

Consejo de Estado: Dictámenes

Número de expediente: 10/2016 (PRESIDENCIA)

Referencia:	10/2016
Procedencia:	PRESIDENCIA
Asunto:	Reclamaciones por responsabilidad patrimonial formuladas por don y don , en representación de don y otros; y de don y don , solicitando una indemnización por la retirada de la moneda emitida por el Gobierno Republicano con posterioridad al año 1936.
Fecha de aprobación:	25/2/2016

TEXTO DEL DICTAMEN

La Comisión Permanente del Consejo de Estado, en sesión celebrada el día 25 de febrero de 2016, , emitió, por unanimidad, el siguiente dictamen: "En cumplimiento de una Orden de V. E. de 11 de enero de 2016, con registro de entrada el día siguiente, el Consejo de Estado ha examinado el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por don y don , en representación de don y otros, solicitando una indemnización por retirada de la moneda emitida por el Gobierno Republicano con posterioridad al año 1936.

De antecedentes resulta:

Primero.- Con fecha 2 de julio de 2015 tuvo entrada en el Registro General del Ministerio de la Presidencia un escrito dirigido al Consejo de Ministros por don y don , en nombre y representación de don y otros 98 representados, en virtud del cual formulaban una reclamación de responsabilidad patrimonial del Estado legislador por la privación singular que los reclamantes sufrieron como consecuencia de la aplicación de la legislación que privó de valor a los billetes y demás instrumentos de pago emitidos por el Banco de España con posterioridad al 18 de julio de 1936 (expediente número 1.419/2015).

La reclamación se fundamenta en los siguientes hechos:

- El 18 de julio de 1936, las tropas insurgentes al mando del General Francisco Franco se alzaron en armas contra el Gobierno de la República española, dando comienzo la guerra civil.

- El 24 de julio de 1936 se constituyó por parte de los sublevados la Junta de Defensa Nacional en Burgos, coexistiendo desde ese momento y hasta la finalización de la confrontación dos Gobiernos en España.

- La Junta Militar de Burgos aprobó diversas normas relativas al cambio de moneda en virtud de las cuales la peseta republicana dejó de ser de curso legal, dando paso a la peseta emitida por las nuevas autoridades sublevadas. En particular, mediante el Decreto-ley de 12 de noviembre de 1936, publicado en el "Boletín Oficial del Estado" del día 13 siguiente, se aprobó el Acuerdo por el que el Banco de España declaraba que no reconocía validez a los billetes que hubieran sido puestos en circulación con posterioridad al 18 de julio de 1936, incluidos los certificados de plata; los emitidos con anterioridad a dicha fecha, por su parte, debían estar debidamente estampillados con

arreglo a lo dispuesto en el Decreto-ley para poder ser considerados legítimos. Como consecuencia de estas medidas, se produjo la fractura de la unidad monetaria, al existir dos comunidades de pago distintas, dos pesetas diferentes, dos cambios exteriores dispares y dos poderes adquisitivos en completa divergencia.

- El Gobierno de Burgos dictó con posterioridad varias normas orientadas a producir la devaluación de la peseta republicana lo que, según afirman los reclamantes, afectó de lleno a la población civil, al privarla de los medios legítimos de pago, en clara discriminación con los ciudadanos que estaban en los territorios no conquistados.

Entre tales normas destacan los tres Decretos de 27 de agosto de 1938, en los que se regulaba la forma en que había de practicarse el canje y estampillado de billetes anteriores al 18 de julio de 1936 en las poblaciones que se fueran tomando, la creación del Tribunal de Canje Extraordinario de Billetes y la prohibición de tenencia de papel moneda puesto en circulación por la República, con advertencia de que dicha tenencia sería considerada acto de contrabando.

Se impuso así una entrega obligatoria de todos los billetes del Banco de España puestos en circulación con posterioridad al 18 de julio de 1936, así como de los certificados de plata y talones especiales. Dicha entrega debía hacerse contra expedición al depositante del correspondiente resguardo o recibo, que constituía el documento acreditativo del cumplimiento de la obligación preceptuada, con la constancia en ellos de la autoridad o establecimiento receptor, el nombre y domicilio del interesado, la cantidad nominal entregada, la clase de papel moneda y la fecha y firma del receptor. En cada recibo se consignaba la denominación "papel moneda puesto en circulación por el enemigo".

- En el marco de lo dispuesto en dichas normas, se concedía en cada una de las ciudades que las fuerzas militares ocupaban un plazo para proceder a la entrega del dinero a las autoridades o entidades que se determinaban en las normas concretas dictadas al efecto.

- El dinero entregado no fue destruido ni inutilizado, sino que pasó a ingresarse en el Banco de España, en aplicación de lo dispuesto en uno de los Decretos de 27 de agosto de 1938, cuyo artículo sexto establecía la constitución en el Banco de España de "un Fondo de papel moneda puesto en curso por el enemigo", nutrido con las aportaciones a que se refieren los artículos anteriores y los siguientes, cuya contabilidad se llevará con independencia total de la del Banco".

- Como consecuencia de las incautaciones dinerarias y según consta en el informe del Banco de España de 11 de marzo de 1938, sobre cancelación de los depósitos en billetes del Banco de España sujetos a revisión, en la fecha en que fue emitido figuraban allí depositados treinta y cinco millones cuarenta y siete mil quinientas pesetas de lo que en dicho documento se denomina "subespecie de billetes rojos". El informe destaca que no se ordenó la destrucción de los billetes y que estos "poseen una esperanza de valor, una expectativa de valor ignorada de sus propios dueños y en interés del Estado, del Banco de España y de sus actuales propietarios (...). Tanto si estos billetes son canjeables en su día como si no lo son, en la actualidad poseen un valor: valor de índole interna en la zona roja, en cuanto allí recobran su plena capacidad adquisitiva; valor internacional, en cuanto pueden ser cambiados por divisas extranjeras".

- La Ley de 13 de marzo de 1942 establecía que el importe de los billetes puestos en circulación en la llamada "zona roja" causaría baja en el pasivo del Banco de España, si bien preveía que los beneficios resultantes de las deducciones correspondientes al período comprendido entre el 1 de enero de 1936 y el 31 de diciembre de 1941 se

refundirían en la cuenta "exceso en cuentas de explotación mil novecientos treinta y seis a mil novecientos cuarenta y uno".

- Tras la promulgación de la Constitución de 1978, se han aprobado diversas leyes y acuerdos en virtud de los cuales se ha procedido a efectuar en favor de determinadas personas devoluciones de carácter económico o de bienes incautados durante la guerra civil o la posterior dictadura. Tal es el caso de la Ley 4/1986, de 8 de enero, de cesión de bienes del Patrimonio Sindical Acumulado; de 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; de la Ley 52/2007, de 26 de diciembre, por la que se reconocen y amplían derechos y se establecen medidas en favor de quienes padecieron persecución o violencia durante la guerra civil y la dictadura; del Real Decreto 1432/1995, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Acuerdo transaccional entre el Estado y don , sobre compensación por los daños y perjuicios sufridos como consecuencia de la incautación y administración judicial de los bienes integrantes de la herencia de don por aplicación de la Ley de Responsabilidades Políticas de 9 de febrero de 1939; y del Real Decreto 324/1991, de 15 de marzo, de desarrollo de la Ley 19/1990, de 17 de diciembre, por la que se dictan normas para el cumplimiento anticipado del Convenio entre el Reino de España y la República de Cuba, sobre indemnizaciones por los bienes españoles afectados por las leyes, disposiciones y medidas dictadas por el Gobierno de la República de Cuba, a partir de enero de 1959.

A la vista de lo anterior, los reclamantes concluyen que la retirada de la moneda emitida por el Bando Republicano acordada imperativamente por el Bando Nacional privó a sus titulares del dinero que hubieron de entregar, que quedó formalmente despojado de valor en la zona nacional, pero que conservó dicho valor en la zona republicana y en el extranjero. Consideran que la obligación de entregar dicho dinero supuso una privación singular ocasionada por una norma legal y que tal privación tiene carácter antijurídico, pues no existía deber jurídico de soportar el daño inherente a ella, y también discriminatorio, dada la diferencia de trato entre las situaciones posteriores al 18 de julio de 1936 y las anteriores a tal fecha, siendo de aplicación a dicha discriminación la doctrina de la imprescriptibilidad de las discriminaciones inconstitucionales y la retroactividad máxima predicable por la doctrina civilista de las denominadas "normas odiosas" o contrarias al ius cogens.

Por todo ello, solicitan que se declare la responsabilidad del Estado legislador en la cuantía de 1.672.579,40 pesetas y que se abone la cantidad que corresponda a cada uno de ellos de conformidad con los recibos de entrega que aportan, previa su conversión a euros, con los intereses correspondientes.

En apoyo de su pretensión, aportan la siguiente documentación:

- Copias de las escritura de otorgamiento de poderes generales para pleitos por los reclamantes a favor de sus representantes.

- Fotocopias de las normas citadas en el escrito de reclamación.

- Informe sobre la "determinación del valor actual de una peseta de 1936" realizado por la Catedrática de Historia e Instituciones Económicas doña y por el Doctor en Historia e Instituciones Económicas don , ambos del departamento de Economía, Métodos Cuantitativos e Historia Económica de la Universidad Pablo de Olavide de Sevilla.

- Relación detallada de la cantidad reclamada por cada uno de los interesados en pesetas.

- Copias de las actas, testimonios notariales y demás documentos en los que se deja constancia de los recibos "Fondo de papel moneda puesto en circulación por el enemigo" que obran en poder de cada uno de los reclamantes y de la relación que les une con el titular originario.

Segundo.- El 28 de julio de 2015 tuvo entrada en el Ministerio de la Presidencia una segunda reclamación formulada por don y don , en nombre y representación de don y don , de idéntico contenido a la descrita en el apartado anterior de antecedentes y en la que se solicita una indemnización en la cuantía de 1.672.579,40 pesetas y que se abone la cantidad que corresponda a cada uno de ellos de conformidad con los recibos de entrega que aportan, previa su conversión a euros, con los intereses correspondientes.

Este expediente se tramitó internamente con el número 1.446/2015. Tercero.- El 12 de agosto de 2015 tuvieron entrada en el Registro General del Ministerio de la Presidencia tres escritos por los que los señores don y don , en representación de doña , doña y doña , respectivamente, comunican el desistimiento de estas de sus solicitudes de responsabilidad patrimonial al amparo de los artículos 90 y 91 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Cuarto.- Por razón de la tramitación del expediente se acordó, mediante diligencia de 17 de septiembre de 2015, incorporar los informes emitidos por la Subdirección General del Tesoro del Ministerio de Economía y Competitividad y el Banco de España con ocasión de una reclamación anterior (80/2015 en relación con la cual se pronunció el Consejo de Estado en el dictamen número 812/2015) sustancialmente idéntica:

- Informe de la Subdirección General del Tesoro del Ministerio de Economía y Competitividad (Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa), de 1 de junio de 2015, que consta solo parcialmente.

- Informe del Banco de España, de 18 de junio de 2015. Comienza examinando los antecedentes normativos, con especial referencia al Decreto-ley de 12 de noviembre de 1936 aprobado por el Gobierno de Burgos, al Decreto de 29 de noviembre de 1936 dictado en Valencia por el Gobierno de la República, por el que se prohibía la tenencia y circulación de los billetes con el estampillado del Estado español de Burgos, a los tres Decretos de 27 de agosto de 1938 y a la Ley de 13 de octubre de 1938, por la que se generalizó el bloqueo de las obligaciones de pago en pesetas nacidas con posterioridad al 18 de julio de 1936; asimismo, menciona el Decreto de 25 de agosto de 1939, por el que se prorrogaba de forma ilimitada la competencia del Tribunal de canje extraordinario de billetes; la Ley de 9 de noviembre de 1939, sobre el poder liberatorio de los billetes del Banco emisor; la Ley de 7 de diciembre de 1939, reguladora del desbloqueo; la Orden de 11 de abril de 1940, que prohibió la admisión de nuevas peticiones de canje de billetes del Banco de España; la Ley de 13 de marzo de 1942, por la que se regulaba la liquidación del ejercicio económico del Banco de España de 1936 a 1941; y la Circular número 53 del Banco de España, de 16 de diciembre de 1971, dictada en ejecución del Acuerdo adoptado por el Consejo Ejecutivo del Banco de España el 19 de noviembre de 1971, que dispuso la destrucción del "Fondo de papel moneda puesta en circulación por el enemigo". Señala además el informe, en relación con las solicitudes de devolución de dinero o resarcimiento como consecuencia de la entrega por sus causantes de billetes integrados en el "Fondo de papel moneda puesto en circulación por el enemigo" en cumplimiento de lo dispuesto en el Decreto de 27 de agosto de 1938, que desde el año 1998 hasta la actualidad se han registrado 117 peticiones de información relativa al mencionado Fondo y, en su caso, de devolución de los billetes entregados. En todos esos casos, el Banco de España siempre ha puesto de manifiesto que los billetes emitidos con

anterioridad al 18 de julio de 1936 debieron canjearse en el modo previsto en el primero de los Decretos de 27 de agosto de 1938, recordando que los no canjeados dejaron de ser billetes de curso legal de conformidad con la Ley de 9 de noviembre de 1939, que prohibió su canje; en cuanto a los billetes, certificados de plata, talones especiales y papel moneda del Tesoro puestos en circulación con posterioridad al 18 de julio de 1936, explica que dejaron de tener valor liberatorio en virtud del artículo 1 de la citada Ley de 9 de noviembre de 1939, en relación con el Decreto-ley de 12 de noviembre de 1936. En estos mismos términos respondió el Gobierno a distintas interpelaciones parlamentarias planteadas en este ámbito y se pronunció, asimismo, la Dirección General del Tesoro y Política Financiera del entonces Ministerio de Economía y Hacienda en su Resolución de 20 de marzo de 1998. El informe recuerda:

- que, el 21 de agosto de 2003, un grupo de particulares presentó una reclamación de responsabilidad patrimonial frente al Banco de España solicitando que se reconociera su derecho a ser indemnizados en la cuantía correspondiente en euros a 45.373,40 pesetas, más intereses legales, como consecuencia de la no existencia en el Banco de España de unos depósitos de alhajas constituidos en la sede de Valencia el 8 de septiembre de 1937 por un familiar fallecido, en cumplimiento de lo dispuesto en el Decreto de 6 de agosto de 1937, publicado en la Gaceta de la República el día 7 siguiente. Dicha norma obligaba a los ciudadanos a entregar toda clase de piedras, metales preciosos y alhajas que tuvieran en su poder, sancionando el incumplimiento de tal deber como delito de contrabando y de desobediencia al Gobierno y desafección al régimen de la República. La reclamación fue desestimada por considerarse que el cauce seguido no era el adecuado, toda vez que los depósitos que en virtud de dicho Decreto hubieron de constituirse obligatoriamente fueron configurados como depósitos necesarios de carácter civil, de custodia especial por los Bancos receptores obligados. Al margen de ello, se consideró que la reclamación había sido deducida extemporáneamente y se entendió que no concurrían los requisitos necesarios para declarar la responsabilidad patrimonial del Banco de España, ya que los daños alegados no derivaban de ningún servicio público prestado por la entidad, cuya actuación se limitó a la recepción, como depositario, de las alhajas correspondientes y a su posterior entrega al Ministerio de Hacienda del Gobierno de la República, en un momento en el que, además, el Banco de España era una sociedad por acciones, esto es, una persona jurídica de derecho privado. Finalmente, se consideró que la obligación de constituir depósitos de alhajas fue un instrumento legal que el Gobierno, actuando en ejercicio de sus potestades de imperium, empleó para captar bienes que estaban en poder de los ciudadanos sometidos a su autoridad, que tenían en aquel momento el deber jurídico de soportar las consecuencias derivadas de las normas dictadas por la autoridad correspondiente. La resolución desestimatoria no fue recurrida en vía judicial, por lo que devino firme. Finalmente, el informe menciona el caso de un particular que en el año 1989 presentó una demanda civil contra la Administración General del Estado y el Banco de España solicitando que se declarase la obligación de resarcimiento y de pago del valor correspondiente a veinte depósitos de alhajas entregados por su padre en el Banco de España en cumplimiento de lo dispuesto en el mencionado Decreto de 6 de agosto de 1937. Mediante Sentencia de 16 de noviembre de 1994, el Tribunal Supremo estimó el recurso de casación interpuesto por el demandante contra la Sentencia dictada en apelación por la Audiencia Provincial de Madrid el 21 de diciembre de 1991 y acordó estimar la demanda planteada, declarando la responsabilidad del Estado español por no haber devuelto los efectos depositados y reconociendo el derecho del recurrente al resarcimiento y pago del valor de los bienes.

A la vista de todo lo anterior, el informe examina la reclamación planteada, tomando como punto de partida la regulación contenida en el Decreto de 27 de agosto de 1938, que estableció la obligación de entregar los billetes puestos en circulación con posterioridad al 18 de julio de 1936, con los que se constituyó el "Fondo de papel

moneda puesto en circulación por el enemigo". La Ley de 9 de noviembre de 1939 estableció que tales billetes carecían de poder liberatorio alguno, razón por la cual no fueron objeto de canje por moneda de curso legal. Señala que la cuenta creada en el Banco de España relativa al "Fondo de papel moneda puesto en circulación por el enemigo" causó baja en el balance de la institución en virtud de la Ley de 13 de marzo de 1942, procediéndose a la destrucción física de los billetes en virtud del Acuerdo del Consejo Ejecutivo del Banco de España de 19 de noviembre de 1971.

En consecuencia, concluye que no procede estimar las reclamaciones a que se refiere el expediente, "toda vez que los billetes puestos en circulación con posterioridad al 18 de julio de 1936 carecían (...) de validez y, en consecuencia, de poder liberatorio".

Quinto.- Con fecha 17 de septiembre de 2015 se otorgó audiencia a los interesados, sin que conste que hayan formulado alegaciones.

Sexto.- El 4 de noviembre de 2015 se dictó acuerdo de acumulación de las dos reclamaciones (expedientes números 1.419/2015 y 1.446/2015) de conformidad con el artículo 73 de la Ley 30/1992, dado que ambas reclamaciones guardan íntima conexión entre ellas y hacen idénticas alegaciones.

Séptimo.- Obra en el expediente la propuesta de resolución de la División de Recursos y Derecho de Petición del Ministerio de la Presidencia.

Considera que la reclamación es extemporánea, por haberse formulado una vez transcurrido el plazo de un año establecido en la legislación aplicable, plazo que, según razona la propuesta, ha de computarse desde la fecha de publicación de la Constitución, en apoyo de lo cual cita la Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de octubre de 2010, en relación con una demanda de restitución de un bien incautado por el Estado en aplicación de un Decreto de 1936, sobre la base de unos argumentos que resultan aplicables al asunto examinado, sin que quepa aplicar la doctrina de la imprescriptibilidad de las discriminaciones inconstitucionales y de la retroactividad máxima de las llamadas "normas odiosas", que se circunscribe al ámbito penal.

Aclara la propuesta que tampoco podría invocarse el carácter supuestamente continuado de los daños sufridos, pues su verdadera naturaleza es la de daños permanentes, esto es, daños derivados de un evento lesivo que se agota en un momento concreto, aun cuando sus efectos permanezcan inalterables en el tiempo (Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 23 de octubre de 2012). Pues, en efecto, aun cuando el resultado dañoso derivado del acto generador del perjuicio perdura en el tiempo, dicho acto se agotó en un momento concreto.

Por lo que se refiere al fondo del asunto, la propuesta entiende que, dentro del marco legal vigente, no puede admitirse que la Administración esté obligada a reparar los daños cuya indemnización solicitan los reclamantes. A este respecto, recuerda el pronunciamiento contenido en la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 5 de abril de 2006, recaída en un supuesto en el que se reclamaba la restitución de los inmuebles incautados por el Estado en aplicación de una Ley de febrero de 1939. En ella se declaraba lo siguiente:

"Nada impide al legislador establecer un tratamiento específico a favor de sujetos colectivos con relevancia pública que, de suyo, presentan rasgos diferenciados objetivamente respecto de otros y, en concreto, respecto de sujetos privados, por más que todos hayan sufrido en diferentes grados las consecuencias de actos represivos en el pasado". Sin embargo, "enfrentado con el designio de superar, décadas después, las consecuencias de la guerra civil, el legislador ha optado no por acometer un proceso

generalizado de restitución universal de bienes y derechos que en aquella contienda o a consecuencia de ella fueron objeto de una manera o de otra, directa o indirectamente, de incautación, sino por mantenerlo dentro de ciertos límites y en favor de determinados sujetos colectivos (no de todos, pues otras asociaciones de diversa índole cuyos bienes fueron incautados tampoco gozan del derecho reconocido a los partidos políticos por la Ley 43/1998). Ha insertado esta medida, según ya hemos visto, en el marco de otras que tienden a reparar situaciones históricas sin pretender por ello una restitución omnicomprendensiva, a favor de cualesquiera sujetos de derechos, de las situaciones jurídicas previas".

De conformidad con esta doctrina jurisprudencial, la propuesta sostiene que no cabe reconocer la obligación de la Administración de indemnizar los perjuicios sufridos por los reclamantes.

Recuerda que el ejercicio de la potestad legislativa le corresponde a las Cortes Generales (artículo 66.2 de la Constitución) y que la responsabilidad del Estado legislador comporta la obligación de reparar los daños derivados de actos legislativos de naturaleza no expropiatoria de derechos de los particulares que estos no tengan deber jurídico de soportar (artículo 139.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común), sin que quepa extender tal responsabilidad al resarcimiento de los perjuicios sufridos por la ausencia de regulación.

A la vista de lo anterior, la propuesta llega a la conclusión de que procede desestimar la reclamación formulada.

Octavo.- El 15 de diciembre de 2015, la Abogacía del Estado en el Ministerio de la Presidencia informó favorablemente la propuesta de resolución.

Manifiesta su conformidad con los argumentos y la conclusión recogidas en la propuesta y destaca que la indemnización de los daños sufridos por los reclamantes solo puede reconocerse mediante la aprobación de una norma con rango legal que establezca el procedimiento y los requisitos necesarios al efecto, así como la cuantía correspondiente, sin que tal norma pueda ser exigida por los particulares más que a través de los cauces previstos para el ejercicio de la iniciativa legislativa popular reconocida en el artículo 87.3 de la Constitución.

Noveno.- En fecha que no consta se acordó la suspensión del plazo máximo para resolver el procedimiento por el tiempo que mediará entre la petición del dictamen al Consejo de Estado y la emisión de dicho dictamen, suspensión que en ningún caso puede ser superior a tres meses. Se prevé en dicha diligencia que tanto el acuerdo de suspensión como la recepción del dictamen deberán comunicarse a la representación de los reclamantes.

En tal estado de tramitación, el expediente fue remitido al Consejo de Estado para dictamen.

I. La consulta versa sobre la solicitud de indemnización por responsabilidad patrimonial del Estado legislador formulada al amparo de los artículos 139 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, por don y don , en representación de don y otros, por los daños derivados de la retirada, legalmente impuesta, de la moneda emitida por el Gobierno republicano durante la guerra civil.

La competencia para resolver este tipo de expedientes corresponde al Consejo de Ministros, como órgano superior de la Administración y Gobierno al que se atribuye la

función ejecutiva (artículo 97 de la Constitución) que, al no venir radicada en este caso en una rama determinada de la Administración, corresponde al titular de dicha gestión administrativa, es decir, al Estado en su conjunto y su totalidad (Sentencias de 15 de julio y 25 de septiembre de 1987, de 12 de febrero, 17 de marzo, 25 de abril y 20 de octubre de 1988, de 16 de diciembre de 2004 y de 17 de diciembre de 2010, y dictámenes del Consejo de Estado números 1.388/94, 60/96, 3.399/98, 137/2000, 1.925/2009, 1.051/2001 y 1.441/2012, entre otros).

II. A la vista del contenido del escrito de reclamación, cabe entender que la pretensión indemnizatoria se fundamenta en el perjuicio que los antepasados de los hoy reclamantes sufrieron como consecuencia de la aplicación de la legislación sobre emisión de moneda dictada tras el comienzo de la guerra civil española en la zona nacional, perjuicio que pretende ser imputado a la Administración General del Estado a título de responsabilidad patrimonial del Estado legislador. El Consejo de Estado se ha pronunciado ya sobre una cuestión similar en el dictamen número 812/2015, de 15 de octubre.

Como se expuso en el referido dictamen, la legislación sobre emisión de moneda dictada tras el comienzo de la guerra civil española en la zona nacional tiene como punto de partida el Decreto-ley de 12 de noviembre de 1936, por el que se autorizaba al Banco de España a declarar que no se reconocía validez a los billetes que hubieran sido puestos en circulación tras el 18 de julio de 1936, incluidos los certificados de plata, y se establecía la forma en que debían estampillarse los billetes emitidos antes de dicha fecha para conservar su validez.

Posteriormente, se aprobaron la Orden de 1 de abril de 1938, por la que se establecían las normas generales para el canje de billetes, y los tres Decretos de 27 de agosto de 1938, en cuya virtud se dispuso la forma en que había de practicarse el canje y estampillado de billetes emitidos antes del 18 de julio de 1936 en las poblaciones que se fueran tomando, la creación del Tribunal del Canje Extraordinario de Billetes y la prohibición de tenencia de papel moneda puesto en curso por el Gobierno republicano. Dicha prohibición alcanzaba a los billetes del Banco de España puestos en circulación antes del 18 de julio de 1936, a los certificados de plata, a los llamados talones especiales y al papel moneda del Tesoro, tipificándose la tenencia de cualquiera de ellos como acto de contrabando. En consecuencia, se impuso la entrega obligatoria de tales signos fiduciarios contra expedición del correspondiente resguardo acreditativo del cumplimiento de la obligación, en el que se hacían constar el nombre y domicilio del interesado, la cantidad nominal entregada, el tipo de moneda entregada, la fecha de la entrega y la firma del receptor.

Esta obligación de entrega de los mencionados instrumentos de pago causó un perjuicio individualizado a quienes se vieron forzados a cumplirla, sin que hasta la fecha se haya procedido a reparar tal perjuicio. Los reclamantes solicitan por ello que se declare la responsabilidad patrimonial del Estado legislador y que se les indemnice en la cuantía equivalente en euros al importe entregado en su momento en pesetas. En apoyo de tal pretensión, mencionan a título de ejemplo algunos supuestos similares en los que el legislador ha reconocido la procedencia de indemnizar a determinados colectivos o personas físicas por daños patrimoniales sufridos durante la época de la guerra civil.

III. Centrado así el análisis de la cuestión sometida a consulta, es preciso determinar si en el presente caso concurren los requisitos necesarios para acceder a la pretensión indemnizatoria formulada.

A juicio del Consejo de Estado, es evidente que la entrega forzosa de los billetes mencionados ocasionó un perjuicio patrimonial a todos los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de las normas citadas que cumplieron con la obligación de entrega

legalmente impuesta. Es claro, por tanto, que el origen del daño cuya reparación se solicita se encuentra en la aprobación de tales normas, la primera de ellas publicada en el año 1936, lo que obliga a examinar si se cumple el primero de los requisitos exigidos para que pueda prosperar una acción de responsabilidad patrimonial, como es el de la viabilidad temporal de la reclamación formulada.

A este respecto, procede hacer notar que los reclamantes formulan dicha reclamación al amparo del vigente régimen de responsabilidad patrimonial contenido en la Ley 30/1992, cuyo artículo 142.5 preceptúa que "el derecho a reclamar prescribe al año de producido el hecho o el acto que motive la indemnización o de manifestarse su efecto lesivo". Se establece así un plazo de un año, el mismo que preveía también la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 26 de julio de 1957 en su artículo 32.2.

Una interpretación literal del precepto transcrito conduce necesariamente a sostener el carácter extemporáneo de la reclamación, dado el dilatado lapso temporal transcurrido desde que se produjo el evento lesivo y la ausencia de acción alguna durante dicho período encaminada a obtener la reparación del perjuicio sufrido. Ahora bien, no puede ignorarse que las normas cuya aplicación ocasionó tal perjuicio fueron dictadas en un momento en el que el orden jurídico establecido hacía inviable cualquier pretensión indemnizatoria conectada con la aplicación de normas como las que ahora se citan para fundamentar la reclamación, lo que impide, a la luz del vigente régimen constitucional, situar el dies a quo para el cómputo del referido plazo de un año en la fecha en que tales normas se dictaron.

La determinación del momento a partir del cual debe comenzar a computarse dicho plazo es una cuestión que, tal y como pone de manifiesto la propuesta de resolución, ha sido resuelta por el Tribunal Supremo en supuestos en los que se debatían cuestiones que guardan una indudable similitud con la que ahora se somete a dictamen. Así, la Sentencia de la Sala Primera de 16 de noviembre de 1994 declaró, en un asunto en el que el demandante solicitaba una indemnización por la desaparición de veinte depósitos de alhajas realizados en virtud del Decreto de 6 de agosto de 1937, que "el recurrente tenía imposibilitado el ejercicio, pero no prescrita la acción que le asistía y que recobró plena eficacia a partir de la fecha de 29 de diciembre de 1978 en que se publicó la Constitución española, fecha que ha de tenerse en cuenta como momento inicial desde el cual pudo ejercitarse la acción de recobro o indemnizatoria (...). Por consiguiente, los derechos (...) no son derechos efectivamente precluidos ni abandonados, sino con proyección de futuro, al mantenerse viva y subsistente la acción correspondiente con eficacia hacia adelante y no exclusivamente hacia el pasado" (la sentencia entendió que la demanda se había formulado en plazo, al haber interrumpido la prescripción el recurrente mediante una reclamación previa de devolución de los bienes, y estimó la pretensión por considerar que se trataba de un depósito civil y que el depositario había incumplido la obligación de custodia y devolución de los efectos depositados).

En el mismo sentido se pronunció la Sala Primera del Tribunal Supremo en la Sentencia de 23 de octubre de 2010 en relación con una solicitud de restitución de un inmueble incautado por el Estado en aplicación de un Decreto de 1936, en la que se reconoce "la práctica imposibilidad, por razones de carácter político, del ejercicio de las correspondientes acciones recuperatorias hasta la entrada en vigor de la Constitución española". La sentencia recoge la doctrina fijada en la Sentencia de 25 de enero de 2000, afirmándose en ambas que "la cuestión estriba en determinar si la acción reivindicatoria pudo ser utilizada por los dueños del inmueble no sólo en el ciclo de la guerra civil, sino después, durante la permanencia del régimen político instaurado en España" y llegándose a la conclusión de que "los dueños del inmueble objeto del debate tenían imposibilitado el ejercicio, pero no prescrita la acción que les asistía, que recobró

plena eficacia a partir del 29 de diciembre de 1978, fecha en que se publicó la Constitución".

Esta doctrina jurisprudencial resulta de aplicación al asunto ahora examinado, en el que ciertamente cabe admitir que hubo razones de tipo político que impidieron el ejercicio de acción alguna encaminada a obtener una indemnización por el perjuicio patrimonial derivado de la entrega de instrumentos de pago impuesta. Ahora bien, tal y como declaran las sentencias citadas, dicho ejercicio devino posible a partir de la fecha en que se publicó la Constitución, cuya disposición derogatoria tercera deja sin efecto, por lo demás, cuantas disposiciones se opongan a lo dispuesto en ella. Y sucede que no consta en el expediente que ninguno de los reclamantes haya desplegado desde entonces actuación alguna orientada a lograr la reparación de los daños cuya indemnización ahora solicitan, debiendo por ello entenderse que la reclamación formulada ha sido deducida fuera del plazo establecido, al haber transcurrido sobradamente el plazo de un año desde el momento en el que pudieron plantear dicha reclamación.

Esta conclusión no queda desvirtuada por la alegación de los reclamantes relativa a la imprescriptibilidad de las discriminaciones inconstitucionales o contrarias al ius cogens, pues tal doctrina se aplica al ámbito penal, en el que se reconoce la imprescriptibilidad de determinados crímenes y la consiguiente posibilidad de ejercer la correspondiente acción penal sin sujeción a plazo alguno, sin que quepa extrapolarla a otro tipo de supuestos. No opera, por tanto, tal doctrina en el ámbito del derecho administrativo en general ni, dentro de él, en el de la responsabilidad patrimonial en que la Administración pueda incurrir, ámbito en el que han de observarse los plazos previstos en la legislación aplicable, que en este caso son los que establece la Ley 30/1992.

En definitiva, a la luz de los razonamientos expuestos cabe concluir que la reclamación es extemporánea, lo que impide que pueda ser estimada.

IV. Aun cuando la prescripción apreciada constituye motivo suficiente para rechazar la pretensión indemnizatoria de los reclamantes, cabe realizar una breve consideración en relación con la invocación que en apoyo de tal pretensión hacen los interesados de determinadas normas en las que se ha reconocido la procedencia de realizar devoluciones de bienes o reparar los daños derivados de situaciones acaecidas durante la guerra civil.

A juicio del Consejo de Estado, el tratamiento dispensado por el legislador a estos supuestos no puede invocarse como argumento para reclamar una indemnización por otros perjuicios similares sufridos como consecuencia de acciones, normativas o no, emprendidas durante la etapa de la confrontación civil. Y ello porque dicho tratamiento no se basa en la existencia de un derecho subjetivo a solicitar la correspondiente reparación al amparo de lo dispuesto en el artículo 106 de la Constitución, sino en otro tipo de consideraciones, a menudo de carácter político, que el legislador tiene en cuenta en cada momento y que considera que deben ser atendidas mediante la aprobación de las normas oportunas.

Así lo reconoce la Sentencia del Tribunal Supremo de 5 de abril de 2006, en la que se declara que, "no existiendo una obligación jurídica propiamente hablando, ni tratándose de una exigencia derivada inmediatamente de la Constitución, la configuración normativa del proceso reparador tendrá el alcance que el legislador considere oportuno darle en cada momento, sin que, insistimos, el hecho de que lo restrinja a favor de un determinado tipo de asociaciones políticas caracterizadas por su relevancia pública y descritas en términos generales, consideremos que sea objetable desde la perspectiva del principio constitucional de igualdad". En ausencia de una

decisión del legislador, no es posible en la actualidad hacer derivar de tales situaciones una pretensión resarcitoria amparada específicamente en el artículo 139.3 de la Ley 30/1992, y menos aún cabe imputar tales daños a la omisión por el legislador de una regulación que reconozca el correspondiente resarcimiento.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado es de dictamen:

Que procede desestimar la reclamación formulada por don y don , en representación de don y otros, solicitando una indemnización por retirada de la moneda emitida por el Gobierno Republicano con posterioridad al año 1936."

V. E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Madrid, 25 de febrero de 2016

LA SECRETARIA GENERAL,

EL PRESIDENTE,

EXCMA. SRA. VICEPRESIDENTA DEL GOBIERNO Y MINISTRA DE LA PRESIDENCIA.