde a un supuesto excepcional, como en el caso de la ampliación del Parlamento canario, el TC no ha dudado en declararla inconstitucional.

6. Poco a poco el TC fue poniendo coto a estas leyes singulares aunque al principio no fue manera tan clara y además de que tenían que ser dictadas para un supuesto excepcional, debían garantizar el derecho constitucional a la tutela judicial efectiva de los afectados.

7. Finalmente con la sentencia 129/2013 parece que el TC pone fin al privilegio que ostentaban dichas leyes, ya que a lo largo de su jurisprudencia ha ido estableciendo requisitos que a mi modo de ver son difíciles de cumplir.

## BIBLIOGRAFÍA

- ALEGRE ÁVILA, J. M., “El derecho de reversión en las expropiaciones legislativas. El caso en la jurisprudencia del Tribunal Supremo”, en *Revista de Administración Pública*, número 132, septiembre-diciembre 1993.
- ARIÑO ORTIZ, G., “Leyes singulares, leyes de caso único”, en *Revista de Administración pública*, número 118, enero-abril 1989.
- CASAS BAAMONDE, M. E., “Las expropiaciones legislativas deben respetar las garantías establecidas en el art. 33 CE: nulidad del artículo primero de la Ley Canaria 2/1992, de 26 de junio”, en *Actualidad jurídica Aranzadi*, número 681, 2005.
- DÍAZ LEMA, J. M., “El fin del privilegio de la ley singular: comentario a la STC 12972013, de 4 de junio”, en *El cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, número 39, 2013.
- FERNÁNDEZ FARRERES, G., *Sistema de Derecho Administrativo*, 3ª edición, Civitas, 2016.
- GALÁN VIOQUE, R., “RUMASA: expropiaciones legislativas y leyes singulares”, en *Revista andaluza de Administración pública*, número 29, 1997.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E., “Las expropiaciones legislativas desde la perspectiva constitucional. En particular, el caso de la ley de Costas”, en *Revista de Administración Pública*, número 141, septiembre-diciembre 1996.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E., “Las garantías de la expropiación según el derecho europeo”, en *Documentación Administrativa*, nº 222. 1990.
- LOZANO CUTANDA, B., “¿El fin de la expropiación como negocio causal?”, en *Revista Diario La Ley*, número 7983, 2012.
- MONTILLA MARTOS, J. A., “Las leyes singulares en la doctrina del Tribunal Constitucional”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, número 104, mayo-agosto 2015.
- ORTEGA BERNARDO, J., “Límites constitucionales en la adopción por ley de medidas concretas de carácter administrativo. Comentario a la stc 48/2005, sobre la ley de expropiación para la ampliación de la sede del Parlamento de Canarias”, en *Revista de Administración pública*, número 172, enero-abril 2007.
- PARADA VÁZQUEZ, R., “Expropiaciones legislativas y garantías jurídicas: (el caso RUMASA)”, en *Revista de Administración Pública*, número 100-102, 1983.
- PARADA VÁZQUEZ, R., *Derecho Administrativo II. Régimen jurídico de la actividad administrativa*, 22ª edición, Open, 2017.

- PAREJO ALFONSO, L., *Derecho Administrativo. Instituciones generales: Bases, Fuentes, Organización y Sujetos, Actividad y Control*, Ariel Derecho, 2003.
- PORRAS NADALES, ANTONIO J., “La ley singular y el problema del control de su soporte causal”, en *Revista de Derecho político*, número 30, 1989.
- REY MARTÍNEZ, F., “El nuevo criterio de la tutela materialmente equivalente en relación con las expropiaciones legislativas (la stc 48/2005)”, en *UNED, Teoría y Realidad Constitucionalidad*, número 19, 2007.
- RODRÍGUEZ PATRÓN, P., “La ley singular como categoría de acuñación jurisprudencial: una nueva aproximación a su particular significado y problemática”, en *UNED, Revista de Derecho Político*, número 99, mayo-agosto 2017.
- SÁNCHEZ MORÓN, M., *Derecho Administrativo Parte General*, 15ª edición, Tecnos, 2019.
- SÁNCHEZ MUÑOZ, O., “Aprovechando que el Pisuerga pasa por Santovenia, el Tribunal Constitucional poner coto al abuso de las leyes singulares en Castilla y León”, en *Revista general de Derecho constitucional*, número 18, 2014.
- SANTAMARÍA ARINAS, R. J., “Leyes singulares, tutela judicial efectiva y recepción de la doctrina *Boxus* por el Tribunal Constitucional Español”, en *Revista de Administración Pública*, número 193, enero-abril 2014.
- SANZ PÉREZ, A. L., “A propósito de las expropiaciones legislativas. Comentario a la STC 48/2005 (RTC 2005, 48)”, en *Revista Aranzadi Doctrinal*, número 9, 2005.
- SORIA JIMÉNEZ, A., “Algunas reflexiones en torno a la ejecución de las sentencias del TEDH”, en *Anuario Español de derecho Internacional*, núm. 11, 1995.
- URÍAS MARTÍNEZ, J. P., *La tutela frente a leyes*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2001.

## RECURSOS ELECTRÓNICOS

- <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229>
- <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1979-23709>
- <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1954-15431>
- <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1957-7998>
- <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565>
- <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1979-24010>
- [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-1992-20895](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1992-20895)

- <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2002-15094>
- <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1983-18139>
- <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1983-5915>
- [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2014-6476](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2014-6476)
- <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1991-723>
- <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-Z-2010-70003>

## **JURISPRUDENCIA**

- STC 166/1986, de 19 de diciembre  
(BOE núm. 3, de 03 de enero de 1987).
- STC 111/1983, de 2 de diciembre  
(BOE núm. 298, de 14 de diciembre de 1983)
- STC 48/2005, de 3 de marzo  
(BOE núm. 81, de 05 de abril de 2005)
- STC 203/2013, de 5 de diciembre  
(BOE núm. 7, de 08 de enero de 2014)
- STC 6/1991, de 15 de enero  
(BOE núm. 38, de 13 de febrero de 1991)
- STEDH 9006/80 de 8 de julio de 1986, lithgow c. Reino Unido
- STC 119/1998, de 4 de junio  
(BOE núm. 158, de 03 de julio de 1998)
- STC 23/1988, de 22 de febrero  
(BOE núm. 67, de 18 marzo de 1988)
- STC 148/1986, de 25 de noviembre  
(BOE núm. 295, de 10 de diciembre de 1986)
- ATC 301/1985, de 8 de mayo
- STC 245/1991, de 16 de diciembre  
(BOE núm. 13, de 15 de enero de 1992)
- Sentencia 231/2015, de 5 de noviembre FJ 3 párrafo 3º.  
(BOE 296, de 11 de diciembre de 2015)
- Sentencia del TJUE de 18 de octubre de 2011, C-128/09-*Boxus* y otros c. Valonia.