

Administrativo

Sentencia del Tribunal Constitucional 125/2016, de 7 de julio [BOE n.º 192, 10-VIII-2016]

INCONSTITUCIONALIDAD DE LA URGENCIA EN MODIFICAR NORMAS SOBRE RESTITUCIÓN DE BIENES INCAUTADOS EN LA GUERRA CIVIL

Esta Sentencia es un ejemplo de la incorrecta utilización por el Gobierno de la Nación de la técnica del Real Decreto-Ley, al no probarse adecuadamente la urgente y extraordinaria necesidad que los justifica, de acuerdo con el artículo 86 CE, y asimismo insinúa cierto uso político inadecuado de tal técnica.

La [Ley 4/1986, de 8 de enero, sobre Cesión de Bienes del Patrimonio Sindical Acumulado](#), tenía como objeto regular la cesión del patrimonio sindical acumulado (principalmente, el patrimonio del Organismo Autónomo «Administración Institucional de Servicios Socioprofesionales»; que se suprime) a las Organizaciones Sindicales y a las Asociaciones Empresariales [estas actuaciones las comentamos en FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D. 2006: «La desmembración del Archivo General de la Guerra Civil Española: la Ley 21/2005, de 17 de noviembre». *Actualidad Administrativa*, 2006, n.º 3: 260-285]. Su Disp. Adic. 4.ª excluía del ámbito de la Ley «los bienes y derechos que, por virtud de la Ley de Responsabilidades Políticas, de 9 de febrero de 1939, fueron incautados a las Organizaciones Sindicales o sus Entes afiliados o asociados de carácter sindical entonces existentes», ya que los mismos «serán reintegrados en pleno dominio a dichas Organizaciones debidamente inscritos a su nombre por cuenta del Estado o, en su caso, a aquellos Sindicatos de Trabajadores que acrediten ser sus legítimos sucesores»; previéndose la compensación económica de su valor en caso de no ser posible la reintegración de los bienes referidos, tomando como referencia el valor que tendrían en el mercado a la entrada en vigor de la propia Ley. La aplicación de la Ley provocó, en varias ocasiones, la intervención del Tribunal Supremo, dictando diversas sentencias. Desde la entrada en vigor de esta Ley hasta 2005, se habían reintegrado (o compensado con su valor) 577 inmuebles a las organizaciones sindicales poseedoras de patrimonio histórico y había más de cuatro mil expedientes relativos a reclamaciones de inmuebles, cuentas y bienes de otra naturaleza.

Años después, se aprobó 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 período 1936-1939](#), cuya finalidad, siguiendo el camino emprendido por otras normas (como la [Ley 46/1977, de 15 de octubre, de Amnistía](#); el [Real Decreto-Ley 43/1978, de 21 de diciembre, sobre Concesión de Pensiones para Excombatientes en el Ejército](#)

[Republicano](#), o la [Ley 35/1980, de 26 de junio, sobre Concesión de Ayudas a Personas que sufrieron Privación de Libertad](#)), es la restitución (o la compensación pecuniaria, si la devolución no es posible) por el Estado de los bienes inmuebles y derechos de contenido patrimonial incautados (incluyéndose la privación de derechos como arrendatarios y la incautación de saldos en efectivo y depósitos en entidades bancarias y financieras) por varias normas de 1936, 1939, etc., a Partidos Políticos o personas jurídicas a ellos vinculadas (arts. 1 a 3). El desarrollo de la Ley se llevó a cabo mediante el Reglamento aprobado por [Real Decreto 610/1999, de 16 de abril](#).

Finalmente, de forma un tanto sorprendente y con cierta polémica de carácter político (al señalarse que su único fin era favorecer a una organización sindical determinada, en referencia a las dificultades económicas por las que atravesaba, en aquella época, el sindicato Unión General de Trabajadores, que tenía que hacer frente a las responsabilidades civiles derivadas de la quiebra de la cooperativa PSV), tanto por la urgencia como por la justificación material, se aprobó el Real Decreto-Ley 13/2005, de 28 de octubre, que modifica la Ley 4/1986, de 8 de enero, de Cesión de Bienes del Patrimonio Sindical Acumulado (*BOE* del 3 de noviembre), en concreto su Disp. Adic. 4.^a. La primera novedad que introduce el Real Decreto-Ley es la supresión de la exigencia de que los bienes hubieran sido incautados ilegítimamente a las organizaciones sindicales o entidades vinculadas, bastando con que se trate de bienes que pertenecieran a esas organizaciones o entidades a la entrada en vigor del Decreto de 13 de septiembre de 1936 para que se pueda reclamar su restitución. En segundo lugar, se modifican profundamente los sujetos titulares de los bienes y derechos sobre los que las actuales organizaciones sindicales pueden formular una pretensión de reintegro o compensación, ya que no se precisa que las entidades titulares de los bienes estuviesen ligadas por un concreto nexo jurídico con los sindicatos, como era la afiliación o asociación, ni tampoco que ellas mismas tuvieran carácter sindical, pues al supuesto de la afiliación o asociación se equipara el de la vinculación a la correspondiente organización sindical, sin que se acote ni defina esa conexión. De otro lado, se prescinde por completo de la naturaleza sindical de los titulares del patrimonio, que podrán ser personas jurídicas de naturaleza mercantil, cooperativa o fundacional, lo que evidencia que se podrán restituir bienes que no estuvieron afectos al ejercicio de actividad sindical. Las actuales organizaciones sindicales serán resarcidas por bienes afectos al desarrollo de actividades ajenas a la sindical y respecto de los cuales los sindicatos no ostentaron ningún género de titularidad. Además, sobre el valor de mercado a efectos del resarcimiento, se aplicará el interés legal del dinero desde la entrada en vigor de la Ley de 1986 hasta el último día del mes anterior al que se acuerde la compensación. Finalmente, el Real Decreto-Ley, a diferencia de esa Ley que no establecía ninguno, fija un plazo de presentación de solicitudes que se extiende hasta el 31 de enero de 2006.

La polémica citada fue visible en el debate de convalidación de 24 de noviembre, que fue aprobado por [Resolución](#) del Congreso de los Diputados de esa fecha; y más habiendo sido rechazada la tramitación del Real Decreto-Ley como Proyecto de Ley.

Con fecha de 2 de febrero de 2006, dicho [Real Decreto-Ley](#) fue recurrido ante el Tribunal Constitucional por 80 diputados del Grupo Popular del Congreso, al entender que la norma impugnada viola los dos límites establecidos en el artículo 86-1.º CE para el recurso al Real Decreto-Ley, pues no concurre el supuesto habilitante, es decir, una situación de extraordinaria y urgente necesidad, y aquel se ha extendido al ámbito material vedado por el citado precepto, concretamente a los derechos de los ciudadanos regulados por el título I de la Constitución española.

Más de diez años después (período a todas luces excesivo), la [STC 125/2016, de 7 de julio](#), resuelve el recurso.

En relación con la justificación requerida por el artículo 86 CE, la urgente y extraordinaria necesidad, la STC afirma rotundamente que «en 2005, casi 20 años después [de la Ley de 1986], no puede sostenerse que hacerlo sea de una urgencia extraordinaria. No consta, por otra parte, que hubieran sobrevenido circunstancias nuevas que impusieran objetivamente la reforma del régimen jurídico de la restitución» señalada, pues «después de casi 20 años de vigencia, no se estaba enfrentando una situación de excepcionalidad, gravedad, relevancia e imprevisibilidad que determinara la necesidad de una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido para la tramitación parlamentaria de las leyes».

Respecto a la primera medida del Real Decreto-Ley, que extendía la posibilidad de restitución a los bienes y derechos que hubieran pertenecido no sólo a las organizaciones sindicales y a los entes de carácter sindical a ellas afiliados sino a otras entidades, la STC afirma rotundamente que «[n]o se ha justificado, ni es en absoluto discernible, por qué razón constitucional se ha acudido a la legislación de urgencia para hacer esta innovación normativa o, en otros términos, cómo podría haberse visto perjudicada la misma de haberse contenido en un proyecto de ley objeto de la correspondiente tramitación parlamentaria».

Seguidamente, sobre el valor de mercado de los bienes incautados, la razón aducida por el Gobierno de entonces para introducir los cambios normativos mediante un Real Decreto-Ley, «no permite sacrificar la posición institucional del legislativo, sacrificio que el artículo 86.1 CE condiciona a la satisfacción de una necesidad extraordinaria y urgente, pero no, por muy legítimos que sean los objetivos que se tratan de alcanzar, al designio de “abreviar el proceso” o de “utilizar la vía más rápida” o “el mecanismo más directo”, que no es el fundamento de la potestad legislativa extraordinaria del Gobierno».

Y también niega la existencia de urgente y extraordinaria necesidad en relación con la limitación del plazo de las solicitudes de restitución (hasta el 31 de enero de 2006).

Por todo ello, la STC estima el recurso interpuesto ya que el «Real Decreto-Ley 13/2005, de 28 de octubre, se ha dictado sin que concurriera la extraordinaria y urgente necesidad que exige el artículo 86.1 CE y es, en consecuencia, inconstitucional y nulo».

Dionisio FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ
Profesor Titular de Derecho Administrativo
Universidad de Salamanca
dgatta@usal.es