

El socialismo y las nacionalizaciones. Con un epílogo sobre Rumasa

I. El ejemplo francés

1. *Teoría de las nacionalizaciones: su justificación teórica y moralizante. Instrumento socialista para el cambio de sociedad*

Si se quiere llegar a tener una idea en profundidad de lo que para una sociedad significan las operaciones nacionalizadoras, hay que plantearse preguntas como las siguientes: ¿cuál es la finalidad última de las nacionalizaciones?, ¿qué se persigue con ellas?, ¿cuál es, en el fondo, su justificación y su razón de ser?

Pues, en efecto, las nacionalizaciones no son sólo una mera operación técnica (sustitución de una gestión empresarial por otra, en el marco de un mismo sistema económico), ni tienen una finalidad básicamente económica (mejorar la explotación o la rentabilidad de las empresas, promover la competitividad en los mercados internacionales o cosas por el estilo), sino que, en opinión unánime de los teóricos del tema, persiguen un objetivo más amplio y más profundo: la transformación del orden económico y social \

Las nacionalizaciones son producto de las ideas socialistas, y con ellas el socialismo pretende sencillamente sustituir el sistema. Las nacionalizaciones son el instrumento adecuado, insustituible, para alcanzar tal meta. Se pretende acabar con una economía capitalista, presidida por la idea del beneficio, con una sociedad individualista, desigual e insolidaria, que debe ser sustituida por una «nueva sociedad» en la que reine la igualdad y en la que los intereses individuales estén al servicio de los intereses colectivos;

¹ Véase, por ejemplo, el testimonio unánime, a la par que pluralista, de personas como François Revel, *El Estado megalómano*, págs. 73 y sigs., Planeta, Madrid, 1981; K. Katarov, *Théorie de la Nationalisation*, págs. 10 y sigs., Neuchâtel, 1960; Federico Rodríguez, «Aspectos sociales de la nacionalización», en *R.AP.*, núm. 3, págs. 175 y sigs.; Ramón Martín Mateo, «Voz 'Nacionalización'», en *NEJ*, págs. 83 y sigs., Seix.

se pretende «democratizar» las estructuras económicas, de modo que se establezca un control social de los centros de poder económico; se postula una distribución de la riqueza no en base a la propiedad de los medios de producción, sino en base a las necesidades de cada uno —aseguramiento de los servicios vitales— y a la aportación de todos al proceso productivo. Estas y otras afirmaciones semejantes se reiteran en las formulaciones socializadoras.

Las motivaciones teóricas que los socialistas han dado siempre a las nacionalizaciones han sido más o menos las siguientes²:

a) La recuperación de plusvalías no ganadas, que los titulares del capital perciben, usurpándolas a los trabajadores y/o a los consumidores,

b) La corrección de desigualdades a que conduce el sistema capitalista (existencia de «pobreza en medio de la abundancia»). Aun cuando el socialismo reconoce que la desigualdad puede corregirse también por otros medios (básicamente por una fuerte fiscalidad sobre las altas rentas y la prestación desde el Estado de abundantes servicios sociales), cree que una amplia propiedad pública es muy conveniente para asegurar una más igual distribución de la riqueza.

c) En tercer lugar, se afirma la necesidad, en una sociedad libre y democrática, de someter a control social el excesivo poder que ostentan los titulares de los grandes centros de poder económico.

d) En cuarto lugar, a través de las nacionalizaciones se pretende conseguir la llamada «democracia industrial», necesario complemento de la democracia política. Aquélla consiste básicamente en el reconocimiento a los trabajadores —y no sólo a la propiedad— de poderes de dirección sobre las empresas (nombramiento de representantes en el Consejo de administración, atribución a las secciones sindicales de determinados poderes en el interior de las empresas, etc.).

e) Se afirma, igualmente, que con las nacionalizaciones se hace posible un mejor proceso de planificación de la acción económica desde el Estado; según el pensamiento socialista, éste debe asumir la dirección de la economía en defensa de los intereses nacionales —los intereses de todos— frente a las particulares conveniencias de las multinacionales y las grandes empresas, que dominan el mercado y tienden a poner a su servicio los intereses de los demás (proveedores, consumidores, empresas colaboradoras y, por supuesto, los trabajadores). Las multinacionales —se dice— son organizaciones de fines propios, que subordinan incluso los intereses nacionales de su país de origen a su propia conveniencia. Por supuesto, con mayor razón, los de terceros países.

f) Finalmente, se dice que frente al sistema capitalista competitivo e insolidario, donde sólo gana el fuerte, la nacionalización de una parte sustancial de la actividad económica, especialmente de aquellos sectores sobre

² Véase, por ejemplo, Hugh Gaitskell, *Socialism and Nationalization*, págs. 5-7 y 31-36, Fabian Tract 300, 1956; Apud A. H. Hanson, *Nationalization. A Book of Readings*, RIPA, págs. 22 y sigs., Londres, 1963. También K. Katzarov, *Théorie...*, cit, págs. 198 y sigs.

los que reposa de modo particular la vida de las gentes, permitirá construir una sociedad más humana, incluso más cristiana, presidida por la fraternidad entre los hombres. Esta es la creencia en el «hombre nuevo» socialista.

Tales son, en esencia, las razones que apoyan los programas nacionalizadores. Son todas ellas más de contenido moral que económico, y aun sin desconocer la realidad en que se basan, es preciso decir que el instrumento con el que pretenden conseguir tan nobles fines—la empresa pública— no conduce a dichos resultados. Se pretende, por ejemplo, recuperar las plusvalías para la colectividad; la experiencia nacionalizadora nos dice que, una vez publicadas, resulta que las famosas plusvalías (extra-beneficios) desaparecen misteriosamente y los consumidores y el resto de la sociedad no se benefician particularmente de tales producciones (ni aumentan en cantidad ni se ofrecen a mejores precios que antes, cuando eran obtenidos por empresa privada). Quienes resultan favorecidos por el cambio son únicamente aquellos que tienen la suerte de trabajar en una empresa pública.

Se pretende corregir desigualdades entre pobres y ricos, pero se crean otras tanto o más profundas entre dirigentes y dirigidos, y aparece una «nueva clase» integrada por políticos y burócratas, que no tienen la propiedad, pero sí el uso y el disfrute de los medios de producción.

Se pretende humanizar el sistema y proteger al débil, pero al mismo tiempo se extiende sobre la sociedad una generalizada falta de estímulo para el trabajo, el esfuerzo y el ahorro, ya que al final habrá poca diferencia entre los que rinden y los que no.

Se pretende controlar el excesivo poder de las oligarquías económicas, pero se desplaza dicho poder a otras oligarquías mucho más peligrosas, que reúnen en sus manos tanto el poder político como el económico y cuyo control por la sociedad resulta todavía mucho más difícil. El socialismo sinceramente piensa que esa «nueva oligarquía» será justa, honesta y devotamente dedicada al servicio público (otra vez el «hombre nuevo»), pero-ningún fundamento serio hay para pensar que eso vaya a ser así.

Sé pretende que el Estado asuma la dirección de la economía mediante una planificación global y centralizada, pero es más que dudoso que tal dirección resulte conveniente y consiga mejores resultados desde el punto-de vista económico. La experiencia de las economías de dirección central, frente a las economías de libre mercado, ha sido hasta el momento un fracaso. La información necesaria para planificar con algún fundamento la actividad económica resulta, al parecer, inmanejable. Y lo que es peor (¡o mejor!): aunque lo fuese, lo inmanejable es la libertad humana.

Finalmente, se propugna una democracia industrial cuyo primer efecto y resultado es la difusión de la responsabilidad en la toma de decisiones empresariales, la crisis de autoridad en el seno de las empresas y la «explotación de éstas por sus propios agentes», que instintivamente procuran sacar de aquéllas lo más que pueden (en salarios, servicios, prestaciones de todo tipo, etc.).

Como resumen de estas observaciones, puede afirmarse que, a la vista, de las experiencias nacionalizadoras de los últimos cincuenta años, la acumulación de bienes y capitales en mano pública ---que es al fin y al cabo una «mano muerta»--- no ha tenido hasta ahora gran éxito económico; que la empresa pública no ha conseguido un alto grado de ahorro e inversión, sino que, más bien al contrario, ha acumulado déficit y se ha comido el ahorro de los demás; que la llamada «palanca de la inversión pública», en épocas de crisis, ño ha contribuido grandemente a superar éstas, pues se ha realizado drenando recursos que de otro modo habrían ido a la inversión privada, y, en definitiva, que el sector público más que productor de renta ha sido consumidor de rentas, sin que haya contribuido a elevar el nivel general de bienestar social³.

Sin embargo, estas críticas, que son patentes, cuya realidad los mismos socialistas reconocen, no han tenido hasta ahora demasiado efecto en las formulaciones dogmáticas, programáticas, de los partidos socialistas europeos (lo han tenido, en cambio, en las políticas que han practicado cuando han llegado al gobierno: las nacionalizaciones no han hecho su aparición, con la clamorosa excepción de Francia. El caso español es en este momento un ejemplo patente). Esta contradictoria situación tiene su explicación: no son razones de orden técnico o económico las que inspiran las nacionalizaciones (si así fuese, éstas ni se mencionarían), sino razones de orden filo-sófico-moral, que forman parte esencial del pensamiento y la utopía socialistas. Es una finalidad de orden moral, derivada de una antropología política diferente, lo que inspira las decisiones de nacionalizar: «quieren crear un hombre nuevo en una sociedad nueva» (Revel); «llevan una carga ideológica moralizadora y ética no desconocible» (M. Mateo); «los móviles determinantes y sus objetivos últimos son de orden político y ético» (Kat-zarov).

Por ello, las nacionalizaciones son un elemento consustancial al socialismo. Y viceversa: el socialismo no es pensable, ni realizable, sin una utilización relativamente amplia de este instrumento, dirigido esencialmente a sustituir la dirección capitalista de la economía (basada en la propiedad privada) por una dirección estatal o social (basada en la propiedad colectiva). Si el instrumento no se utiliza en un momento determinado (como ocurre hoy con el Partido Socialista Obrero Español) o si se utiliza con aparente respeto al contexto exterior (manteniendo ---en general--- el sistema de propiedad e iniciativa privadas, como ocurrió en las nacionalizaciones de la posguerra), ello será por exigencias del momento histórico-político. Pero el objetivo final es y sigue siendo el mismo: el cambio del sistema (aunque sea gradual).

Todo esto ya lo puso de manifiesto Katzarov hace muchos años, en su

³ De todo ello me he ocupado ampliamente en mi estudio sobre *La empresa pública*, en vol. colectivo *El modelo económico en la Constitución española*, vol. II, págs. 13 a 231, IEE, Madrid, 1981.

obra clásica sobre el tema, con análisis que resultan irrefutables. He aquí su conclusión:

el fundamento de la nacionalización reside en una actitud nueva del hombre respecto de la propiedad en general y de la propiedad de los medios de producción en particular...; la nacionalización es un postulado de la socialización de la comunidad, *un -postulado del socialismo* ⁴.

Por ese significado profundo y totalizador del sistema que las nacionalizaciones llevan consigo, aquéllas se compaginan mal, a la larga, con una economía de mercado. Por su misma dinámica interna, las nacionalizaciones acaban afectando al conjunto de la actividad económica, por cuanto imprimen —y exigen— un nuevo estilo a la acción del Estado. La sustitución de la iniciativa y dirección privada, su impacto en la estructura de la propiedad, reclaman y exigen la dirección estatal, esto es, un sistema de planificación central de la actividad económica que condicionará decisivamente incluso a los sectores no nacionalizados. Jacques Delors, el popular ministro de Economía de Mitterrand, subrayaba con cierta ironía que «no creo que en un país en el que el Gobierno ha nacionalizado el 20 por 100 de la producción nacional (y entre éste, la práctica totalidad del sistema financiero), el poder económico privado sea una realidad». Esto es, ciertamente, lo que busca el socialismo. Ahora bien, llamar a eso economía de mercado es un eufemismo.

Las nacionalizaciones se -han visto siempre como el centro neurálgico de una política socialista que sea realmente tal. Si alcanzan una extensión adecuada y están bien seleccionadas, el conjunto del sistema económico se transformará en poco tiempo: la propiedad, el empleo, la iniciativa económica, los precios, los salarios, la distribución de rentas y, en definitiva, los grandes parámetros de la vida económica de un país quedan en manos del Estado. Al poder político se unirá el poder económico. Y con ambas palancas, la sociedad podrá ser reconstruida, orientada, moldeada de acuerdo con los nuevos criterios.

Este carácter central y neurálgico que las nacionalizaciones tienen en toda política socialista ha sido proclamado por algunos de sus grandes líderes; Gaitskell, el líder del laborismo inglés, solía decir que aquéllas no son un fin, sino un medio, pero son «el único medio que no falla para obtener los fines deseados». Y Mitterrand, el actual presidente francés, escribía en 1967 que «Suecia no es bastante socialista en la medida en que, a pesar de una redistribución de rentas sin igual entre los grupos sociales, no ha golpeado al capitalismo en su centro, quiero decir, en el centro de su poder: la propiedad de los grandes medios de producción» ⁵.

Esta es la genuina y última significación de la «teoría de las nacionalizaciones», tal como fue concebida por sus formuladores originarios y como

⁴ *Op. cit.*, pág. 13.

⁵ Cit. por J. F. Revel, *ob. cit.*, págs. 68-70.

es mantenida todavía por sus más ortodoxos doctrinarios. Ocurre, sin embargo, en éste como en otros muchos ámbitos de las ciencias sociales, que la práctica no ha correspondido siempre a la teoría.

2. *Las experiencias nacionalizadoras en la Europa de la posguerra*

Las experiencias nacionalizadoras en Europa no han tenido siempre el mismo significado. Aunque inicialmente, tras la experiencia mexicana y rusa, las nacionalizaciones se vieron cargadas, en los programas de los partidos de izquierda, del contenido ideológico que acaba de ser descrito, pronto se vio que esa transformación social era inviable, se renunció a dogmatismos y se llegó a formulaciones pragmáticas y limitadas. Esto ocurrió en Gran Bretaña, donde, tras unos primeros momentos en que se propone, por el Partido Laborista, unas formulaciones maximalistas y revolucionarias⁶, pronto se impuso el que se llamó «Morrisonian approach»: conseguir para las empresas nacionalizadas la mejor dirección técnica posible, independiente y profesionalizada (nada de control obrero, ni cosas semejantes), y, por otro lado, insertarlas en el conjunto del sistema, haciéndolas portadoras de un interés público (junto al normal objetivo, comercial o industrial, de cada una de ellas).

. En Francia, las motivaciones ideológicas y políticas tuvieron inicialmente un gran significado, entre otras razones por el protagonismo del Partido Comunista francés en el Consejo Nacional de la Resistencia y en los Gobiernos inmediatamente posteriores a la Segunda Gran Guerra. También porque se quiso ver en las nacionalizaciones una piedra de toque de la nueva democracia y la «nueva» Francia, herida profundamente en su orgullo nacional. Las nacionalizaciones se vieron como el castigo de los traidores y colaboracionistas, el instrumento de la reconstrucción, el medio de devolver a Francia su «grandeza» perdida (idea muy querida de De Gaulle), el camino de la nueva democracia (la democracia industrial). En fin, una panacea, que todo el mundo aplaudió. Por ello, la rapidez con que se llevó a efecto, entre 1945 y 1946, la amplia operación nacionalizadora fue notable, y en la Constitución de ese año (1946) se establecerá (Preámbulo) que «toda empresa cuya explotación adquiera las características de un servicio público nacional o de un monopolio de hecho, *debe pasar a propiedad de la colectividad*». Pero superados los primeros momentos de entusiasmo patriótico y parados en seco, por De Gaulle, los planteamientos radicales

⁶ Entre las declaraciones contenidas en la Constitución del Partido Laborista, de 1918, puede leerse lo siguiente: «Asegurar a los trabajadores manuales o intelectuales los frutos completos de su industria y la más equitativa distribución de los mismos que sea posible sobre las bases de la propiedad colectiva de los medios de producción y el mejor sistema obtenible de administración y control popular de cada industria y servicio.» Véase A. W. J. Thompson y L. C. Hunter, *The Nationalized transpon Industries*, págs. 4 y sigs., Heineman, Londres, 1973. También M. Einaudi, *A Comparative Study of Nationalization Policies*, páginas 8 y sigs., Cornell University Press, 1955.

de la izquierda acerca del control obrero, se dio pronto paso, como en Inglaterra, a una dirección técnica y burocratizada (aun conservando la composición tripartita del Consejo) y se limitaron las nacionalizaciones al campo de los servicios públicos, los monopolios o cuasi monopolios (banca y seguros, parcialmente) y los supuestos de nacionalización-sanción (Renault y Gnome et Rhône).

Tanto en uno como en otro caso, las nacionalizaciones de estos años no se proponen ningún cambio de sistema, sino más bien asegurar el control público sobre sectores esenciales a la colectividad o a la seguridad nacionales: ferrocarriles, armamento, carbón, agua, gas y electricidad, transporte aéreo, suelo urbano (por tanto, sector vivienda en una gran parte), crédito y seguros (en parte), industria del acero, petróleo y sus derivados. Estos han sido, básicamente, los sectores e industrias nacionalizados en Europa en la segunda posguerra. (Algunos lo habían sido un poco antes; junto a éstos se han producido las más variadas intervenciones puntuales a través de empresas públicas)⁷.

Así pues, las razones, inicialmente ideológicas, fueron más tarde pragmáticas y en ningún momento el socialismo se planteó, con ellas, un cambio de sistema. Antes al contrario, las nacionalizaciones se plantean como un medio de perfeccionarlo: de evitar la excesiva dispersión productiva, de mejorar la infraestructura industrial, de luchar contra los monopolios nacionales, de edificar «el poderío de Francia», escribirá De Gaulle en sus *Memorias de gúeña*. He aquí algunos de los motivos o justificaciones que, *en la práctica*, se utilizaron para apoyar las nacionalizaciones en estos sectores (frente a los motivos ideológicos del socialismo histórico, antes vistos)⁸:

a) Consecución de economías de escala mediante la integración de varias empresas en una más amplia unidad de producción, distribución o explotación; este argumento se aplicó, con bastante razón, a la nacionalización de los ferrocarriles, el gas o la electricidad; la unidad de explotación y de servicio era, con toda evidencia, una ventaja, si bien la transferencia de propiedad de todas las empresas no era requisito imprescindible para ello.

b) Otra razón, relacionada con la anterior, ha sido la no conveniencia de las actuaciones competitivas en sectores vocacionalmente llamados al monopolio (teléfonos, ferrocarriles y, en general, todos aquellos que requieren grandes costes de instalaciones fijas), en los que la competencia lleva consigo el doble empleo y la subutilización de éstas.

c) Se aduce igualmente, como motivo para nacionalizar, la necesidad de prestar, con carácter general, determinados servicios sociales a los ciudadanos, cualquiera que sea su coste y el precio de los mismos. En muchos

⁷ Cfr. Didier Linotte, «Les nationalisations de 1982», en *Revue de Droit Public*, núm. 2, págs. 344-345, 1982.

⁸ Véase una detallada exposición de estas justificaciones pragmáticas (más que ideológicas) en Thompson Hunter, *The Nationalized...*, cit., págs. 9 a 14.

casos éste será inferior a aquél, y solamente mediante subvenciones cruzadas, que requieren un sistema unificado de carácter público, puede hacerse frente a la gestión.

d) Asimismo se ha aducido con frecuencia la necesidad de que sea el Estado el que aporte y reúna los capitales necesarios para la realización de determinadas actividades o producción de bienes que, por su largo período de maduración y rentabilidad a medio o largo plazo, no pueden asumir los particulares.

e) Otras veces se alegan factores relacionados con el interés nacional (por ejemplo, la promoción científica y tecnológica) o el prestigio internacional (mantenimiento de unas comunicaciones aéreas continuas entre los distintos puntos del Imperio Británico) o de defensa y seguridad (nacionalización de fábricas de armamento); todas estas industrias, así como las telecomunicaciones o el correo, son demasiado importantes —se dice— para dejarlas en manos privadas.

f) Finalmente, se justificaron en algún caso como necesaria respuesta al mantenimiento del empleo en sectores deprimidos, pero socialmente importantes (por ejemplo, minas de carbón).

La mejor prueba de la *desideologización* del tema de las nacionalizaciones (que supone la pérdida de su significado profundo y originario), es que los cambios de Gobierno habituales en Gran Bretaña, Alemania, Italia o los Países Bajos, no han supuesto nunca cambios sustanciales de dirección política en este punto (ha habido alternancia de nacionalizaciones y desnacionalizaciones del suelo urbano o del acero en Gran Bretaña, pero ha sido la excepción), por lo que se puede decir que en casi todos los países se llegó a un acuerdo, compartido por todos, de no impulsar más allá las nacionalizaciones de la posguerra. Antes al contrario, se ha producido en los últimos años un movimiento tremendamente crítico hacia la empresa pública y planes de desnacionalizaciones en distintos países (en Gran Bretaña, actualmente en marcha).

3. *Nacionalizaciones del programa común de la izquierda en Francia. Vuelta al socialismo genuino*

En medio de este ambiente, el triunfo de la izquierda en Francia en 1981 ha supuesto una nueva ola de nacionalizaciones, de magnitud y extensión insospechadas y con objetivos de largo alcance. Ha vuelto el socialismo genuino, el que se propone acabar con el capitalismo privado. Con él, las nacionalizaciones han recuperado su significado profundo: un instrumento seguro e irreversible para el cambio de sociedad.

Las nacionalizaciones de 1982 en Francia persiguen, aunque otra cosa se diga, una verdadera ruptura con el sistema establecido: se trata de «retirar la iniciativa, la decisión y la dirección de la economía a los capitalistas privados del país y a las firmas multinacionales para entregárselas al Es-

tado»⁹. Todo ello como medio necesario —y eficaz— para construir un país más justo, una Francia más independiente, una sociedad más igualitaria.

La exposición de motivos del Gobierno, que acompaña el Proyecto de ley de Nacionalización, trató de justificar ésta con razones técnicas: se habla de lucha contra el desempleo, relanzamiento del desarrollo económico, reconstrucción industrial, desafío tecnológico, puesta en marcha de una *verdadera* planificación, presencia competitiva de Francia en los mercados internacionales y otras afirmaciones de este estilo. Sin embargo, todas ellas no son sino artificio lógico colocado *a posteriori pata* justificar como «necesidad pública» (según exige la Constitución) lo que es una opción política previa (y previamente anunciada)¹⁰.

El Gobierno —y en particular algunos de sus ministros menos radicales, como Dreyfus o Delors— ha tratado de presentar las nacionalizaciones como una necesaria medida de política económica (sin implicaciones revolucionarias). En un artículo publicado en *Le Monde*¹¹, el ministro de Industria (Dreyfus, el gran patrón de Renault durante muchos años) trató de presentar la operación como «un medio de acción cara al futuro» basado en razones económicas: para él, la empresa privada, movida sólo por el beneficio, ha sido incapaz de adaptar el aparato industrial francés a la competencia internacional, por lo que ha perdido buena parte de su competitividad y ha sido causa determinante de la crisis empresarial y los altos niveles de desempleo. Las nacionalizaciones vienen, según él, a poner remedio a esta situación.

Junto a la presencia del Estado en los sectores tradicionales, fuertemente marcados por la utilidad pública (monopolios, servicios públicos, actividades de interés público), hoy se impone —según Dreyfus— la presencia del Estado en sectores clave, sobre los que pivota cualquier intento nacional de una coherente política industrial: electrónica, informática, bioindustria, aluminio, vidrio y fundición, industria farmacéutica y de la salud, etc. Esto es lo que ha hecho el Gobierno al nacionalizar, total o parcialmente, los nueve grupos industriales más importantes de Francia (cinco ahora y los otros más adelante), así como la práctica totalidad del crédito, los seguros y los grupos financieros. Ello permitirá al Estado definir un conjunto coherente de objetivos industriales, reconquistar el mercado interior, desarrollar e impulsar la exportación (recuperando previamente la competitividad), ofrecer a las pequeñas y medianas empresas de Francia un sistema de referencia que les sirva de apoyo constante a sus actividades. En una palabra: dotar a Francia de un instrumento de política económica capaz de superar la crisis. He aquí la justificación.

⁹ J. F. Revel, *El Estado megalómano*, pág. 63, 1981.

¹⁰ Véase *L'Actualité Juridique*, D. A., núm. 4 (abril 1982), *Dossier Nationalisations*, páginas 180 y sigs. También un documento revelador del significado de la operación lo constituye el *Rapport Fourcade*, presentado a la Comisión del Senado por los ponentes designados por ésta (Fourcade, Cherioux, Dailly). Sénat, núm. 56, primera sesión, 1981-1982.

¹¹ Diario *Le Monde*, 14-X-1981.

Muy posiblemente, los socialistas franceses son sinceros cuando afirman tales cosas. Pero el escepticismo con que desde fuera (desde fuera del partido y desde fuera de Francia) se ven estos buenos deseos es total. La experiencia que se tiene de la empresa pública y, en general, de la dirección económica estatificada no es muy alentadora y no parece que el cambio de titularidad de los medios de producción vaya por sí solo a producir el milagro¹².

Por lo demás, tales justificaciones, aunque fuesen ciertas¹³, no son más que una parte de la verdad. En ellas subyace toda una filosofía y un modo de entender la vida social, que Dreyfus no dice, pero que los propios socialistas no se han recatado de proclamar en cien ocasiones^M.

¹² Me remito en este punto a cuanto he escrito en otros lugares, especialmente en mi contribución al volumen colectivo *El modelo económico en la Constitución española*, IV parte, *La empresa pública*, págs. 12 a 231. El lento funcionamiento institucional que, por principio, acompaña a la empresa pública, las disfunciones entre dirección central y autonomía empresarial y, finalmente, las presiones de todo tipo a que está siempre sometido el Estado (todo acaba siendo prioritario, porque se quiere contentar a todos), le hacen bastante más incapaz que la empresa privada para imprimir ese dinamismo y renovación que, según se dice, necesita la economía francesa.

¹³ Recordemos aquí que estas explicaciones del Gobierno (o mejor, de una parte de él) recibieron el respaldo y la bendición del premio Nobel de Economía Vasili Leontief en declaraciones al diario socialista *Le Matin* (enero 1982). Este apoyo se hace, sin embargo, con dos reservas: primera, la necesidad de una gestión de la economía (y de las empresas) con independencia de implicaciones políticas, y segunda, la necesidad de resistir las demandas de los trabajadores. Ahí es nada. Ambas condiciones son, casi, de imposible cumplimiento, a la vista de la experiencia que tenemos de la empresa pública (salvo que cambie la naturaleza humana).

Por lo demás, las razones técnico-económicas que se aducen no son muy convincentes. Se dice que a partir de ahora el beneficio empresarial (en los bancos y grupos industriales estratégicos) no será el criterio decisivo. ¿Y cuál será el criterio? ¿La innovación tecnológica, el servicio a la economía nacional, el cumplimiento del plan? ¿Y quién pagará los déficit? No se olvide que los impuestos se pagan sobre los beneficios. Prescindir del beneficio en una actividad empresarial es ciertamente peligroso. Otro tanto hay que decir de los deseos de configurar y experimentar nuevas formas de empresa que permitan avanzar en el logro de la democracia industrial (democracia en el interior de las empresas) y de la democracia económica (nuevas relaciones de producción y sometimiento a la planificación). Épocas de crisis como la presente no son las más adecuadas para andar haciendo pruebas.

De otro lado, el objetivo, confesado, de liberarse del poder internacional (léase multinacionales) se compagina mal con un mundo interdependiente, en el que las vías de la comunicación y cooperación entre los países pasan en ocasiones (especialmente en cuanto a tecnología) a través de estas grandes compañías. Que el rico se imponga al pobre y que el país tecnológicamente avanzado ostente una posición de supremacía es ley de vida. Ello no justifica la autarquía. Finalmente, resulta más que dudoso que los interventores y controladores estatales puedan cumplir su función sobre las empresas con más eficacia de lo que lo hace el mercado.

Por todo ello, la creencia de que con la nacionalización se van a resolver mejor los problemas de la crisis económica (se va a producir más y mejor, se va crear empleo, se van a disminuir costes, se va a exportar más, etc.) es un *acto de fe* socialista. Nada más.

¹⁴ Desde la constitución del nuevo Partido Socialista, PS, en 1971, y su primer programa de Gobierno, titulado *Cambiar la vida* (1972), el nuevo modelo de sociedad socialista ha sido explicado y diseñado una y otra vez; desde el *Programa común* de la *gauche* de 1972 a las *110 Proposiciones* que constituían el programa presidencial de Mitterrand (enero de 1981), pasando por multitud de pronunciamientos y varios libros que el buen escritor que es Francois Mitterrand nos ha ofrecido en los últimos años: *Politique*, Fayard, 1977; *Id et maintenant*, Fayard, 1980; *El grano y la paja* (trad. española, Argos), una especie de libro diario de sus años de oposición, Madrid, 1982. En todos ellos se diseña un modelo de sociedad que nada tiene que ver con el actual.

En el propio texto de la exposición de motivos se contiene una prueba palmaria de los objetivos de fondo que se persiguen. Es la que se refiere al sector bancario y financiero, y dice así:

Por lo que se refiere al crédito, se propone al Parlamento devolver por ley a la nación el poder efectivo de creación de moneda, estableciendo como principio* que se trata de una función nacional y nacionalizando, en consecuencia, el sector bancario.

El presente Proyecto de Ley manifiesta la permanencia de nuestra vinculación a esta concepción de la organización y la política de crédito. Nuestra intención hoy es abrir una *nueva etapa* en un proceso iniciado hace casi medio siglo por gobiernos diferentes, cuya preocupación común era afrontar en las mejores condiciones una situación de peligro económico. ¿Por qué una etapa nueva? Si el Gobierno os presenta este texto es porque en él se plasman las lecciones de la experiencia: el dispositivo establecido en 1936 y 1945 comportaba lagunas que se han manifestado cada vez más evidentes al correr de los años.

Al no nacionalizar más que una parte insuficiente del sistema bancario, el legislador, de la inmediata posguerra no ha extraído todas las consecuencias lógicas de su propia elección. Dejando coexistir un sector bancario público y un importante sector bancario enteramente privado, con un peso suficiente para influir sobre los comportamientos de la profesión, ha permitido que los establecimientos nacionalizados, faltos de orientaciones específicas y explícitas por parte de su accionariado, se hayan constantemente dedicado a no diferenciarse en su manera de actuar de sus competidores privados. Este sistema no ha contribuido, como hubiese sido necesario, a frenar los niveles de paro e inflación; ha mantenido demasiadas empresas en un verdadero ahogo; no ha prestado la atención que convenía a las pequeñas y medianas empresas y a las regiones más necesitadas; ha privilegiado, en exceso, la garantía del prestador a costa de los proyectos del tomador de los créditos.

Y más adelante añade:

Este proyecto de nacionalización no solamente crea posibilidades nuevas para los poderes públicos: les impone también deberes. Corresponderá especialmente *al Estado indicar* mucho más claramente que hasta ahora *a los bancos las orientaciones que desea que éstos sigan*. Esto se aplica a la vez a la formulación de objetivos en el Plan y a la expresión de las preferencias del Estado accionista.

En el cuadro de estas orientaciones, les dejará ejercer la emulación entre bancos y su libertad de decisión... Las empresas y los particulares podrán escoger sus banqueros y éstos tendrán el derecho de decir no a sus clientes. La distinción entre la función de orientación y control, que corresponde al Estado, y las responsabilidades del oficio de banca, que incumbe a los banqueros, deberá ser netamente asegurada. La nacionalización no se deberá convertir en estatificación (subrayados añadidos).

Tal es la transcripción literal de la exposición de motivos en lo que a la banca se refiere. El texto no tiene desperdicio. Dejando a un lado la fundamentación, un tanto infantil, de la reserva al Estado del privilegio regaliano de creación de moneda, que nadie ha puesto en duda y que, a través de las potestades de intervención y control que el Gobierno tiene sobre el sistema bancario, ejerce habitualmente a través del Banco de Francia, por lo que era inútil la nacionalización por este motivo, resulta digno

de destacarse el fondo de la argumentación esgrimida por el Gobierno. Se reprocha a los bancos ya nacionalizados el haberse comportado *como si fueran privados*, inspirándose en los criterios de garantía y riesgo propios de la profesión, lo cual, en opinión del Gobierno, supone un olvido de las exigencias de la economía nacional.

Debe recordarse a estos efectos que en Francia, hasta 1981, más del 75 por 100 del crédito se hallaba distribuido por bancos nacionales o por el sector mutualista, controlado también por el Estado. Los bancos privados, que otorgaban en torno al 20 por 100 de los créditos a la economía, estaban muy lejos de constituir un monopolio, y el Estado disponía, respecto a ellos, de suficientes instrumentos de control. Sin embargo, su sola existencia, al parecer, constituía un mal ejemplo para los bancos nacionalizados, puesto que llevó a éstos a comportarse como aquéllos. Escribe F. Renard (*Le Monde*, 22-IX-1981) que su «pecado mortal» ha sido el mal ejemplo que han dado a la banca nacionalizada, por lo que, para que no vuelva a ocurrir en el futuro, se impone la nacionalización total del sistema¹⁵.

He aquí una completa inversión de los planteamientos propios de una economía de mercado, que en lugar de funcionar por las leyes propias de la oferta y la demanda de dinero (con las correcciones que exija la estabilidad monetaria y la orientación general del sistema por el Banco Central), lo hará a partir de ahora en función de una dirección centralizada del sistema crediticio, la cual se instrumentará a través del Plan y de las directrices que el Estado, como accionista y dueño de todos los bancos, marque en cada momento (determinación de líneas de crédito, fijación de inversiones obligatorias y, en definitiva, asignación de los recursos en función de las prioridades políticas). El propio Gobierno lo confiesa así en otro momento de su exposición:

La extensión de la nacionalización hará posible los *cambios de hábitos, de actitudes y estrategias*, a fin de que los establecimientos encargados de financiar los proyectos de las empresas y de los particulares *sirvan mejor los objetivos* que nuestro país se haya fijado.

¿Quién es «nuestro país»? Obviamente, el Gobierno, a cuyo impulso y bajo cuya dirección funcionará a partir de ahora el sistema bancario. Ya se comprende que en este marco la apelación a «la emulación entre bancos y su libertad de decisión» es más aparente que real, tanto para el prestamista como para el prestatario; y la referencia final a que «la nacionalización no se convierta en estatificación» es pura literatura (volveremos sobre este punto).

Desde una perspectiva puramente económica, la nacionalización del sistema bancario en su totalidad era innecesaria; desde el punto de vista de

¹⁵ Me referí ya a este problema —la imposible convivencia de la banca nacionalizada con la banca privada en Francia—, denunciado con anterioridad por F. Renard (*Le Monde*, 6 de julio de 1977), en mi libro sobre *La empresa pública*, cit., págs. 42 y sigs.

la buena gestión, puede incluso llegar a ser contraproducente, pues no hay que olvidar que un banco trabaja con el dinero de sus depositantes, y que si, por pretendidos motivos de interés nacional, asume riesgos excesivos, es muy fácil que ponga en peligro el ahorro ajeno (ello supone que el Tesoro tendrá al final que acudir a cubrir sus déficit de explotación). El funcionamiento del sistema bancario en Francia, hasta este momento, era un ejemplo de economía mixta *de mercado*; pero justamente esto, que para algunos constituía un gran logro (una demostración de que los bancos estatales también pueden funcionar bien), para los socialistas constituye un gran fracaso, por cuanto la banca pública no se comporta como tal, lo cual demuestra que, en el fondo, el compromiso es imposible (la empresa pública no se compagina bien con el funcionamiento de mercado).

El nuevo sistema se caracterizará por una distribución del crédito planificada y centralizada en amplia medida. Las decisiones de concesión o denegación de créditos corresponderán a cada banco; pero en lugar de estar determinadas por el mercado (riesgos y garantías, tasa de interés que el prestatario esté dispuesto a asumir, competencia entre prestadores y tomadores de créditos, etc.), las decisiones vendrán en gran medida condicionadas, si no determinadas, por las directrices del Gobierno de turno. Como dijo M. Fourcade en su Informe al Senado, el *Fait du Prince* sustituirá en muchos casos al estudio comparado de costes y beneficios de cada operación¹⁶.

Pues bien: ésta es la mejor demostración del sentido último que tienen las nacionalizaciones francesas de 1982. No son sólo medidas económicas. El tratamiento dado al sector bancario y crediticio refleja claramente, como ha señalado Revel, el «vasto designio moral y político» que subyace en las nacionalizaciones¹⁷.

La naturaleza misma de las empresas nacionalizadas refleja también la filosofía que inspira la operación. En efecto, no estamos aquí ante empresas con un objeto social determinado, de utilidad pública o de servicio público, como antaño solían ser las nacionalizaciones, sino que estamos ante grupos de empresas de composición muy diversificada, cuyas actividades son múltiples (desde la fabricación de ordenadores o locomotoras a la de platos y cacerolas, de la construcción naval a la gestión hotelera, pasando por todas las actividades que uno pueda imaginar).

¿Cómo acreditar la *necesidad* o la *utilidad pública de las actividades* para justificar constitucionalmente su nacionalización? ¿Si no se sabe ni siquiera cuáles son! Esta ha sido una de las cuestiones que los juristas plantearon ante el Conseil Constitutionnel (lo veremos después); pero lo que ahora interesa destacar es que la causa legitimadora de la nacionalización de 1982 no está en la utilidad pública de la actividad, sino en la *necesidad pública de la operación de nacionalizar*.

¹⁶ Rapport du Sénat..., cit., págs. 32 y sigs.

¹⁷ J. F. Revel, *El Estado megalómano*, cit., pág. 79.

Se entiende como una necesidad pública la socialización de aquellos sectores básicos —estratégicos— que, por su naturaleza y sus dimensiones, permitirán la reorientación de la economía francesa por el Estado. Ni más ni menos. Como dice Linotte¹⁸:

Se ha pasado de la idea de nacionalización de un sector, de una empresa o de una actividad determinada a la idea de que *es la actividad económica en su carácter indiferenciado* (aunque no en su totalidad) la que constituye, en sí misma, un objeto posible de *apropiación pública*.

Especialmente cierto resulta este juicio en el caso de las dos compañías financieras (Paris et Pays-Bas y Compagnie de Suez), sociedades de cartera titulares de importantes paquetes de acciones en las más diversas empresas y sectores industriales (dentro y fuera de Francia). El sentido de esta nacionalización es evidente, y lo confiesa el Gobierno:

El peso en la economía nacional de estas grandes estructuras financieras, propietarias de bancos y empresas, es considerable. Su nacionalización es necesaria...

Así pues, tanto en el texto de la Ley (exposición de motivos) como en el propio objeto de las nacionalizaciones, se refleja el objetivo que se busca: asegurar al Estado la dirección y el mando de la economía en su conjunto. Esto es un cambio rotundo en el modelo económico: de una economía de mercado, con un sector público más o menos importante, pero inserto en el mercado, se pasa a una *economía de dirección central*, en la que el Estado domina los centros de decisión económica y en la que el resto de los agentes (pequeñas y medianas empresas, pequeños bancos, consumidores, profesionales, etc.) actuarán en un marco de *libertad limitada*.

El proyecto nacionalizador francés se ha vestido de lenguaje técnico (superación de la crisis, recuperación del empleo, reconquista del mercado interior y otras expresiones semejantes), pero ello no alcanza a disimular su verdadero significado. Este se nos aparece con claridad si se recuerda que la Ley de 1982 no es sino la realización fiel del Proyecto de 1972 (cuando no había crisis, ni desempleo, ni reconquista alguna que hacer)¹⁹, y éste se justificaba con las siguientes palabras del Programa Común de

Para romper la dominación del gran capital y poner en práctica una política económica y social nueva, que rompa con la que aquél practica, el Gobierno realizará progresivamente la transferencia a la colectividad de los medios de producción más importantes y de los instrumentos financieros actualmente en las manos de los grupos capitalistas dominantes.

¹⁸ Didier Linotte, «Les nationalisations de 1982», en *Revue de Droit Public*, núm. 2, págs. 444 y sigs., 1982.

¹⁹ André G. Delion y Michel Durupty, *Les nationalisations 1982*, págs. 6 y sigs., Economica, París, 1982. Puede verse en este estudio un análisis comparativo del programa de nacionalizaciones de 1972 (Programme común) y 1982 (Projet Socialiste, 110 Propositions pour la France). Son, casi exactamente, las mismas.

Este lenguaje, ideológico y combativo, de lucha de clases, producto de la pluma de los ideólogos del partido, ha sido sustituido por el lenguaje técnico del señor Dreyfus. Ante tal cambio de estilo, un viejo conocedor del tema, André G. Delion, se pregunta: «¿mutación real o argumento de oportunidad?»²⁰. Después de todo lo dicho hasta aquí, la respuesta es evidente. Lo que el socialismo pretende en Francia no es sólo un cambio de dirección de la política económica, cosa que podría hacer perfectamente desde el Estado, ni siquiera la ampliación del sector público a algunas nuevas empresas, respetando el sistema, sino que lo que se pretende es un cambio en la estructura misma de éste, en las formas de propiedad y de empresa, en el modo de conducir la economía. En definitiva, un *cambio de sociedad*. ¿Sobrevivirá, tras este cambio, la propiedad privada y la liber-tal empresarial? Sólo muy relativamente. Será una propiedad limitada, intervenida, condicionada, de hecho o de derecho, a mil determinaciones gubernamentales. La libertad empresarial se limitará a las pequeñas y medianas empresas (las grandes serán estatales), y sólo en el marco de las decisiones previamente adoptadas por el Gobierno podrán adoptar las suyas propias, con un horizonte siempre limitado en cuanto a crecimiento y expansión.

II. Nacionalización de Rumasa: un análisis de urgencia

Las líneas anteriores fueron escritas hace varios meses. Yo no podía imaginar entonces la actualidad que iban a cobrar en estos días. De su texto se desprende que no se contemplaba en ellas la realidad española, sino las masivas nacionalizaciones que han tenido lugar en Francia en fecha reciente. Ahora que se ha adoptado por el Gobierno socialista español una decisión sin precedente en nuestra historia económica, parece conveniente y oportuno hacer unas consideraciones finales sobre este asunto.

¿Se incluye la nacionalización de Rumasa en la tradición, ideológica y política, del socialismo genuino, tal como acaba de ser descrito? Se nos dice que no, que estamos aquí ante una operación puntual y aislada, motivada por una urgente necesidad pública; que con ello no se altera, sino que se cumple escrupulosamente el programa electoral (nacionalización de la red de alta tensión y de los bancos en crisis); que esto no debería entenderse como el comienzo de una política de nacionalizaciones por parte del Gobierno; que, en la medida de lo posible y siempre que queden a salvo los intereses del Tesoro, se devolverán al mercado las empresas ahora nacionalizadas. Finalmente, el propio presidente del Gobierno, en conversación mantenida con el representante de la gran banca, le reitera el propósito de devolver al sector privado incluso los bancos expropiados.

El tiempo dirá si todo ello es realizable, pues, aunque no hay por qué

dudar, en principio, de las afirmaciones de los gobernantes, tampoco hay que creerlas: simplemente hay que suspender el juicio y esperar. La experiencia histórica nos dice que tales devoluciones al sector privado son muy difíciles (recuérdese las dificultades que en este momento está encontrando el Gobierno Thatcher en Gran Bretaña, un Gobierno desnacionalizador donde los haya; las causas de esto son muchas y no puedo explicarlas ahora). En el caso concreto de los bancos, jamás se ha producido —que yo sepa— la reprivatización de bancos nacionalizados en ningún país del mundo. Fuentes próximas al propio Gobierno han hecho ya algunas reservas a las primeras declaraciones de su presidente. Pero, en fin, más que hacer profecías o juzgar intenciones, lo que hay que hacer en este momento es preguntarse —y tratar de explicar— qué ha pasado aquí. Voy a dividir esta exposición en tres partes: 1) los datos económicos; 2) las soluciones jurídicas, y 3) las consecuencias políticas y sociales. Al hilo de la exposición, trataré de ofrecer algunas conclusiones o enseñanzas que se desprenden, en mi opinión, de lo acontecido.

1. *Los datos económicos.*

Justificación de la intervención del Estado

No soy un experto en economía ni en financiación de empresas, por lo que no voy a formular aquí juicios definitivos ni valoraciones personales. Me limitaré a exponer las razones que, de una manera incompleta y parcial, se nos han dado hasta ahora. El Gobierno, en su comunicación oficial al país el día 24 de febrero pasado, a través de las cámaras de televisión, y en su declaración ante el Parlamento del día 1 de marzo, ha aducido las siguientes razones para su intervención.

1. Concentración de riesgos en los bancos del grupo del orden del 62 por 100, salvo en el Banco Atlántico.
2. Sobrevaloración de activos y falseamiento de la cuenta de resultados, que de un resultado positivo de 6 389 millones de beneficios pasa, hechas las depuraciones consiguientes, a una pérdida de 9 381 millones.
3. Prácticas poco ortodoxas en la gestión del grupo bancario, con concesión de préstamos a personas interpuestas, renuncia o no exigencia por los bancos del pago de intereses a las sociedades del grupo y otras semejantes.
4. Obstrucción a la labor de control y tutela encomendada al Banco de España y desobediencia a las autoridades monetarias, lo que ha dado lugar a numerosos expedientes sancionadores.
5. Existencia de una deuda tributaria de 20 689 millones (hasta 1980), fruto de actas levantadas a la empresa que han recibido por parte de ésta la *no conformidad*; asimismo, posible delito fiscal

de no haber ingresado en Hacienda impuestos retenidos a cuenta. 6. Posibles irregularidades en las cotizaciones a la Seguridad Social, con falta de abono a la tesorería de ésta, de cantidades retenidas a los trabajadores.

Toda esta información la acompañaba el ministro de una historia puntual y detallada de las tensas relaciones entre el grupo y las autoridades: advertencias, informes, cartas cruzadas, expedientes sancionadores, amenazas de suspensión de la inscripción en el Registro de Entidades Bancarias, exigencia y realización de auditorías (unas acabadas, otras inacabadas); requerimiento de la Comisión Gestora del Fondo de Garantía de Depósitos; comunicación notarial conminatoria para que se termine la auditoría de Arthur Andersen, y, finalmente, una carta a cada banco, del 17 de febrero pasado, en la que el FGD considera incumplido el compromiso de hacer auditorías (curiosamente, el plazo para el cumplimiento de este compromiso no acababa hasta el 10 de marzo). La historia posterior es conocida: declaraciones imprudentes (¿no calculadas?) del ministro, que siembran el pánico, reacción agresiva de Ruiz Mateos, encuentro entre ambos, sin acuerdo, y decreto-ley por sorpresa, que acaba con la empresa.

El señor Boyer, en las dos ocasiones en que ha ofrecido al país una versión completa de los hechos, ha mezclado en ellas datos y consideraciones de muy diverso valor. Aun dándolos por buenos y aceptando la veracidad de lo que nos ha dicho, parece seguro que ésa no es *toda* la verdad; para emitir un juicio en Derecho, tanto en procedimientos administrativos como judiciales, es siempre necesario oír a las dos partes. Aquí no hemos oído más que a una.

La otra parte —los representantes o abogados del grupo— apenas si ha respondido a las acusaciones. En una entrevista de Ruiz Mateos, de carácter muy general, a la prensa de Madrid, se ha salido al paso de algunas afirmaciones del ministro Boyer: sobre la valoración de activos ha dicho que no son artificiales, sino reales, de acuerdo con criterios de coste de reposición; sobre las deudas fiscales, que no son tales hasta que no estén confirmadas o declaradas en firme por los tribunales; sobre concentración de riesgos, que ello está en función de las empresas en que aquéllos se sustentan y de la amplia y diversificada gama de actividades en que el grupo trabaja, y sobre desobediencia y obstruccionismo a las autoridades monetarias, según el grupo, no hay tal, sino discrepancias legítimas sobre el estilo de dirección (la concepción clásica y tradicional sobre los bancos es muy respetable —dicen—, pero ¿dónde está el carácter vinculante o imperativo de dicho criterio?), así como sobre criterios de auditoría de Arthur Andersen y canales que deben seguir las informaciones y resultados obtenidos por la empresa auditora.

A estas afirmaciones de una y otra parte, los comentaristas y la prensa han añadido otros datos, como los siguientes: nunca el grupo ha dejado de pagar una sola nómina, nunca se ha dejado una letra o un talón impa-

gados, nunca el grupo ha tenido conflictos colectivos con sus trabajadores; en el último año, el *holding* ha tenido saldo favorable en sus operaciones interbancarias (esto es, ha prestado a otros bancos más dinero del que ha recibido de éstos, para mantener en todo momento el coeficiente de liquidez que impone el Banco de España); la propia Administración le confió a esta entidad la liquidación de las deudas de Fidecaya, como entidad que ofrecía garantía, otorgándole a estos efectos un crédito (préstamo) extraordinario del artículo 37 de la Ley de Crédito Oficial, y, finalmente, hace pocas semanas, ha permitido o autorizado la adquisición de una empresa dependiente financieramente del Banco Exterior. El grupo, por lo demás, hizo frente, sin necesidad de ayuda del Banco de España, a masivas retiradas de fondos (más de 8 000 millones), producidas como consecuencia de las declaraciones del ministro.

Como conclusión del Gobierno, se nos quiere hacer ver, a través de todos los datos aportados por el ministro, que la situación patrimonial y financiera del grupo era desastrosa; que Rumasa era un grupo al borde del hundimiento total, en situación «agónica», como la definió Boyer, y que ante esta situación el Estado debía intervenir. Por el contrario, la conclusión del grupo Rumasa y la sospecha de parte de la oposición parlamentaria, aunque ésta sin más datos que los escuchados verbalmente al ministro, es que quizá ha sido el Gobierno el que ha creado o provocado esa situación; que Rumasa tenía ciertamente dificultades graves, como oíros muchos grupos españoles, pero que, a diferencia de lo que se hizo y se está haciendo todavía con algunos de éstos (Explosivos Río Tinto, sin ir más lejos, grupo que el actual ministro de Economía conoce bien), con Rumasa se ha practicado, consciente o inconscientemente, una política de acoso y derribo.

No se sabrá hasta dentro de mucho tiempo —si es que se sabe alguna vez— la verdadera realidad de las cosas, y quedará siempre en el terreno de lo futurible lo que hubiese podido pasar si en lugar de hacer lo que se hizo se hubiera hecho otra cosa. Lo que ahora interesa, sin embargo, analizar son las alternativas posibles que, ante situaciones semejantes, tiene el Estado y las soluciones legales que ofrece el ordenamiento jurídico español.

2. *Las soluciones posibles*

Las alternativas, que el propio ministro enumeró y que le fueron ofrecidas, según nos dijo, en el informe del Banco de España, eran las siguientes:

- 1.^a Continuar como hasta ahora y esperar: intensificar el control por parte del Banco de España, instruir nuevos expedientes sancionadores, llegar a cancelar la inscripción de algún banco en el Regís-

tro de entidades bancarias y dejar las otras empresas de Rumasa a su suerte.

- 1.^a Aplicar las medidas cautelares de intervención y control previstas en el Decreto 45/1978, de 6 de marzo; en el Real Decreto-ley 4/1980, de 28 de marzo, y en el Real Decreto 567/1980, de 28 de marzo, que desarrolla y completa los anteriores. Esta normativa permite la adopción de muy enérgicas medidas de intervención para asegurar el buen funcionamiento de las entidades de crédito bancarias; medidas que alcanzan a:
 - a) Acordar, en tanto se supera dicha situación o se sustancia, en su caso, el expediente sancionador, la *suspensión temporal de los órganos* de administración y dirección de la entidad bancaria, nombrando a uno o varios administradores profesionales que asuman las atribuciones de aquéllos.
 - b) Acordar, con el mismo carácter provisional, la *intervención de una entidad bancaria por personas designadas por el Banco de España, sin cuyo curso no tendrán validez los acuerdos y actos* de los órganos de gobierno y dirección de la entidad intervenida, que serán nulos de pleno derecho a partir de la fecha en que la intervención se publique en el *Boletín Oficial del Estado* y se haga la oportuna inscripción en el Registro Mercantil. Esta intervención podrá acordarse también a petición razonada de los órganos de administración del banco privado (Art. 1, Decreto-ley 5/1978).

En el supuesto de que en el expediente sancionador que, en su caso, se instruya recaiga la sanción de exclusión del Registro de Bancos operantes en España, los administradores designados se convertirán en liquidadores de la entidad.

- í.^a La tercera solución citada por el ministro era la exclusión o expulsión de los bancos de Rumasa del Fondo de Garantía de Depósitos, en aplicación del artículo 5.1 del Real Decreto 567/1980, que dice así:

Art. 5.º El Banco de España, previo informe de la Comisión Gestora, podrá conminar a los administradores de un banco para que, en el plazo máximo de un mes, adopten las medidas necesarias, a fin de restablecer su situación patrimonial, cuando estime, a la vista del balance y de la información obtenida mediante auditoría o por otros medios, que se dan los supuestos contemplados en los artículos noventa y nueve y ciento cincuenta punto tres de la Ley de Sociedades Anónimas, o que sus pérdidas expresas o tácitas son de tal magnitud que ponen en peligro el normal funcionamiento y la necesaria solvencia de la entidad.

El cumplimiento de la conminación contemplada en el apartado anterior implicará la exclusión del fondo de la entidad afectada.

La exclusión es una medida que desemboca en la muerte y liquidación del banco, pues, según el artículo 3.1 de esta misma norma, «la pertenencia al Fondo será requisito imprescindible para acceder a la financiación del Banco de España», lo cual es absolutamente necesario para subsistir.

4.^a La cuarta y última solución era la expropiación por causa de utilidad pública e interés social, consistente éste en la necesaria protección de los puestos de trabajo y de los intereses legítimos de los depositantes, así como la defensa de la estabilidad del sistema financiero. Este último supuesto exigiría muy probablemente, dada la mutua interrelación del grupo y la unidad de dirección financiera y patrimonial con la que se operaba, la expropiación total.

De estas cuatro posibilidades, la primera y la tercera no eran soluciones: ni se podía continuar así ni la expulsión y el abandono de los bancos a su suerte cubrían los objetivos del sistema. La opción estaba entre las otras dos. En su primera intervención ante las Cortes, el ministro afirmó que el Banco de España había recomendado la expropiación; pero al día siguiente, a preguntas reiteradas del señor Bravo de Laguna, rectificó, afirmando que el Banco no se había pronunciado en favor de ninguna de las alternativas ofrecidas, y que había sido el Gobierno el que había optado por la última de ellas: la expropiación.

Las razones aducidas para ello no han sido convincentes. Las finalidades de interés social que se esgrimen como *causa expropriandi* parece podían conseguirse igualmente con la intervención, y así lo han entendido la mayoría de los grupos parlamentarios. Esto es lo que se ha hecho en todos los casos anteriores. Alega el Gobierno como razón para expropiar —y en esto, sorprendentemente, le apoya la AEB— que se trata de un grupo industrial que posee bancos y no un banco que tiene participaciones accionariales en empresas; pero no se alcanza a ver que una cosa justifique a la otra. La intervención de la totalidad de los bancos del grupo y su gestión o saneamiento autónomo era jurídica y empresarialmente posible, máxime si tenemos en cuenta que el artículo 3.4 del Real Decreto 567/1980 permite que el control de auditoría se extienda «a las sociedades filiales del Banco o al grupo de sociedades que controle a éste». Por otro lado, sí parecía absolutamente necesario el completo control de gestión del grupo: podía haberse acudido a la intervención global, también de las empresas no bancarias, al amparo del artículo 128.2 de la Constitución, instrumentado, por el momento, en las Leyes de 1 de septiembre y 24 de noviembre de 1939, sobre intervención de empresas y ordenación y defensa de la industria, que siguen vigentes, con las adaptaciones necesarias. Aquí el decreto-ley habría bastado.

Esta técnica de intervención de empresas ha sido la habitualmente utilizada en España en casos similares, y a ella se refiere el artículo 11 de la Ley del Patrimonio del Estado al decir:

Cuando el Gobierno acuerde la incautación o intervención de empresas, conforme a las leyes vigentes, el Ministerio de Hacienda controlará la correspondiente gestión, pudiendo proponer, en caso de permanencia de la misma superior a un año, la formalización social de la participación estatal o la conversión de la empresa incautada o intervenida en empresa nacional, siendo de aplicación a estos efectos el procedimiento de expropiación forzosa.

Obviamente, la intervención puede desembocar —así ha ocurrido en muchos casos— en una nacionalización, pero ésta se hace entonces en mejores condiciones, con más conocimiento de las cosas y si la actividad, efectivamente, lo requiere. Si no fuese así, puede simplemente liquidarse, pues no tiene ningún sentido expropiar primero para liquidar la empresa después. Esta es la razón fundamental por la que el Estado, antes de expropiar, interviene la empresa. Muy posiblemente, la intervención bastaba, bien la del FGD sobre el grupo bancario, o bien ésta, unida a la del Estado, sobre el resto de las empresas. Era una medida menos odiosa y menos alarmante para el mundo económico. Para los trabajadores y los depositantes (al menos, en la gran mayoría de los casos), igualmente segura. Para el Estado, obviamente, más barata, pues no hay transferencia inicial de propiedad ni justiprecio que abonar (habrá, como en otros casos ha habido, la aportación ordinaria o extraordinaria del Estado al FGD para garantizar los depósitos, pero esto tampoco se evita con la expropiación), y para la buena marcha de las mismas empresas, quizá menos traumática, pues éstas podían haber seguido funcionando apoyadas en sus cuadros directivos, a los cuales vendrían a unirse los nuevos interventores o administradores, en lugar de producirse el corte brusco en la alta —y no tan alta— dirección que en estos momentos se está produciendo.

¿Dónde están, pues, las verdaderas razones para nacionalizar? Intuyo que éstas son fruto de un extraño maridaje: por una parte, el interés del propio Fondo (esto es, de los grandes bancos que lo alimentan), que podría verse incapaz de hacer frente por su cuenta al famoso agujero generado por el grupo de bancos de Rumasa (no se dan cifras, pero después de la experiencia de Banca *Catalana*, y los demás, los siete grandes, que son los que básicamente corren con el gasto, debían de estar aterrados). Este fue, sin duda, un gran *in-put* de la decisión, que los grandes bancos hicieron llegar al Gobierno (el presidente, en algún momento lo ha dado a entender). El otro factor era, aunque otra cosa se diga, el interés ideológico-político del PSOE, que tiene muchos sectores que atender y una natural «querencia» a las nacionalizaciones, como la primera parte de este estudio demuestra.

Estas son, quizá, las causas profundas. Lo demás es hojarasca. Ninguna de las informaciones económicas ofrecidas hasta ahora, por graves que sean, justifican una expropiación: ni la concentración de riesgos, ni la sobre-valoración de activos, ni la existencia de sociedades instrumentales o fantasma, ni las cajas B, ni la deuda tributaria, ni siquiera el delito fiscal o el supuesto fraude a la Seguridad Social justifican la privación de propiedad a sus legítimos dueños. De lo contrario, me temo que muchos otros españoles podrían verse expropiados cualquier día; pero no debe olvidarse que la confiscación —pena que acompañaba a ciertos delitos— hace muchos años que desapareció de los códigos penales.

3. *Instrumentación jurídica. El problema de las formas*

Pero vamos a suponer, a efectos de nuestro discurso, que la expropiación era necesaria. En último término, el Estado es el único que puede válidamente decidir sobre la necesidad de expropiar, y es muy difícil, por no decir imposible, controlar jurídicamente esas decisiones. El único control posible es el de la forma y el procedimiento a seguir en estos casos. Estamos aquí en el debatido problema de la constitucionalidad del Decreto-ley 2/1983.

Hay que distinguir en este punto dos aspectos: la forma elegida —la vía del decreto-ley— y el fondo —la regulación sustantiva en él contenida.

A) *¿Es constitucional la nacionalización por decreto-ley?*

Las previsiones constitucionales en la materia son las siguientes:

Artículo 333:

Nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto en las leyes.

Artículo 128:

1. Toda la riqueza del país en sus distintas formas, y sea cual fuese su titularidad, está subordinada al interés general.

2. Se reconoce la iniciativa pública en la actividad económica. Mediante ley se podrá reservar al sector público recursos o servicios esenciales, especialmente en caso de monopolio, y asimismo acordar la intervención de empresas cuando así lo exigiere el interés general.

Artículo 86:

1. En caso de extraordinaria y urgente necesidad, el Gobierno podrá dictar disposiciones legislativas provisionales, que tomarán la forma de decretos-leyes y que no podrán afectar al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado, a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el título I, al régimen de las Comunidades Autónomas ni al Derecho electoral general.

En una primera interpretación, ajustada a la letra de la ley, puede afirmarse con bastante coherencia lo siguiente: esas «leyes» a que se refiere el artículo 33 de la Constitución, y a que ha de sujetarse toda expropiación, son sin duda la Ley de Expropiación Forzosa (en adelante LEF), que es la ley general en la materia, y otras leyes especiales (Ley del Suelo, Ley de Reforma y Desarrollo Agrario y otras muchas), que establecen procedimientos especiales, siempre respetando los principios de aquella, que es la ley-cabeza. La LEF, aunque anterior a la Constitución, se ajusta plenamente a los principios consagrados por ésta respecto a la protección de la propiedad. Pues bien, tanto el artículo 11 como el artículo 12 de aquella ley exige que, en el supuesto de expropiaciones singulares como es la presente, «la declaración de utilidad pública deberá hacerse mediante *ley aprobada <en Cortes>*. Y además, «en cada caso». Frente a esto, ningún precepto en

la Constitución autoriza al Gobierno a actuar como lo ha hecho. Al contrario, el artículo 86, al regular el decreto-ley para casos de «extraordinaria y urgente necesidad» —admitamos que aquí la hubiese—, establece que aquéllos «no podrán afectar [...] a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el título I [...]», entre los que está, naturalmente, el derecho de propiedad (art. 33, en que el Gobierno pretende apoyarse). Y finalmente, el artículo 53 prevé que «sólo por ley [...] podrá regularse el ejercicio de tales derechos y libertades» (los del capítulo II del título I), y el artículo 128.2 exige igualmente ley para decidir reservas al sector público «y asimismo (para) acordar la intervención de empresas cuando así lo exigiese el interés general».

Frente a esta interpretación lineal de los textos, el Gobierno (sus asesores jurídicos) ha esgrimido en apoyo del decreto-ley tres argumentos/que básicamente son:

a) El artículo 86 no puede ser entendido con criterio maximalista, prohibiendo el decreto-ley para toda regulación que de alguna manera afecte a todos los derechos del capítulo II de la CE, pues de entenderse así se vaciaría de contenido el precepto haciéndolo completamente inútil. Buena prueba de ello —se dice— es que la gran mayoría de los decretos-leyes dictados con posterioridad a la Constitución afectan a esos derechos. Según esta interpretación, el decreto-ley estaría solamente vedado para los derechos y libertades de la sección 1.^a del capítulo II (no para los de la sección 2.^a, en la que se encuentra el derecho de propiedad).

b) A esta misma conclusión se llega, según esta interpretación, en base al artículo 28.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, en el cual se declaran expresamente inconstitucionales los decretos-leyes que regulen materias objeto de ley orgánica (así como otras disposiciones con fuerza de ley que incurran en semejante vicio). Pues bien —se dice—, interpretando este texto *a sensu contrario* se deduciría la tesis que interesa al Gobierno, a saber: que sólo se prohíbe el decreto-ley para los derechos y libertades de la sección 1.^a del capítulo II. Este argumento viene a equiparar en su alcance los artículos 81 y 86 CE, haciéndolos coincidir en cuanto a extensión, lo cual significaría que, según él, las materias sometidas a ley orgánica coinciden con las prohibidas al decreto-ley. No siendo el derecho de propiedad ni la libertad de empresa una de esas materias,, resultaría constitucional el decreto-ley para nacionalizar.

c) El tercer argumento es que no nos encontramos aquí ante una regulación general de la propiedad, que es lo que el artículo 86 prohíbe, sino con una aplicación singular del procedimiento expropiatorio, la cual no incluye reglas que alteren esencialmente los principios de la institución. Por tanto, la función social de la propiedad (reconocida en el artículo 33.2) y la subordinación de toda la riqueza al interés general (que reconoce el artículo 128.1) permiten utilizar el decreto-ley para autorizar el uso de la potestad expropiatoria en un caso concreto. Según esta tesis, las garantías exigidas por la Constitución son diferentes cuando se regula o delimita

el contenido de la propiedad (que exige ley: art. 53.1 CE) y cuando se impone el sacrificio de una situación patrimonial específica y singular (que no requiere ley: el ministro de Justicia llegó a decir que ni siquiera decreto-ley; que esto había sido una concesión graciosa, una generosidad del Gobierno).

Estos tres argumentos son, a mi juicio, erróneos. Y aunque no sé si pueden llegar a ser calificados de «un puro disparate», como hizo el señor Herrero de Miñón, no cabe duda de que violentan gravemente tanto la letra de los textos constitucionales como su espíritu, en la medida en que éste se trasluce de los trabajos preparatorios de la Constitución. Veámoslo.

a) El primer argumento es una simplificación inadmisibles. Una cosa es regular por decreto-ley aspectos que inciden en el ejercicio del derecho de propiedad o de la libertad de empresa, limitando éstos cuando sea necesario y urgente, o estableciendo requisitos o condiciones para su ejercicio, y otra cosa es su negación radical o privación del mismo, que es en lo que la expropiación consiste. El 86.1 trata justamente de preservar del decreto-ley esto último. ¿Que el decreto-ley debe ser utilizado con gran cautela y moderación cuando afecte, de cualquier modo que sea, a los derechos de los ciudadanos? Naturalmente. Bienvenida sea esta conclusión.

b) El segundo argumento no resiste un análisis. Esa pretendida equiparación entre el artículo 81 y el 86 es algo que está montado en el aire. Si uno compara los textos comprueba que en el 81, cuando exige ley orgánica habla de «derechos fundamentales y libertades públicas», que es justamente el título que reviste la sección 1.^a del capítulo II; en cambio, el artículo 86, cuando prohíbe el decreto-ley habla de «derechos, *deberes* y libertades», incluyendo así en su ámbito de prohibición un nuevo elemento, que claramente se refiere a la sección 2.^a del citado capítulo, la cual se intitula precisamente «de los derechos y *deberes de los ciudadanos*». Obviamente, la expresión del 86.1 es más amplia que la del 81, lo cual además es lo que le da sentido propio al primer precepto (el 86), que de otro modo vendría a ser una pura reiteración de lo ya dicho en el anterior (el 81). Hemos de suponer que esa reiteración no quiso cometerse, sino que cada precepto tiene su sentido propio, por lo que hay que concluir que el 86 es más amplio que el 81. Ello es, además, institucionalmente coherente, porque, en efecto, la sección 1.^a consagra unos derechos fundamentales de mayor jerarquía que la sección 2.^a y reciben por ello una doble protección especial: exigencia de ley orgánica y amparo constitucional. Pero tan «derechos fundamentales» como aquéllos (y, por tanto, *garantías institucionales del modelo de sociedad*) son los contenidos en la sección 2.^a (entre ellos el derecho de propiedad, el derecho a la herencia, el derecho a la negociación colectiva, o la libertad de empresa), que reciben ese segundo nivel de protección (reserva de ley, con prohibición de decreto-ley). Finalmente, hay un tercer nivel: las demás materias sometidas a reserva de ley y no incluidas en el artículo 86.1, que pueden, por razones de urgencia, ser reguladas por decreto-ley.

A idéntica conclusión se llega también desde el análisis de los antecedentes constitucionales. Recordemos en primer lugar que cuando se discutía el artículo 86.1, el Grupo Socialista del Senado presentó una enmienda según la cual los derechos del capítulo II, sección 2.^a, podrían ser objeto de regulación por decreto-ley, sin que de ello —decían— pudiera derivarse perjuicio alguno. Pues bien, esta enmienda fue retirada, no fue defendida ni sometida a votación, respetándose así la propuesta hecha por el señor Fraga de incluir en la prohibición del decreto-ley *todos* los derechos, deberes y libertades contenidos en el capítulo II del título I de la Constitución.

Finalmente digamos aquí, ante la sorprendente afirmación que hizo el ministro de Justicia en su intervención de que la interpretación de la expresión «derechos, deberes y libertades» no puede ser expansiva (frente al uso del decreto-ley), hay que afirmar justamente lo contrario. La vieja regla dice: *odiosa sunt restringenda*. Y es patente que en una economía de mercado y en una sociedad de libertades, una nacionalización es doblemente odiosa. Por tanto, en la duda sobre la licitud del decreto-ley —y habrá de admitirse que al menos duda existe—, hay que estar por la prohibición. Esto es un principio ético-político que, al margen de la legalidad formal, debió ser tomado en consideración.

Sorprende que el PSOE acuda ahora con tanta facilidad a estos procedimientos rápidos y eficaces de legislar, que tanto criticó antes. Resulta sorprendente porque cuando se discutía la Constitución, su principal portavoz en estas cuestiones —el señor Peces-Barba—, discutiendo precisamente la expresión «ley votada en Cortes», explicaba su oposición a ella en base a que «el término ley está reservado a la ley aprobada por el Parlamento». «La expresión ley votada en Cortes' —decía— es un término franquista que obedece a que durante el régimen anterior, cuando se mantuvieron las prerrogativas extraordinarias del anterior jefe del Estado, existían dos tipos de leyes: leyes de prerrogativas del jefe del Estado y leyes votadas en Cortes. Como eso ya no es hoy, felizmente, una realidad, y no hay más leyes que las que apruebe el Parlamento, de acuerdo con el procedimiento establecido en la Constitución, es por lo que entendemos que no es necesaria la expresión 'ley votada en Cortes'; queda muy claro el sentido que tiene aquí (se discutía el art. 133 de la Constitución), diciendo solamente ley, que es el mismo sentido que tiene en otros sitios donde no hemos añadido Votada en Cortes' cuando se ha utilizado la expresión 'mediante ley'» (*Diario de Sesiones del Congreso*, núm. 87, pág. 3200, CAC, Sesión del 13 de junio de 1978). Hasta aquí el testimonio del actual presidente de la Cámara. Pues bien, uno de esos sitios en los que para el Partido Socialista de entonces resultaba muy claro el significado era el artículo 128, que hoy precisamente se pretende esgrimir por ese mismo partido para justificar la nacionalización por decreto-ley.

En todo este contexto, el artículo 28.2 LOTC no demuestra nada. Simplemente reitera que será anticonstitucional la invasión por el decreto-

ley de las materias objeto de ley orgánica. No se entiende por qué hay que ver aquí una convalidación de todos los demás supuestos de invasión en que el decreto-ley pueda incurrir.

Finalmente, hay que hacer una alusión a un argumento no muy jurídico, pero que se quiso esgrimir por el señor Boyer como de lógica económica y por el presidente casi como un argumento de necesidad (una cosa que es necesaria —vino a decir— no puede ser anticonstitucional). El argumento consiste en decir que por la dinámica propia de las instituciones financieras, el decreto-ley, rápido y por sorpresa, es la única manera de nacionalizar bancos. Esta afirmación es muy grave y hay que salir al paso de ella. En primer lugar, hay que decir que es una afirmación incierta: el Gobierno tenía un ejemplo bien cercano en el país vecino y en sus correligionarios socialistas franceses, que en el pasado año llevaron a cabo la nacionalización de un numeroso grupo de bancos e instituciones financieras (prácticamente, todos los que quedaban en manos privadas), cosa que se ha hecho por una ley de nacionalización que fue debatida, en la Asamblea primero y en el Senado después, durante dos o tres meses, que fue objeto de un recurso previo de inconstitucionalidad, que fue estimado y obligó a una segunda elaboración, y que finalmente fue acompañada de un gran debate nacional en los grandes medios de opinión del país. Esto ha dado a las nacionalizaciones francesas —nos guste o no— una legitimidad indiscutible, frente al solapado, sorpresivo y seminoturno procedimiento utilizado con Rumasa. Los hechos, pues, demuestran que se puede perfectamente nacionalizar bancos con una ley elaborada y discutida como es debido, lo cual tiene, entre otras muchas ventajas, la de tomar conciencia de lo que se hace y sus posibles consecuencias, la de calcular y cifrar el coste de la operación, la de estudiar y prever cómo se va a financiar y, en fin, la de seguir el cauce procedimental adecuado, que no solamente es una exigencia del Estado de Derecho, sino también del acierto en la decisión.

Pero es que, además, por la vía del argumento de necesidad (es necesario, luego es constitucional) puede llegarse a cualquier solución. Hitler llegó, por este mismo razonamiento, a la «solución final» con el pueblo judío. Si es el Gobierno el que aprecia en cada caso la necesidad, sin apelación posible, entramos en un régimen de inseguridad brutal. Lo contrario del Estado de Derecho consagrado en el artículo 9 de la Constitución.

c) Entramos con ello en el tercer argumento esgrimido por el Gobierno, en base al dictamen de sus asesores. ¿Estamos o no, en el Decreto-ley 2/1983, ante una regulación de la propiedad (o mejor, de su privación)? El Gobierno dice que no, que aquí lo único que hay es una aplicación singular de la potestad y el procedimiento expropiatorio general, otorgado por la Constitución y la LEF. El análisis de este problema nos obliga a entrar de plano en el segundo aspecto de nuestro análisis: el contenido del decreto-ley.

B) *¿Es constitucional la regulación expropiatoria contenida en el Decreto-ley 2/1983?*

El contenido de esta operación resulta ciertamente singular, no solamente por referirse a un supuesto de hecho concreto, sino por el carácter verdaderamente anormal con que se configura en él la privación de propiedad.

Han quedado transcritos anteriormente los artículos 33.3 y 128.1, que son la base constitucional y causa legitimadora de la expropiación forzosa. La remisión constitucional a «lo dispuesto en las leyes» supone que el contenido de la institución expropiatoria, sus principios esenciales, deberán establecerse a la luz de las normas que en cada momento regulen con *carácter general* la propiedad y su privación. En concreto, en este momento, el Código Civil y la Ley de Expropiación Forzosa (LEF). Esta última aparece en el ordenamiento, por ello, como una de esas leyes dotadas de un plus de valor (como la Ley General Tributaria, la Ley de la Jurisdicción o la Ley General Presupuestaria), en cuanto que se encuentran incorporadas de alguna manera a lo que suele llamarse de «Constitución material» o «bloque de la constitucionalidad» y, por tanto, tienen primacía sobre toda otra ley que se le oponga, salvo que ésta, siendo posterior, contenga una derogación expresa de aquéllas.

Configurado así un concepto abstracto y material de expropiación, con refrendo constitucional, sería perfectamente cuestionable la constitucionalidad de leyes singulares que vengan a excluir o disminuir las garantías esenciales de la propiedad reconocidas en la Constitución, tal como ésta ha sido interpretada y articulada por la ley expropiatoria general. Ello resulta especialmente adecuado en el caso de la Constitución española por una razón: porque ésta ha sido privada de toda precisión en punto a elementos esenciales de la expropiación que tradicionalmente fueron reconocidos en los textos constitucionales y que, como se recordará, en esta ocasión fueron eliminados. Me estoy refiriendo, como el lector se imaginará, al carácter *previo* y justo (esto es, completo) de la indemnización. En tales circunstancias, razonar de otro modo y permitir que las expropiaciones singulares, aunque sean aprobadas en cada caso por ley, pudieran ser configuradas con distinto alcance y contenido en sus elementos esenciales, supondría abrir la vía a la más completa arbitrariedad y trato discriminatorio entre los españoles. No digamos nada si este régimen peculiar de la institución expropiatoria se pretende establecer para un caso concreto por decreto-ley.

La expropiación supone la intervención más enérgica y radical en los derechos de los particulares, y por ello las constituciones de todos los países y las leyes generales reguladoras de la institución rodean tales operaciones de las máximas garantías. Se exige, en principio, declaración por ley de la utilidad pública, si bien esta autorización para expropiar (tal es el significado de la declaración) se entiende implícita en todos los planes

de obras y servicios del Estado, provincia y municipio *legalmente aprobados* (art. 10 LEF); pero cuando no sea así, cuando se trate de expropiaciones singulares o excepcionales, se mantiene en todo su rigor el principio de la declaración *ex lege* (arts. 11 y 12 LEF). Así pues, la Administración no dispone de una potestad abstracta que pueda ser aplicada a cualquier objeto que aquélla, por sí y ante sí, entienda conveniente expropiar.

En segundo lugar, se establece un procedimiento preceptivo, formal y estricto, que debe ser escrupulosamente respetado porque es, todo él, una garantía para el particular. En este procedimiento expropiatorio hay elementos esenciales cuya omisión vicia de nulidad radical la acción expropiatoria y convierte la operación en un despojo ilegal, en una «vía de hecho». El procedimiento expropiatorio no es algo externo y ajeno al «contenido esencial» del derecho de propiedad, sino que, por el contrario, radica en aquél la mejor defensa y garantía de éste.

En tercer lugar, la transferencia coactiva de propiedad en que toda expropiación consiste sólo se consuma y perfecciona cuando se han cumplido los presupuestos legitimadores de la misma: pago del precio o su consignación. En el procedimiento de urgencia, esta exigencia del previo pago se flexibiliza, pero aun en este caso se exige la constitución de un depósito previo, bien que éste sea inferior al valor real (aunque a medida que se van actualizando los valores y rentas catastrales se irá acercando a la realidad) y una indemnización estimativa por los perjuicios derivados de la urgencia.

En cuarto lugar, y finalmente, por lo que al justo precio se refiere, el criterio legal con arreglo al cual hay que entender la expresión del artículo 33 de la Constitución («correspondiente indemnización») es el de la reparación o compensación *integral*, criterio reconocido universalmente en el Derecho público occidental. La ley establece para ello unos criterios objetivos de valoración, contenidos, en el caso concreto que nos ocupa (expropiación de acciones), en el artículo 40.

Tales son las líneas maestras que configuran la *estructura institucional* de la expropiación en nuestro Derecho. Estos son los principios a los que la Constitución remite cuando habla de «lo dispuesto en las leyes». Pues bien, en el caso que nos ocupa, ninguna de estas reglas esenciales se ha respetado: no ha habido ley autorizándola ni ha habido el más mínimo procedimiento (notificación, publicidad, audiencia y presencia del interesado en los trámites esenciales), la apropiación material se ha producido de modo inmediato, sin previo pago ni consignación de ningún tipo, todo lo cual culmina en una extraña adquisición del pleno dominio de las acciones de todas las sociedades por ministerio de la ley, que resulta verdaderamente sorprendente para un jurista. Cuando en el reciente debate parlamentario se acusó al Gobierno de quebrantar la inviolabilidad del domicilio del expropiado, por haber ocupado todas sus entidades y oficinas a las ocho de la mañana del día 24 pasado, un representante del Gobierno contestará que no hay tal porque en ese momento todas las empresas, con

todos sus bienes y derechos, pertenecían ya, en pleno dominio, al Estado.

Esto, como es obvio, no es una expropiación, sino otra cosa. Se parece más bien a una requisa o a una confiscación o usurpación de propiedad, a la que se reconoce, *ex post*, un derecho a indemnización por el despojo. Más que ante un supuesto de expropiación nos encontramos ante un supuesto de responsabilidad por una lesión antijurídica que es ya irreversible.

¿Es todo esto constitucional? Obsérvese que aun admitiendo la tesis de la validez del decreto-ley para declarar la utilidad pública o interés social, lo que aquí se ha hecho es mucho más: se ha configurado un régimen jurídico de privación de la propiedad muy diferente del contenido en la Ley General de Expropiación. Alguien podría aducir que estamos aquí ante una operación nacionalizadora que no tiene por qué ajustarse, en su regulación, a la expropiación ordinaria o normal; pero, a mi juicio, esta respuesta no es válida por dos razones: primera, porque, como ya he dicho, por la vía de las leyes singulares no se pueden alterar los principios esenciales contenidos en la Ley General; y segunda, y fundamental, porque las nacionalizaciones en nada se diferencian, en cuanto a su naturaleza y régimen jurídico, de la expropiación ordinaria.

Por supuesto que las leyes pueden ser modificadas por otras leyes. No digo que no se pueda expropiar con indemnización parcial o aplazada, o que no se pueda llevar a cabo la apropiación material de los bienes sin previo pago o depósito, o que no quepa una nueva configuración jurídica de la expropiación que suponga la adquisición del pleno dominio por ministerio de la ley, sin más trámites. Lo que digo es que *todo eso no se puede hacer válidamente por ley singular ni mucho menos por decreto-ley*. Esto es anticonstitucional.

De todo ello se deriva que, también en su fondo, la regulación expropiatoria contenida en el Decreto-ley 2/1983 es de muy dudosa constitucionalidad.

Pasemos con ello a la última parte de nuestra exposición.

4. *Consecuencias políticas y sociales*

Las consideraciones que se harán a continuación son la opinión del autor, fundada en la experiencia y en la observación de las reacciones producidas hasta el momento en los más diversos medios.

En primer lugar, la práctica y el estilo de la operación. A la pregunta de un periodista, el ministro contestó que esto no era un golpe de fuerza, sino un golpe de ley. Ya ha quedado demostrado cuan débil y dudosa resulta la legalidad de la decisión adoptada. Pero junto a ello no puede dejar de señalarse la sensación generalizada de que esta decisión no ha estado determinada sólo por criterios objetivos, sino por una cuestión personal que venía de tiempo atrás y por una decidida voluntad del Gobierno, casi obsesiva, de demostrar su autoridad. Las contradicciones que se aprecian

en el proceso de decisión, en los pocos días que van del viernes 18 (fecha de las imprudentes, o calculadas, declaraciones de Boyer) hasta el miércoles 23, son alarmantes y fueron puestas de manifiesto en el Congreso sobre todo por el representante de la Minoría Catalana, señor Roca. Esta especie de «expropiación por si acaso...» o expropiación por intuición, como llegó a denominarla, o es un caso insólito de perspicacia en el arte de gobernar o es una imprudencia gravísima, pues ha resultado patente, después de todo lo sucedido, que el Gobierno no sabía lo que expropiaba ni cuánto le podía costar la operación.

El impacto de esta decisión en los medios económicos y financieros del país ha sido de gran preocupación. En el mundo empresarial ha sido como un mazazo. La inseguridad y desconfianza hacia las «reacciones» precipitadas y autoritarias del Gobierno socialista han crecido. Todo ello no alivia, sino que, por el contrario, agrava el cuadro que presenta la economía española. La inversión, ciertamente, no se estimula con estas actuaciones. El impacto en el mundo internacional va a ser igualmente muy negativo; la utilización del decreto-ley, al margen de su constitucionalidad, es algo muy poco inteligible en los países más importantes de Occidente, y ello es fácilmente comprensible si pensamos que en el último medio siglo no se ha producido una sola nacionalización por decreto-ley (ni siquiera las de la Francia de la posguerra) y que la misma figura del decreto-ley no existe hoy en ningún país de Europa, salvo en Italia. Ello quiere decir que entre los grandes (países del Mercado Común, Estados Unidos, Canadá o Japón) la decisión del Gobierno español debe haber generado ciertas reservas para el futuro. Sencillamente, porque no la entenderán. Es algo que no entra en los comportamientos políticos occidentales.

Otra consideración que debe hacerse es la imprevisión del Gobierno sobre el coste de la operación. De ninguna de las declaraciones gubernamentales puede deducirse, ni siquiera con aproximación, su importe. La inconcreción es máxima. La diferencia entre la cifra estimada por Boyer (5 000 millones, aunque no se sabe si referida a la totalidad del grupo o sólo a una parte de éste) y la dada por Ruiz Mateos (capitales sociales del *holding*, más de 200 000 millones; valores patrimoniales, más de 500 000) es de tal calibre que no puede argumentarse seriamente sobre este punto. Pero resulta preocupante, en este orden, la falta de previsión del Gobierno respecto al impacto que esta operación pueda tener en los Presupuestos Generales del Estado y en el ya dramático déficit público que padecemos. El ministro se ha permitido contestar estos días a tal pregunta diciéndonos que esta expropiación no desequilibrará el Presupuesto, porque, «como no lo tenemos hecho [...], lo podemos cambiar». Al parecer, el Presupuesto es un simple papel escrito que nada tiene que ver con la realidad de lo que va a ocurrir en el país. Se cambian las cifras y a otra cosa.

En otra de las declaraciones gubernamentales más recientes se ha hecho saber a los accionistas (al parecer, más de 100 000) afectados por la expro-

piación, que «el Estado será generoso». El Estado no puede ser generoso ni tacaño cuando expropia, sino sencillamente justo, puesto que paga con dinero de todos los españoles. El Estado, o mejor, el Gobierno, lo que debe es hacer números antes de tomar decisiones tan graves. En cualquier caso, y cualquiera que sea el resultado final, este modo de actuar es una frivolidad.

Una consideración final. Siempre hemos luchado en España contra la socialización de pérdidas, y ahora, que podrían haberse evitado, si es que las hay (puesto que si no las hay, ninguna razón existe para nacionalizar), el Gobierno nos presenta un proyecto de tales dimensiones que no tiene parangón en nuestro pasado remoto ni reciente. Resulta que van a caer en el Estado, una vez más, cientos de empresas de lo más variado. Y el problema es: ¿qué hacemos ahora con todo esto? La incapacidad gerencial del Estado en estos sectores es algo ya demostrada con Segarra, Irítelhorce, Empresa Nacional de Turismo, Administración Turística Española y otras más. ¿Qué hacemos ahora con las tiendas de moda de Loewe, o con Hispano-Alemana de Construcciones, o con Mantequerías Leonesas? Sin desdoro ni ofensa para nadie, permítaseme decir que «los nuevos empresarios» van a ser, como siempre —ya lo estamos viendo en los recientes nombramientos—, burócratas distinguidos y honestos, llenos de santos deseos, pero ajenos por completo al mundo en el que se les coloca. ¿Qué necesidad había —y nunca mejor dicho— de meterse en este avispero?

G. A. O.*

* Catedrático de Derecho Administrativo. Universidad de Valladolid.