

## EL RETORN DELS DINERS CONFISCATS PEL GOVERN FRANQUISTA I L'OBLIGATORIETAT DE LES RECOMANACIONS DELS COMITÈS INTERNACIONALS DE DRETS HUMANS. UNA POSSIBLE VIA DE RESCABALAMENT

Daniel Vallès Muñio\*

### Resum

Aquest treball vol recordar l'ús de la política monetària franquista com a arma a la Guerra Civil Espanyola i la confiscació il·legítima dels diners republicans per part de l'Estat franquista. Aquesta confiscació cal entendre-la com un dany patit per ciutadans particulars, dany efectiu que no ha estat reparat per l'Estat democràtic espanyol dins la justícia transicional espanyola. Dins d'aquesta manca de reparació, comentem la Sentència del Tribunal Suprem núm. 1470/2017, que desestima la reclamació judicial d'aquest dany; un dels fonaments de la Sentència és la manca de responsabilitat patrimonial de l'Estat legislador per l'omissió legislativa que reguli aquella reparació. En aquest treball plantejem una possible via de reclamació, que seria basar-nos en l'Informe del relator especial de l'ONU sobre justícia transicional, a l'empara del nou posicionament del Tribunal Suprem sobre l'obligatorietat de les recomanacions dels comitès internacionals, sobre la base de la Sentència del Tribunal Suprem núm. 1263/2018, que per primera vegada en reconeix la vinculatorietat per a l'Estat espanyol.

Paraules clau: franquisme; confiscació; comitès internacionals; justícia transicional.

### RESTITUTION OF FUNDS CONFISCATED BY THE FRANCOIST GOVERNMENT, AND THE COMPULSORY NATURE OF RECOMMENDATIONS MADE BY INTERNATIONAL HUMAN RIGHTS COMMITTEES. A POSSIBLE PATH TO COMPENSATION

#### Abstract

*This article discusses the use of Francoist monetary policy as a weapon in the Spanish Civil War, and the unlawful confiscation of Republican funds by the Francoist state. The confiscation must be understood as damage suffered by private persons. This real damage has never been compensated by the Spanish democratic state in the framework of Spain's transitional justice. As evidence of this non-compensation, we will examine Supreme Court Judgement no. 1470/2017, which dismissed the judicial claim for damages. One of the grounds of the judgement is the lack of financial liability by the State qua legislature for the omission of legislation that would regulate such reparations. This article puts forth a possible channel for claims; specifically, the arguments contained in the Report by the UN Special Rapporteur on Transitional Justice, supported by the new stance of the Supreme Court regarding the mandatory nature of international committee recommendations, found in Supreme Court Judgement no. 1263/2018, which is the first acknowledgement of the binding nature of such recommendations for the Spanish State.*

*Key words: Francoism; confiscation; international committees; transitional justice.*

---

\* Daniel Vallès Muñio, professor lector Serra Húnter de l'Àrea d'Història del Dret i de les Institucions a la Universitat Autònoma de Barcelona. Departament de Dret Públic i de Ciències Historicojurídiques. Edifici B3, c. de la Vall Moronta, 08193 Bellaterra (Cerdanyola del Vallès). [daniel.valles@uab.cat](mailto:daniel.valles@uab.cat), [@Daniel\\_Valles\\_M](https://www.instagram.com/Daniel_Valles_M). ORCID [0000-0001-6376-7653](https://orcid.org/0000-0001-6376-7653).

Article rebut el 18.04.2020. Avaluació cega: 01.05.2020 i 10.05.2020. Data d'acceptació de la versió final: 13.05.2020.

**Citació recomanada:** Vallès Muñio, Daniel. (2020). El retorn dels diners confiscats pel govern franquista i l'obligatorietat de les recomanacions dels comitès internacionals de drets humans. Una possible via de rescabament. *Revista Catalana de Dret Públic*, 61, 240-251. <https://doi.org/10.2436/rcdp.i61.2020.3452>.

## Sumari

- 1 La confiscació dels diners republicans per part de l'Estat franquista
  - 2 La manca de reparació de la confiscació monetària a favor dels particulars
  - 3 La Sentència del Tribunal Suprem núm. 1470/2017, de 29 de setembre
  - 4 La responsabilitat patrimonial de l'Estat legislador
  - 5 La Sentència del Tribunal Suprem núm. 1263/2018, de 17 de juliol
  - 6 L'Informe sobre Espanya del relator especial de l'ONU sobre justícia transicional
  - 7 Conclusions
- Referències bibliogràfiques

La història del dret és una matèria apassionant que permet relligar el present amb el passat, de manera que facilita la comprensió de l'ordenament jurídic actual. Però també ens ajuda a identificar injustícies, situacions concretes en què els drets de les persones han quedat malmesos i no se'ls han rescabalat. Fossilitzar i banalitzar les vulneracions de drets del passat i desentendre'ns pensant que aquesta actitud no té un impacte cert a l'actualitat és perillós per a la democràcia *pro futuro*. Els atacs als drets s'han d'identificar i, com a mínim, intentar resoldre'ls des de l'ordenament jurídic. Si no, aquest perd legitimitat i els que ataquen drets reben un missatge d'impunitat i un incentiu clar per a futurs atacs. I aquest incentiu, com a societat, no ens el podem permetre.

D'això tracta aquest article. Identificarem una vulneració de drets i, a la vista de que l'ordenament jurídic, tot i reconèixer-lo, no n'ha donat rescabament, proposem una possible via de solució. A més, volem plantejar un debat arran de les recents sentències del Tribunal Suprem que ens permeten embastar la nostra hipòtesi. Però, com en tot, mai no hi ha solucions definitives ni màgiques. I en dret, menys.

## 1 La confiscació dels diners republicans per part de l'Estat franquista

L'inici de la Guerra Civil Espanyola va suposar la divisió del Banc d'Espanya a partir del 14 de setembre de 1936.<sup>1</sup> La separació de la pesseta en dos va venir acompanyada del Decret Llei de 12 de novembre de 1936,<sup>2</sup> pel qual es declararen invàlids els bitllets posats en circulació per la República a partir del 18 de juliol del mateix any; igualment, s'acordà l'*estampillado*,<sup>3</sup> és a dir, segellar-los amb un tampó, com a requisit per a la validesa dels bitllets emesos abans d'aquella data.

Això provocà una gran afluència de persones a les oficines bancàries de la zona franquista per estampillar els seus bitllets<sup>4</sup> i l'aflorament d'una gran quantitat de bitllets en aquestes zones, que passaren als comptes corrents, la qual cosa va restablir part de la liquiditat al sistema bancari. La manca de validesa dels bitllets republicans va suposar l'empobriment de la població i l'ús de la moneda com a arma de guerra. L'avanc de l'exèrcit franquista implicà la confiscació de la moneda i els bitllets republicans, que eren destinats als mercats internacionals per augmentar-ne l'oferta i causar-ne la devaluació, la qual cosa va afeblir el poder adquisitiu de les institucions republicanes a l'exterior,<sup>5</sup> i també a les zones republicanes que resistien, cosa que hi va causar una forta inflació. De fet, el Decret de 27 d'agost de 1938<sup>6</sup> va obligar al bescanvi,<sup>7</sup> a mesura que l'exèrcit franquista anava conquerint places, només dels bitllets republicans emesos abans del 18 de juliol de 1936, no dels posteriors, els quals ja havien quedat anul·lats.

Per complementar-ho, el govern de Burgos va dictar el Decret de 27 d'agost de 1938<sup>8</sup> pel qual es va prohibir la tinença del paper moneda republicà després del 18 de juliol de 1936; a més, s'obligava a entregar-lo a canvi d'un resguard que justificava que s'entregava a les autoritats competents, en què constaven, entre altres coses, la persona que entregava els diners i la quantitat entregada. Les quantitats entregades en virtut d'aquesta norma passarien a conformar el *Fondo de papel moneda puesto en curso por el enemigo* al Banc d'Espanya.<sup>9</sup>

A més, la Llei de 13 d'octubre de 1938<sup>10</sup> va bloquejar els reintegraments d'efectiu dels comptes oberts a partir del 18 de juliol i, si fossin anteriors, es va suspendre la retirada de la part del saldo que constés a partir d'aquesta data dels comptes situats a les places que anaven conquerint. Fins i tot es va facultar les

1 Decret núm. 104, de 8 de setembre de 1936, sobre la convocatòria extraordinària del Consell del Banc d'Espanya a Burgos (BOE núm. 20 de 12 de setembre de 1936) (Velarde, 2000: 97 i seg.).

2 BOE núm. 29 de 13 de novembre de 1936.

3 Sobre l'*estampillado* abans del règim franquista, vegeu De Francisco Olmos (2004). A la pàgina 78, nota 31 cita un informe del Servei d'Estudis del Banc d'Espanya de 1936 en què concreta que es van estampillar 2.470,4 milions de pessetes.

4 Ordre de la Presidència de la Junta Tècnica de l'Estat de 28 de novembre de 1936, per la qual s'acorda una pròrroga per a l'*estampillado* (BOE núm. 44 de 29 de novembre de 1936), tal com consta al preàmbul.

5 Linares, 2006: 354 i seg.; Sánchez Asiaín, 2012: 429.

6 BOE núm. 79 de 17 de setembre de 1938.

7 De fet, el Decret de 27 d'agost de 1938 (BOE núm. 79 de 17 de setembre de 1938), contigu a l'esmentat, va crear el *Tribunal de canje extraordinario de billetes*, situat a la central del Banc d'Espanya.

8 BOE núm. 79 de 17 de setembre de 1938.

9 Sánchez Asiaín, 2012: 439 i seg..

10 BOE núm. 112 de 20 d'octubre de 1938.

entitats bancàries a bloquejar totalment els reintegraments de comptes “si el titular fuere el Tesoro Público del enemigo, un Sindicato marxista o anarquista, o un Partido político del Frente Popular” o “cuyo titular estuviere notoriamente caracterizado como copartícipe de la gestión pública del enemigo”.<sup>11</sup>

Una vegada acabada la Guerra Civil,<sup>12</sup> es va dictar la Llei de 7 de desembre de 1939<sup>13</sup> de “desbloqueo de cuentas corrientes y depósitos bancarios” en el preàmbul de la qual textualment es reconeix que “la tajante división de los billetes en legítimos y nulos constituyó un arma de guerra efficacísima que forzó, con todas sus consecuencias, los precios y la velocidad monetaria de la zona enemiga”. En virtut d'aquesta norma, es va desbloquejar el reintegrament de saldos de comptes bancaris, tenint en compte la diferència de saldo a la data de l'arribada de l'exèrcit franquista i el que constava a 18 de juliol de 1936. Però els saldos d'aquells comptes suspesos totalment van anar a parar a un compte anomenat *Desbloqueo de Improtegibles* a favor de l'Estat.<sup>14</sup>

Resulta molt interessant el *Resumen provisional sobre la evolución de la Hacienda desde el 18 de julio de 1936 hasta el presente*, que es publica al BOE núm. 217 de 4 d'agost de 1940, presumptament redactat pel ministre d'Hisenda, José Larraz, en el qual es detallen les operacions monetàries dutes a terme durant la Guerra. Respecte al bloqueig i al desbloqueig, aquest document xifra en 9.000 milions de pessetes *rojas* de saldos de comptes corrents bloquejats, dels quals 3.000 milions són imputables a titulars *improtegibles*<sup>15</sup> i els 6.000 restants corresponen a bloquejos fets per les entitats bancàries als seus clients, “entre los cuales, a su vez, existen «improtegibles» por suma crecida”.

Finalment, la Llei de 13 de març de 1942<sup>16</sup> va establir que quedaria en benefici del Banc d'Espanya el romanent dels comptes d'*improtegibles*, així com la baixa del passiu del Banc d'Espanya de l'import dels bitllets emesos pel govern republicà, la validesa dels quals es negà a partir del Decret de 12 de novembre de 1936, abans esmentat. És a dir, es van fer desaparèixer aquests bitllets, sense més.

En conclusió, el règim franquista va declarar nul·la la moneda republicana, va bescanviar-la per un resguard que mai no va servir per obtenir moneda franquista o, directament, es va confiscar dels saldos existents en comptes corrents de persones destacades políticament o d'entitats i organitzacions polítiques, partits polítics i sindicats d'esquerres.

## 2 La manca de reparació de la confiscació monetària a favor dels particulars

Tant partits polítics del Front Popular com sindicats a ells associats van ser reparats<sup>17</sup> per aquesta confiscació monetària, gràcies a la Llei 43/1998, de 15 de desembre,<sup>18</sup> modificada posteriorment per la Llei 52/2007, de 26 de desembre,<sup>19</sup> anomenada *de memòria històrica*.

11 L'Ordre de 18 de juny de 1941 (BOE núm. 170 de 19 de juny de 1941) va qualificar de “notoriamente caracterizado como copartícipe” aquelles persones que “a partir de 31 de julio de 1936 hubieran ejercido en zona marxista los cargos de Presidente de la República, Jefe del Gobierno, Ministros, Subsecretarios, Presidente de las Cortes, Diputados a Cortes del Frente Popular, Jefes y miembros de Gobiernos Autónomos, Gobernadores civiles, Embajadores y Generales del Ejército, así como los Directores generales y Alcaldes que hubieren sido nombrados a partir de dicha fecha o que, habiendo sido designados con anterioridad, continuasen ejerciendo su cargo en 1.º de enero de 1937”. Fins aleshores va ser el criteri de les entitats bancàries el que va servir per bloquejar els comptes de particulars. A partir d'aquí es va obrir la problemàtica per reclamar el desbloqueig dels comptes de particulars no entesos com a “notoriamente copartícipes”. A Espanya en el BOE núm. 240 de 28 d'agost de 1942 consta el detall de la llista provisional d'aquestes persones notòriament partícips, i en els BOE núm. 241 de 29 d'agost i núm. 242 de 30 d'agost de 1943 surten les llistes definides d'aquestes persones *improtegibles*.

12 També cal tenir en compte la Llei d'1 d'abril de 1939 (BOE núm. 92 del 2 d'abril de 1939), que suspèn l'entrega de diners en pagament de “pacto perfeccionado bajo dominio del enemigo” i també la suspensió de “la exigibilidad de saldos de cuentas corrientes llevadas entre comerciante, que hubieren tenido movimiento bajo dominio del enemigo”.

13 BOE núm. 354 de 20 de desembre de 1939.

14 Segons Sánchez Asiaín (2012: 1032), el nombre total d'*improtegibles* (particulars i organitzacions) arribà a 11.549, amb un valor total de 782 milions de pessetes, que després de reclamacions quedà en 723 milions.

15 Al BOE apareixen llistes enormes d'*improtegibles*. P. ex., en el BOE núm. 390 de 26 d'octubre de 1940 i en el BOE núm. 146 de 26 de maig de 1941, en què es relacionen els titulars *improtegibles* que eren sindicats o organitzacions polítiques d'esquerres.

16 BOE núm. 83 de 24 de març de 1942, llei “por la que se regula la liquidación del ejercicio económico del Banco de España de 1936 a 1941 y otros aspectos de sus relaciones con el Estado”.

17 Al respecte, vegeu Vallès (2019: 226 i seg.) i Vallès (2015).

18 BOE núm. 300 de 16 de desembre de 1998.

19 BOE núm. 310 de 27 de desembre de 2007.

En canvi, els particulars mai no han gaudit d'una normativa *ad hoc* per a la restitució dels diners confiscats pel règim franquista. Ans al contrari: la Sentència del Tribunal Suprem de 5 d'abril de 2006, Sala 3a, Contenciosa Administrativa, va entendre que la Llei 43/1998 no reconeix la legitimació activa dels particulars per a reclamar possibles béns confiscats i que [el subratllat és nostre]:

“enfrentado con el designio de superar, décadas después, las consecuencias de la guerra civil, el Legislador ha optado no por acometer un proceso generalizado de restitución universal de bienes y derechos que en aquella contienda, [...], fueron objeto [...] de incautación, sino por mantenerlo dentro de ciertos límites y en favor de determinados sujetos colectivos (no de todos, [...]) sin pretender por ello una restitución omnicomprensiva, a favor de cualesquiera sujetos de derecho, de las situaciones jurídicas previas. No existiendo una obligación jurídica propiamente hablando, ni tratándose de una exigencia derivada inmediatamente de la Constitución, la configuración normativa del proceso reparador tendrá el alcance que el Legislador considere oportuno darle en cada momento, sin que, insistimos, el hecho de que lo restrinja a favor de un determinado tipo de asociaciones políticas caracterizadas por su relevancia pública y descritas en términos generales, consideremos que sea objetable desde la perspectiva del principio constitucional de igualdad”.

En conclusió, el Tribunal Suprem va reconèixer la capacitat del legislador de no reparar els danys patits per alguna tipologia de víctimes durant el franquisme (en aquest cas, els particulars que van patir la confiscació dels seus diners), sense vulnerar el principi d'igualtat, donat que no existeix una obligació jurídica de reparar de manera universal. De fet, aquí està el nus del problema al qual pretenem donar una possible solució.

### 3 La Sentència del Tribunal Suprem núm. 1470/2017, de 29 de setembre

L'11 de gener de 2016 quatre ciutadans van interposar una reclamació individual de responsabilitat patrimonial de l'Estat legislador a l'empara de l'article 106.2 de la Constitució espanyola i dels 139<sup>20</sup> a 146 de la derogada Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú (LRJPAC).

Segons relata la Sentència esmentada, la base de la seva reclamació fou “los perjuicios ocasionados por la aplicación de la normativa que privó de valor a los billetes y demás instrumentos de pago emitidos por el Banco de España, Gobierno republicano, con posterioridad al 18 de julio de 1936”, entenent que es produí una “auténtica privación singular” en aplicació d'aquestes normes.

El fonament de la reclamació era la promulgació d'una normativa que va permetre l'ús de la política monetària com a arma de guerra i que va suposar una clara discriminació de la part del territori que va donar suport al cop d'estat de Franco en comparació amb la que s'hi va oposar.

Segons la Sentència, la reclamació presentada explica que la normativa franquista va establir l'obligació legal d'entrega dels bitllets emesos pel Banc d'Espanya després del 18 de juliol de 1936. Contra aquesta entrega obligatòria i per justificar-la s'entregava un resguard, com ja hem explicat més amunt.

El reclamants van al·legar la imprescriptibilitat de les discriminacions constitucionals i la retroactivitat màxima en virtut de la doctrina civilista de les anomenades *normes odioses* o contràries al *ius cogens*.

La reclamació va ser desestimada per l'acord del Consell de Ministres d'1 de juliol de 2016, contra el qual els reclamants va interposar el corresponent recurs contenciós administratiu, que resol la Sentència esmentada. Per al Consell de Ministres, l'acció estaria prescrita, ja que entén que el termini de la pretensió és el d'1 any, d'acord amb l'antic article 142.5 de l'LRJPAC i el seu *dies a quo* és el dia de la publicació de la Constitució espanyola de 1978, és a dir, el 29 de desembre de 1978, d'acord amb la Sentència del Tribunal Suprem, Sala 1a, de 23 d'octubre de 2010.

20 Art. 139.3 de l'LRJPAC: “Las Administraciones Públicas indemnizarán a los particulares por la aplicación de actos legislativos de naturaleza no expropiatoria de derechos y que éstos no tengan el deber jurídico de soportar, cuando así se establezcan en los propios actos legislativos y en los términos que especifiquen dichos actos”. Com veiem més endavant, actualment la responsabilitat de l'Estat legislador es troba a l'article 32.3 de la Llei 40/2015, d'1 d'octubre.

El Consell de Ministres també creu que no és aplicable la doctrina de la responsabilitat de l'Estat legislador,<sup>21</sup> ja que aquesta no empara els suposats danys derivats de “la ausencia de regulación legislativa”. Aquest serà l'opció que prendrem per plantejar la nostra hipòtesi de solució.

Contra l'acord del Consell de Ministres d'1 de juliol de 2016, els reclamants van interposar un recurs contenciós administratiu. A la seva demanda les parts reclamants sol·licitaren:

- (i) la declaració de nul·litat de ple dret de les normes de confiscació, així com de les concretes confiscacions produïdes, per vulnerar l'article 14 de la Constitució espanyola;
- (ii) la declaració d'imprescriptibilitat d'aquesta nul·litat i l'aplicació retroactiva en grau màxim de la Constitució, en tractar-se de normes greument discriminatòries, odioses i *crimina laesa humanitatis* no prescriptibles;
- (iii) la declaració que tampoc no està prescrita l'acció de responsabilitat patrimonial dimanant d'aquesta nul·litat;
- (iv) i que l'acció de responsabilitat sorgeix d'aquesta declaració de nul·litat i, en conseqüència, declari la responsabilitat patrimonial de l'Estat legislador i la seva obligació d'indemnitzar els reclamants en la quantia confiscada actualitzada al valor actual del diner.

La representació de l'Estat sol·licita la confirmació de l'acord objecte de recurs. De manera una mica qüestionable es defensà partint de la base que “las medidas de carácter monetario adoptadas durante la Guerra Civil se dirigían a evitar una crisis monetaria catastrófica [...] sin que afectase a su curso legal en la otra parte del territorio, ni se impidiera su cotización en los mercados monetarios internacionales, como el de París”.

La Sentència del Tribunal Suprem núm. 1470/2017 desestima la demanda. En primer lloc, el Tribunal Suprem desestima l'al·legació de la inconstitucionalitat sobrevinguda, ja que en el moment de l'aprovació de la Constitució, les normes sobre confiscació de moneda republicana ja no estaven en vigor, concretament, en virtut de la Llei de 13 de març de 1942, esmentada més amunt, que va donar de baixa del balanç del Banc d'Espanya el compte sobre el *Fondo de papel moneda puesto en circulación por el enemigo* i la corresponent destrucció de l'efectiu confiscat.

Seguidament desestima l'al·legació que l'ús de la moneda com a arma de guerra fos un delictes de lesa humanitat, perquè si la part recurrent entén que estem davant de delictes de lesa humanitat i reclama la reparació derivada d'aquests delictes, el seu plantejament no es pot fer en seu contenciosa administrativa, ni mitjançant la institució de la responsabilitat de l'Estat legislador, sinó que hauria d'haver acudit a la jurisdicció penal, en el seu cas.

Després desestima l'al·legació de la responsabilitat patrimonial de l'Estat legislador, que desenvolupem en l'apartat següent.

Al cap de poc, la Sentència del Tribunal Suprem núm. 512/2018, de 23 de març, resolgué el recurs contra l'acord del Consell de Ministres de 13 de novembre de 2015<sup>22</sup> pel qual es desestima la reclamació de responsabilitat patrimonial de l'Estat legislador per la retirada de la moneda republicana després del 18 de

21 Segurament, una de les obres de referència sobre la responsabilitat de l'Estat legislador sigui García de Enterría (2007). I una molt bona introducció a la figura, García de Enterría (2002). També, González Alonso (2016). Aquesta figura de creació jurisprudencial que l'ha anat limitant amb el temps, de manera resumida, consisteix en l'obligació de l'Estat de reparar els danys causats als particulars per l'aplicació de normes jurídiques que després han esdevingut nul·les o contràries a dret; els danys produïts per aquestes normes serien, per tant, antijurídics i els particulars no tindrien l'obligació de suportar-los. Segurament, el treball més precís, entenedor i ben escrit sigui el de Doménech Pascual (2018), en el qual es mostren les crítiques més fonamentades contra la responsabilitat patrimonial de l'Estat legislador, com l'atac que suposa a la seguretat jurídica. A més, com apuntem més avall, és molt possible que el Tribunal de Justícia de la Unió Europea faci modificar l'actual regulació espanyola de la responsabilitat patrimonial de l'Estat legislador, a partir de la demanda interposada per la Comissió Europea.

22 Sembla que un dels motius del retard en la tramitació d'aquest procediment, en comparació amb el de la Sentència núm. 1470/2017 que resol el recurs contra un Consell de Ministres previ (d'1 de juliol de 2016) és la recusació del magistrat designat com a ponent en primer terme. El mateix va succeir en el procediment de la Sentència núm. 513/2018.

juliol de 1936. I ho fa transcrivint literalment la majoria dels fonaments de dret de la Sentència núm. 1470 anterior i, per tant, desestima el recurs contenciós administratiu.

De manera idèntica, la Sentència del Tribunal Suprem núm. 513/2018, de 23 de març, resol el recurs contra l'acord del Consell de Ministres d'1 d'abril de 2016, pel mateix supòsit que les sentències anteriors, i també transcriu la Sentència núm. 1470 anterior per resoldre en el mateix sentit.

Per tant, la Sentència del Tribunal Suprem núm. 1470 i les altres dues sentències que la reiteren han creat jurisprudència respecte a aquest tema. Tot i així, els reclamants van recórrer contra la Sentència núm. 1470 davant el Tribunal Constitucional, que no va admetre a tràmit el recurs i, posteriorment, ho van fer davant el Tribunal Europeu dels Drets Humans (TEDH).<sup>23</sup> Ara per ara, ens consta que el TEDH no ha admès a tràmit dues de les tres reclamacions i és previsible que també ho faci amb la tercera. Per tant, es tancaria una de les portes per obtenir una resolució condemnatòria d'Espanya, en aquest cas mitjançant una Sentència del TEDH, per la manca de reparació de les víctimes de les confiscacions monetàries franquistes.

#### 4 La responsabilitat patrimonial de l'Estat legislador

Si seguim amb l'anàlisi, la Sentència núm. 1470 del Tribunal Suprem centra la "titularidad jurídica en que la parte fundamenta sus pretensiones" en el concepte de responsabilitat patrimonial de l'Estat legislador, incorporat a l'ordenament jurídic espanyol a partir de la doctrina jurisprudencial del Tribunal Constitucional i del Tribunal Suprem, que la Sentència reproduïx parcialment.

També reitera que el *dies a quo* del termini de la reclamació hauria d'iniciar-se a partir del dia de l'entrada en vigor de la Constitució. A més, concreta que el dret a ser rescabalat per una privació singular expropiatòria és un dret de configuració legal, el qual mai no ha gaudit d'efectes retroactius. Però matisa un detall interessant: atès que la figura de la responsabilitat de l'Estat legislador es va incorporar a l'ordenament jurídic espanyol a partir de la jurisprudència del Tribunal Constitucional<sup>24</sup> i del Tribunal Suprem, en puritat, el *dies a quo* hauria de ser la data d'incorporació de la responsabilitat de l'Estat legislador a l'ordenament jurídic de manera definitiva a partir de l'entrada en vigor de l'article 139.3 de l'LRJPAC de 1992. Tot i així, el termini de prescripció d'un any hauria transcorregut i, per tant, la pretensió igualment hauria de ser desestimada.

A més, fa seu l'argument de la Sentència del Tribunal Suprem de 5 d'abril de 2006 (Sala 3a), que hem esmentat més amunt i que entén que la configuració del dret a reparació és una potestat del legislador i ha de ser aquest el que decideixi quin serà l'abast de les reparacions en cada moment. Per tant, el fet que algun tipus de víctima quedi fora de l'àmbit del procés reparador no seria qüestionable des del punt de vista de la igualtat.

A partir d'aquí plantegem la nostra hipòtesi de treball: una altra possible via per al rescabament. Creiem interessant comentar que a l'acord del Consell de Ministres impugnat, sí que es plantejà la possibilitat (que es negà) de l'existència de responsabilitat patrimonial de l'Estat legislador "por la ausencia de regulación legislativa" que establís la reparació dels reclamants pels diners que els foren confiscats. Com acabem de veure, la Sentència del Tribunal Suprem núm. 1470/2017 ho resol aduint a la llibertat de legislador a l'hora de regular les mesures de reparació.

Com és sabut, en l'actualitat la responsabilitat de l'Estat legislador es troba a l'article 32.3 de la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic,<sup>25</sup> que no fa referència al supòsit d'omissió legislativa.

23 *El País*, edició del 12 d'abril de 2019, i *elDiario.es*, del 16 de juny de 2019. Més informació a la web de l'[Asociación de Perjudicados por la Incautación del Gobierno Franquista](#).

24 A la Sentència núm. 1470/2017 del Tribunal s'esmenten les sentències del Tribunal Constitucional núm. 108/1986, de 29 de juliol; núm. 99/1987, d'11 de juny, i núm. 70/1988, de 19 d'abril. I les sentències del Tribunal Suprem de 15 de juliol i 25 de setembre de 1987, i de 30 de novembre de 1992.

25 BOE núm. 236, de 2 d'octubre de 2015. El 27 de novembre de 2019, la Comissió Europea va decidir demandar a Espanya per la vulneració del dret de la Unió Europea sobre responsabilitat de l'Estat legislador, ja que entén que l'article 32 esmentat incorpora uns requisits que dificulten enormement la reclamació per danys derivats de normes espanyoles contràries al dret de la Unió. [Nota de premsa de la Comissió Europea](#). Vegeu Doménech Pascual (2018: 421-425).

Però la jurisprudència sí que ha previst aquest cas. Per exemple, recentment, la Sentència del Tribunal Suprem núm. 904/2018, d'1 de juny, contenciosa administrativa, entén que perquè una omissió normativa sigui capaç de generar responsabilitat patrimonial, “aparte de causar un daño resarcible y antijurídico, debe suponer la infracción de una norma, en especial de rango superior, y de la que se deduzca la exigibilidad de una regulación”.<sup>26</sup> Tot i així, tal com va establir, per exemple, la Sentència del Tribunal Suprem núm. 1391/2019, de 17 d'octubre de 2019, contenciosa administrativa, la responsabilitat de l'Estat legislador per omissió ha de ser interpretada restrictivament.

I en aquest moment hem de preguntar-nos si hi ha una norma de rang superior que obligui l'Estat a reparar a les víctimes de la confiscació de diners republicans per part del règim franquista. I la resposta no pot ser altra que negativa.

De fet, han existit diverses proposicions de llei a les Corts que pretenien regular aquesta reparació. La més recent és la proposició de llei presentada a les Corts pel Parlament de Catalunya<sup>27</sup> que incorpora l'article 4.bis a la Llei 52/2007, anomenada *de la memòria històrica*, que preveu el rescabament dels particulars pels diners confiscats dipositats en els comptes del Banc d'Espanya “Billetes de canje desestimado” o “Fondo de papel moneda puesto en circulación por el enemigo”, i el seu desenvolupament reglamentari. Aquesta proposició s'està tramitant a la data de la redacció d'aquest treball.

Però una proposta normativa rellevant és la proposició de llei<sup>28</sup> presentada pel grup parlamentari socialista el desembre de 2017, que l'oposició del govern no va arribar a prendre en consideració. Aquesta proposició de llei tenia un abast generalista i preveia la creació d'una comissió de la veritat, la recerca dels menors robats, la creació d'un cens nacional de víctimes, etc.; però també va proposar (art. 26) la “compensación pecuniaria” pels béns decomissats pel seu valor de mercat a l'entrada en vigor de la norma habilitant. Però, com hem dit, aquesta iniciativa no arribà a aprovar-se i a dia de la redacció d'aquest treball ni el govern en què participa el Partit Socialista ni el seu grup parlamentari han presentat una iniciativa legislativa similar. A mitjan setembre de 2020, el govern socialista va presentar un avantprojecte de Llei de memòria democràtica que, en principi, tampoc contempla el rescabament de les persones que van patir la confiscació dels seus diners. A dia de la redacció d'aquest treball, aquest avantprojecte encara no ha iniciat la seva tramitació parlamentària.

Una vegada hem conclòs que no existeix, ara per ara, una norma de rang superior que obligui l'Estat a reparar les víctimes de la confiscació, tot i que aquesta resposta és certa i vàlida, el cert és que ens podríem preguntar si no hi cabria una altra possibilitat.

## 5 La Sentència del Tribunal Suprem núm. 1263/2018, de 17 de juliol

El primer pas de la nostra argumentació és la Sentència del Tribunal Suprem núm. 1263/2018, de 17 de juliol, contenciosa administrativa.<sup>29</sup> Aquesta resolució atorga caràcter vinculant i obligatori als dictàmens del Comitè de la CEDAW,<sup>30</sup> els quals, de fet, estableixen recomanacions, tal com reconeix la mateixa Sentència. A partir d'una lectura un poc particular,<sup>31</sup> el Tribunal Suprem conclou que, tot i així, els dictàmens del

<sup>26</sup> De manera gairebé idèntica, les sentències del Tribunal Suprem núm. 1676/2017, de 7 de novembre; núm. 1538/2017, d'11 d'octubre, i núm. 477/2017, de 21 de març, contencioses administratives.

<sup>27</sup> Referència del Congrés 125/000003. Aquesta iniciativa ve de la Proposició de llei del Parlament de Catalunya al Congrés de referència 125/000010, de març de 2017.

<sup>28</sup> Referència del Congrés 122/000157.

<sup>29</sup> El cas de la Sentència és molt desafortunat. La Sra. Ángela González Carreño es va separar del seu marit, amb el qual havia tingut una filla, per violència de gènere, però ni ella ni la seva filla rebien protecció com a víctimes de violència de gènere. Durant una de les visites no vigilades de la nena de 7 anys, el 24 d'abril de 2003 el pare va matar-la i després se suïcidà. La Sra. González Carreño va demandar l'Estat per anormal funcionament de l'Administració de justícia, perquè, entre d'altres motius, diverses resolucions judicials van permetre les visites a la nena sense vigilància, tot i el risc existent de violència de gènere també per a la nena, i per vulnerar l'obligació de l'Estat de preveure, investigar, jutjar i castigar la violència exercida contra la Sra. González Carreño i la seva filla.

<sup>30</sup> Convenció sobre l'eliminació de tota forma de discriminació contra la dona, ratificada per Espanya, BOE núm. 69, de 21 de març de 1984.

<sup>31</sup> Escobar (2019: 245) comenta que la dicta per fer “justícia material”. La Sentència del Tribunal Suprem núm. 1263/2018 també es comenta de manera més descriptiva i en destaca la indubtable novetat (Gutiérrez, 2018). També Macho (2019) i Borlini et al. (2020).



CEDAW sí que tenen aquest caràcter vinculant i obligatori per a l'Estat que va reconèixer jurídicament la Convenció i el seu Protocol facultatiu.<sup>32</sup>

La Sentència també argumenta que els dictàmens del CEDAW emanen, de fet, d'un òrgan que entra dins la normativa internacional que, d'acord amb l'article 96 de la Constitució espanyola, forma part de l'ordenament jurídic espanyol, després que el conveni que el crea fos ratificat i publicat al BOE.

A més, i això és rellevant, concreta que les normes relatives als drets fonamentals s'interpretaran de conformitat amb la DUDH i els tractats i acords internacionals sobre les mateixes matèries ratificats per Espanya. I aquest argument és especial, ja que la reclamació resolta per la Sentència sobre responsabilitat patrimonial de l'Administració per mal funcionament de l'Administració de justícia, “se apoya en una declaración de un organismo internacional reconocido por España y que ha afirmado que el Estado español ha infringido concretos derechos de la recurrente que tenían amparo en La Convención, acordando medidas de reparación o resarcimiento en favor de la denunciante y medidas de actuación por parte de España”.

També té en compte “que la declaración del organismo internacional se ha producido en el seno de un procedimiento expresamente regulado, con garantías y con plena participación de España”; per finalitzar reblant que “las obligaciones internacionales relativas a la ejecución de las decisiones de los órganos internacionales de control cuya competencia ha aceptado España forman parte de nuestro ordenamiento interno, una vez recibidas en los términos del artículo 96 de la Norma Fundamental, y gozan de la jerarquía que tanto este artículo —rango suprallegal— como el artículo 95 —rango infraconstitucional— les confieren”.

El Tribunal Suprem, d'acord amb les sentències del Tribunal Constitucional núm. 245/1991 i núm. 91/2000, entén que la declaració d'una lesió continguda en un dictamen del CEDAW [el subratllat és nostre] “pueda y deba ser un elemento determinante para acreditar la posible vulneración de los correspondientes derechos fundamentales del recurrente pues el contenido de aquéllos constituye parte también del de éstos, formando el estándar mínimo y básico de los derechos fundamentales de toda persona en el Ordenamiento jurídico español”. És a dir, el Tribunal Suprem entén que el contingut dels dictàmens del CEDAW pot crear obligacions positives per als estats (p. ex. obligacions de fer, prevenir, investigar, etc.), que formen l'“estándar mínimo y básico de los derechos fundamentales”; així, l'incompliment de les obligacions contingudes en els dictàmens suposaria un incompliment d'obligacions positives respecte a la preservació dels drets fonamentals, i no merament negativa de no vulneració.<sup>33</sup>

El que ens interessa en aquest treball és el reconeixement del caràcter vinculant de les recomanacions emeses per organismes internacionals encarregats de la fiscalització del compliment dels drets humans a partir del dret internacional.

La discussió sobre la vinculatorietat dels dictàmens o de les decisions dels organismes internacionals a l'ordenament jurídic espanyol no és nova. De fet, la resposta donada pels poders públics espanyols s'ha basat en solucions individualitzades,<sup>34</sup> per a cada cas concret i no susceptible de generalització.

32 [Adoptat per l'Assemblea General de l'ONU en la Resolució A/54/4 de 6 d'octubre de 1999](#), i ratificat per Espanya, BOE núm. 190 de 9 d'agost de 2001. De fet, l'article 7 d'aquest Protocol facultatiu parla de recomanacions als estats, l'article 8 a que el Comitè “convidarà als Estats a col·laborar” en els procediments que estiguin ventilant i que després, si escau, els transmetrà les seves conclusions i recomanacions.

33 González, 2019: 12.

34 Per a Escobar (2019: 243 i seg.), la conclusió del Tribunal Suprem respecte al reconeixement del caràcter obligatori/vinculant dels dictàmens del CEDAW és criticable, però no per això cal menystenir-los i negar-ne qualsevol efecte jurídic, o només afirmar que són meres recomanacions que no han de ser tingudes en compte pels poders públics. Per a l'autora, sí que és molt rellevant l'efecte interpretatiu d'aquests dictàmens respecte a la definició de l'abast i el contingut essencial dels drets constitucionalment reconeguts (ex art. 10.2 de la Constitució). De fet, l'autora és crítica: “el desplazamiento del razonamiento del Tribunal hacia la calificación del Dictamen como un acto «vinculante/ obligatorio» para los poderes públicos distorsiona la naturaleza de dichos dictámenes y abre la puerta a problemas de interpretación de imprevisibles consecuencias”. I acaba reconeixent que és necessari que el Tribunal Suprem dicti més sentències sobre el tema i vagi polint la seva doctrina. Ho veu de manera similar González (2019: 19).

## 6 L'Informe sobre Espanya del relator especial de l'ONU sobre justícia transicional

El següent pas en la nostra argumentació és el contingut de l'Informe del relator especial sobre la promoció de la veritat, la justícia, la reparació i les garanties de no repetició, el Sr. Pablo de Greiff, en la seva missió a Espanya, de data 22 de juliol de 2014.<sup>35</sup>

Aquest càrrec de relator deriva del Consell de Drets Humans, creat per la Resolució 60/251 de l'Assemblea General de l'ONU de 15 de març de 2006,<sup>36</sup> del qual forma part Espanya, i de la Resolució 18/7 d'aquest Consell de Drets Humans de 13 d'octubre de 2011.<sup>37</sup>

D'entre les funcions d'aquest relator cal destacar la de fer visites als països i la de formular recomanacions “sobre, entre otras cosas, medidas judiciales y no judiciales al elaborar y aplicar estrategias, políticas y medidas para hacer frente a las violaciones manifiestas de los derechos humanos y a las violaciones graves del derecho internacional humanitario”. La Resolució 18/7 exhorta tots els governs a cooperar amb el relator.

D'acord amb el seu Informe de 22 de juliol de 2014, va ser el govern de l'Estat espanyol el que va convidar el Sr. De Greiff a visitar Espanya, cosa que va complir del 21 de gener al 3 de febrer de 2014.

Per al que aquí interessa, el relator identifica que la legislació espanyola sobre reparacions “no contempla ninguna forma de reparación en el caso de personas particulares” i recomana a Espanya expressament “ampliar el reconocimiento y la cobertura de los programas de reparación para incluir todas las categorías de víctimas que hayan quedado fuera de los programas existentes. Tomar medidas para atender los pedidos relacionados con la restitución de las propiedades y documentos incautados a particulares”.

Cal destacar que l'Estat espanyol va presentar comentaris<sup>38</sup> el 17 de setembre de 2014 a l'Informe del Sr. De Greiff, en què reconeix que “tomamos nota de las observaciones del Relator en cuanto a las categorías de víctimas que considera excluidas de las medidas de reparación con el fin de estudiar su encaje en la legislación vigente”.

Però tres anys després, concretament el 17 de maig de 2017, el relator Sr. Pablo de Greiff va emetre un comunicat públic<sup>39</sup> en el qual va reconèixer que Espanya no estava complint les seves recomanacions. També va admetre que l'Estat espanyol té l'obligació d'atendre els drets de les víctimes i els seus familiars i va convidar-lo a reportar les mesures adoptades pel compliment del seu Informe de 2014.

De resultes d'aquests incompliments, algunes víctimes han acudit<sup>40</sup> directament al Comitè de Drets Humans de l'ONU per denunciar que l'Estat espanyol ha violat el seu dret a l'accés a la justícia en igualtat a la resta dels ciutadans per refusar la investigació de tortures per part de la policia franquista, en aplicació de la Llei d'amnistia de 1977. I ens consten altres denúncies davant d'aquest Comitè per altres qüestions relatives a la manca de reparacions de desapareguts durant la Guerra Civil i la dictadura, en un fantàstic exemple de litigació estratègica.<sup>41</sup> Els dictàmens del Comitè de Drets Humans de l'ONU no trigaran a dictar-se i, vistos els antecedents del relator Sr. Pablo de Greiff, és més que possible que Espanya no surti del tot bé parada d'aquestes reclamacions.

Per tot això, la pregunta final que ens podem plantejar és si la Sentència del Tribunal Suprem núm. 1263/2018, de 17 de juliol, ha obert una possible via per a les persones que van veure desestimades les seves pretensions per la Sentència del Tribunal Suprem núm. 1740. El nostre plantejament passa per, a partir de l'Informe del Sr. De Greiff i els reiterats incompliments d'Espanya de regular mesures de rescabament dels particulars, acudir al Comitè de Drets Humans de l'ONU, obtenir un dictamen favorable i tornar a demandar l'Estat espanyol per responsabilitat de l'Estat legislador per l'omissió legislativa a la qual està internacionalment obligat. La incidència pràctica d'aquesta estratègia és difícil de preveure i de quantificar, ja que cal tenir

35 Document ONU referència A/HRC/27/56/Add.1.

36 Document ONU referència A/RES/60/251.

37 Document ONU referència A/HRC/RES/18/7.

38 Document ONU referència A/HRC/27/56/Add.3.

39 Notícies ONU del 17 de maig de 2017.

40 Diari *Público* de 16 d'octubre de 2019.

41 Gómez, 2019: 7.

present l'edat de les persones que van patir directament la confiscació dels seus diners, el dubte de si, una vegada mortes les víctimes, els seus hereus podrien ser entesos com a víctimes de les confiscacions, així com la probable manca de prova de moltes de les confiscacions.

## 7 Conclusions

Des de l'inici de la Guerra Civil Espanyola, el règim franquista va entendre la política monetària com una arma de guerra més contra la II República. Per això, creà un Banc d'Espanya a la zona franquista, anul·là la validesa de la moneda republicana emesa després del 18 de juliol de 1936 i va bescanviar-la a canvi d'un resguard, que mai no es feu efectiu. És a dir, el règim va confiscar molts diners republicans i va empobrir molta gent amb la seva política monetària.

Tot i que els governs a partir de la transició han regulat mesures de reparació i rescabament dels danys derivats de la Guerra Civil i del franquisme, el cert és que les confiscacions de diners a particulars han quedat sempre al marge d'aquestes mesures reparadores.

Tot i així, els perjudicats per les confiscacions de diners republicans van demandar l'Estat per responsabilitat patrimonial de l'Estat legislador. Però la Sentència del Tribunal Suprem núm. 1470/2017, de 29 de setembre, va desestimar la seva pretensió. Dues sentències més del Tribunal Suprem de 2018 han confirmat aquesta doctrina.

Però nosaltres plantejem una altra possible via de rescabament de les víctimes de les confiscacions monetàries franquistes. La Sentència del Tribunal Suprem núm. 1263/2018, de 17 de juliol, és innovadora i entén que les recomanacions dels comitès internacionals de control dels drets humans poden ser obligatòries per a l'Estat espanyol i, per tant, poden ser el pressupòsit d'una possible reclamació patrimonial.

A partir d'aquesta nova doctrina, hem acudit a l'Informe que el relator especial de l'ONU per a la justícia transicional, el Sr. Pablo de Greiff, va emetre el 2014 sobre l'estat de les mesures transicionals espanyoles. En aquest informe, en la confecció del qual va participar Espanya, el Sr. De Greiff identifica la manca de rescabament a favor dels particulars i recomana a l'Estat espanyol emprendre mesures legislatives per superar-la. Però, ara per ara, Espanya no ha complert les recomanacions del relator especial sobre els particulars. De fet, la mateixa Sentència del Tribunal Suprem núm. 1470/2017 ho confirma.

El dubte que plantejem és si seria viable acudir al Comitè de Drets Humans de l'ONU per aconseguir una resolució que, a la vista dels incompliments de l'Estat espanyol, acreditats amb l'informe del Sr. De Greiff i la inacció de l'Estat, obligués Espanya a rescabament les víctimes de les confiscacions monetàries franquistes. I reparar així una injustícia heretada.

## Referències bibliogràfiques

- Borlini, Leonardo, i Crema, Luigi. (2020). The Legal Status of Decisions by Human Rights Treaty Bodies: Authoritative Interpretations or mission éducatrice? *Global Community Yearbook of International Law and Jurisprudence 2019*, 18(1), en premsa.
- De Francisco Olmos, José María. (2004). El estampillado de billetes de banco. Alteración de un documento económico como medio de propaganda política. *Revista General de Información y Documentación*, 14(2), 59-96.
- Doménech Pascual, Gabriel. (2018). La menguante responsabilidad patrimonial del Estado por leyes contrarias a Derecho. *Anuari de Dret Parlamentari*, 31, 411-427.
- Escobar Hernández, Concepción. (2019). Sobre la problemática determinación de los efectos jurídicos internos de los "dictámenes" adoptados por comités de derechos humanos. Algunas reflexiones a la luz de la STS 1263/2018, de 17 de julio. *Revista Española de Derecho Internacional*, 71(1), 241-250.

- García de Enterría, Eduardo. (2002). El principio de protección de la confianza legítima como supuesto título justificativo de la responsabilidad patrimonial del Estado legislador. *Revista de Administración Pública*, 159, 173-208.
- García de Enterría, Eduardo. (2007). *La responsabilidad patrimonial del Estado legislador en el Derecho español*. Madrid: Editorial Civitas.
- González Alonso, Alicia. (2016). La responsabilidad del Estado legislador por vulnerar el derecho europeo o la Constitución: un análisis comparativo. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 106, 381-429.
- González Fernández, Itziar. (2019). Qué nos enseña el caso de Ángela González Carreño sobre el recurso al derecho internacional de los derechos humanos en los procedimientos ordinarios (comentario a la sentencia 1263/2018 del Tribunal Supremo). *Revista Aranzadi Doctrinal*, 7/2019.
- Gutiérrez Espada, Cesáreo. (2018). La aplicación en España de los dictámenes de Comités Internacionales: la STS 1263/2018, un importante punto de inflexión. *Cuadernos de Derecho Transnacional*, 10(2), 836-851.
- Macho Carro, Alberto Javier. (2019). Reflexiones en torno a la naturaleza y ejecutoriedad de los dictámenes emitidos por los Comités de Supervisión de Tratados de Derechos Humanos en el ordenamiento español: la STS 1263/2018, de 17 de julio. *Revista Justicia y Derecho*, 2(2), 131-140.
- Martorell Linares, Miguel. (2006). Una guerra, dos pesetas. Dins Pablo Martín Aceña i Elena Martínez Ruiz (ed.), *La economía de la guerra civil* (p. 329-356). Madrid: Marcial Pons.
- Sánchez Asiaín, José Ángel. (2012). *La financiación de la guerra civil española. Una aproximación histórica*. Barcelona: Crítica.
- Vallès Muñio, Daniel. (2015). La restitución de bienes incautados a organizaciones sindicales y partidos políticos durante el franquismo. Un análisis jurídico. *Historia, Trabajo y Sociedad*, 6, 51-80.
- Vallès Muñio, Daniel. (2019). *Las reparaciones económicas por los daños derivados de la Guerra Civil española y del franquismo*. Cizur Menor: Aranzadi.
- Velarde Fuente, Juan (2000). La guerra de las dos pesetas, 1936-1939. Dins José Luis García Delgado i José María Serrano Sanz (dir.), *Del real al euro. Una historia de la peseta* (p. 87-106). Barcelona: La Caixa.