

embargo, no puede derivarse de ella la competencia para la regulación de la relación de servicio y el régimen estatutario de sus funcionarios, pues, aun cuando esta materia esté vinculada a la estructura de la Administración autonómica, posee una naturaleza claramente diferenciable de las cuestiones estrictamente organizativas.

En consecuencia, dado que, como hemos señalado anteriormente, la representación colectiva o la participación supone la regulación sustantiva de un derecho estatutario de los funcionarios, ha de concluirse que la Comunidad cántabra, a diferencia de otras Comunidades de mayor nivel autonómico, carece de competencia para elaborar su propia normativa —que, en todo caso, sería de desarrollo de las bases de la legislación estatal, de acuerdo con el artículo 149.1.18 de la Constitución— en relación con «el ejercicio del derecho de representación colectiva de los funcionarios y contratados administrativos».

Desde este punto de vista la Comunidad Autónoma de Cantabria sólo posee competencia de ejecución de la normativa estatal. Ante todo, tiene competencias de ejecución de las normas aprobadas por el Estado en lo que concierne al personal al servicio de la Administración autonómica, incluidos los funcionarios transferidos dado que, como resulta expresamente de lo dispuesto en el artículo 25.3 de la Ley del Proceso Autonómico, su relación orgánica y la funcional o de servicios se establecen con dicha Administración y no con la del Estado. A esos funcionarios y personal contratado les son aplicables, de acuerdo con la disposición transitoria novena, tres, del Estatuto de Cantabria, las disposiciones del Estado y demás Administraciones públicas relativas a su régimen jurídico, y no cabe duda de que la aplicación de las mismas corresponde a la Comunidad Autónoma en la que sirven.

7. Sin embargo, tratándose de una Administración distinta de la del Estado y de otras Administraciones públicas, la ejecución de la legislación estatal sobre el régimen estatutario de los funcionarios no puede limitarse estrictamente a una aplicación mecánica de las normas correspondientes, pues es evidente que tales normas pueden desconocer las características propias de la organización administrativa autonómica y, por lo tanto, no adaptarse con la suficiente eficacia y previsión a ellas. En este sentido, no puede olvidarse la relativa incidencia que la diversidad de regímenes organizativos de las Administraciones públicas tiene sobre las relaciones de éstas con el personal a su servicio, así como que, en virtud del artículo 35 de su Estatuto de Autonomía, la Comunidad de Cantabria tiene atribuida una competencia específica para la estructuración de su propia Administración, y que el artículo 32.3 del mismo dispone que «las competencias de ejecución de la Diputación Regional de Cantabria llevan implícita la correspondiente potestad reglamentaria para la organización interna de los servicios, la administración y, en su caso, la inspección».

De ello se deduce que la Comunidad Autónoma, si bien no puede en ningún caso modificar o desarrollar las normas del Estado sobre el régimen estatutario de los funcionarios públicos en lo que atañe al régimen sustantivo de las relaciones jurídicas funcionariales, sí puede en cambio utilizar instrumentos normativos propios para hacer posible el ejercicio de los derechos y obligaciones, deberes y facultades y, en general, de las situaciones jurídicas que aquel régimen sustantivo contempla, dentro de la estructura organizativa de su Administración. De otro modo, en efecto, podría suceder que la ejecución de la normativa estatal sólo pudiera llevarse a cabo con el sacrificio de la propia competencia de autoorganización.

Tal concurrencia de competencias autonómicas, la relativa a la organización de su propia Administración, que sólo queda supeditada a los principios generales y normas básicas del Estado, por una parte, y, por otra, la de simple ejecución de las normas estatales referentes al Estatuto de los funcionarios, se produce también en el ejercicio del derecho de representación de los funcionarios y contratados administrativos si se considera que la regulación de este aspecto del régimen estatutario de los mismos, en cuanto no tiene un alcance o dimensión estrictamente individual, sino que afecta a las relaciones del conjunto de ellos con la Administración autonómica, incide directamente en la ordenación, estructuración

y funcionamiento general de la organización administrativa, cuya responsabilidad atañe a la Comunidad Autónoma.

8. En definitiva, ha de concluirse que corresponde a la Comunidad Autónoma de Cantabria aplicar, dentro de las características específicas de su organización administrativa, las normas del Estado que regulan el ejercicio del derecho de representación colectiva de los funcionarios y contratados administrativos, sin que, por el contrario, pueda modificar el régimen sustantivo de aquella regulación.

Es cierto que el Estado no ha aprobado aún la Ley que regula los órganos de representación de los funcionarios de las Administraciones públicas y no existen, por lo tanto, a efectos de representatividad sindical general tales órganos, pero también lo es que en ciertas Administraciones públicas se han previsto fórmulas transitorias y provisionales de representación interna de los funcionarios; así, por lo que se refiere a las Corporaciones Locales, la Resolución de 29 de enero de 1981 de la Dirección General de Administración Local permite a estas entidades organizar y poner en práctica, en su ámbito, el ejercicio del derecho de representación colectiva. Esta resolución, con el alcance que en ella se establece, es aplicable a la Diputación Regional de Cantabria a tenor de lo dispuesto en la disposición transitoria novena, tres, del Estatuto de Autonomía, ya que dicha Comunidad tiene atribuidas las competencias de la extinta Diputación Provincial de Santander, a la que sucede o sustituye (artículo 31 del Estatuto de Cantabria, 9 de la Ley de Proceso Autonómico y 40 de la Ley de Bases del Régimen Local). La Diputación Regional puede, en consecuencia, en cuanto que Comunidad Autónoma uniprovincial, aplicar dicha Resolución teniendo en cuenta sus peculiaridades organizativas mediante la correspondiente reglamentación interna, respetando el régimen sustantivo del derecho de representación colectiva establecido por el Estado.

Como sugiere la representación del Gobierno cántabro y se deduce del contenido del Decreto impugnado por el Gobierno de la Nación, la Comunidad Autónoma de Cantabria no ha hecho sino aplicar a su propia estructura organizativa la normativa estatal, pues dicho Decreto no es más que una traslación de la citada Resolución de la Dirección General de Administración Local, sin otras variaciones que las derivadas de las características orgánicas de la Diputación Regional de Cantabria y una cierta especificación del alcance material del derecho de representación, interpretable de conformidad con aquella Resolución. Por lo demás, no es indiferente que, al igual que la Resolución de 29 de enero de 1981, el Decreto del Consejo de Gobierno de Cantabria impugnado reconozca expresamente su propia provisionalidad en tanto no se adopte por el legislador estatal la regulación definitiva del régimen de representación colectiva o participación de los funcionarios en la determinación de sus condiciones de empleo.

Teniendo, pues, en cuenta los límites a que se ajusta el Decreto objeto del presente conflicto y las competencias de la Comunidad Autónoma de Cantabria, no cabe afirmar que aquél exceda de estas competencias, invadiendo las que corresponden al Estado.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido:

Declarar que el Decreto 37/1983, de 22 de junio, del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Cantabria, modificado por el Decreto 50/1983, de 3 de agosto, no invade las competencias estatales en la materia.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Madrid, 18 de diciembre de 1986.—Francisco Tomás y Valiente.—Gloria Begué Cantón.—Ángel Latorre Segura.—Francisco Rubio Llorente.—Luis Díez-Picazo y Ponce de León.—Antonio Truyol Serra.—Fernando García-Mon y González Regueral.—Carlos de la Vega Benayas.—Eugenio Díaz Eimil.—Miguel Rodríguez-Piñero Bravo-Ferrer.—Jesús Leguina Villa.—Luis López Guerra.—Firmados y rubricados.

Piñero Bravo-Ferrer, don Jesús Leguina Villa y don Luis López Guerra, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En la cuestión de inconstitucionalidad núm. 704/1984, promovida por el Juzgado de Primera Instancia núm. 18 de los de Madrid,

161

Pleno. Cuestión de inconstitucionalidad número 704/1984. Sentencia número 166/1986, de 19 de diciembre.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Tomás y Valiente, Presidente, y doña Gloria Begué Cantón, don Ángel Latorre Segura, don Francisco Rubio Llorente, don Luis Díez-Picazo y Ponce de León, don Antonio Truyol Serra, don Fernando García-Mon González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Eugenio Díaz Eimil, don Miguel Rodríguez-

sobre los arts. 1 y 2 de la Ley 7/1983, de 29 de junio, sobre «expropiación por razones de utilidad pública e interés social de los Bancos y otras sociedades que componen el grupo «Rumasa, Sociedad Anónima». Han comparecido en el proceso el Ministerio Fiscal y el Abogado del Estado, y ha sido Ponente el Magistrado don Eugenio Díaz Eimil, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. ANTECEDENTES

1. En el juicio interdicial, tramitado por el Juzgado de Primera Instancia núm. 18 de Madrid con el núm. 556/1983 y promovido por don José María Ruiz Mateos y Jiménez de Tejada y otros contra el Estado Español al objeto de recuperar la posesión de sus bienes expropiados al grupo «Rumasa, Sociedad Anónima», por el Real Decreto-ley 2/1983, de 23 de febrero, convertido durante la tramitación del juicio en la Ley 7/1983, de 29 de junio, el Juez titular de dicho Juzgado planteó, por Auto de 5 de octubre de 1984, cuestión de inconstitucionalidad respecto de los siguientes preceptos de la citada Ley:

1.º De los arts. 1 y 2 de la Ley 7/1983, de 29 de junio, de expropiación por razones de utilidad pública e interés social de los Bancos y otras sociedades que componen el grupo «Rumasa, Sociedad Anónima», por posible infracción del art. 24.1 de la Constitución Española.

2.º Del art. 2 de la expresada Ley, por posible infracción del art. 24.1 de la Constitución.

Justifica, en primer lugar, el Juez que el momento para plantear la cuestión de inconstitucionalidad es el correcto, pues, terminado el juicio verbal, a tenor del art. 1.657 de la Ley de Enjuiciamiento Civil (L.E.C.), el proceso interdicial está concluso y dentro del plazo para dictar Sentencia, conforme exige el art. 35.2 de la LOTC.

El fallo en el proceso interdicial depende de la validez de la Ley 7/1983. La constitucionalidad de la norma cuestionada implicaría la legitimación jurídica de la desposesión y, por tanto, la desestimación de la demanda interdicial; y el pronunciamiento de su inconstitucionalidad supondría la conceptualización del acto de despojo como una vía de hecho realizada por el Estado, sin la justificación constitucional correspondiente, provocando un fallo acorde con la pretensión procesal, toda vez que la traslación posesoria de las acciones o participaciones sociales representativas del capital de las sociedades relacionadas en el anexo de la Ley, sociedades integrantes todas ellas del grupo «Rumasa», a favor de la Administración del Estado, viene apoyado jurídicamente en los arts. 1 y 2 de la norma con rango de Ley cuya inconstitucionalidad es alegada por el anterior poseedor. Que a todo ello no es óbice que el acto material de la desposesión se efectuara bajo la cobertura del Real Decreto-ley 2/1983, pues aquella situación material se halla actualmente vigente, bajo el amparo de la Ley 7/1983 que al decir de la Sentencia del Tribunal Constitucional de 2 de diciembre de año 1983 (fundamento 2.º) «la sustitución del Real Decreto-ley por la Ley con una eficacia retroactiva», extiende su fuerza vinculante y amparadora al acto inicial de desposesión; que, asimismo, tampoco es obstáculo a la validez del fallo que a la fecha de la formulación de la demanda interdicial, y durante su tramitación, parte de las acciones y participaciones sociales de las sociedades integrantes del grupo «Rumasa, Sociedad Anónima», estuvieran, o hayan pasado, a poder de tercera persona, pues ello implicaría, a tenor del art. 464 del Código Civil, una limitación del ámbito objetivo de la obligación de la restitución, y sin perjuicio de que en ejecución de Sentencia pudieran determinarse los posibles daños y perjuicios.

Que la Sentencia de 2 de diciembre de 1983, dictada por el Tribunal Constitucional en el recurso de inconstitucionalidad 116/1983, sobre el Real Decreto-ley 2/1983, de 23 de febrero, sobre expropiación por razones de utilidad pública e interés social de los Bancos y otras sociedades que componen el grupo «Rumasa, Sociedad Anónima», y por extensión contra la corrección de errores del referido Real Decreto-ley, no proyecta sus efectos jurídico-procesales de cosa juzgada sobre la presente cuestión de inconstitucionalidad.

Que tampoco son obstáculo formal al planteamiento de la misma las excepciones perentorias articuladas por el Abogado del Estado al contestar a la demanda; la estimación de alguna de éstas provocaría la imposibilidad del examen de la cuestión de fondo de la demanda interdicial y, por tanto, la Ley 7/1983, cuya constitucionalidad se cuestiona por los demandantes, carecería de efecto determinante del fallo. Que estas excepciones son: 1.º falta de reclamación previa en vía gubernativa (art. 573.7 L.E.C.), cuya aplicabilidad al proceso interdicial dirigido contra la Administración carece de eficacia por el propio imperativo del art. 125 de la Ley de Expropiación Forzosa (L.E.F.) que, al decir «el interesado podrá utilizar, además de los medios legales precedentes, los interdictos», quiebra el principio de prioridad temporal de la reclamación administrativa y del recurso ante la jurisdicción contencioso-administrativa; 2.º falta de representación de don José

María Ruiz Mateos para accionar como mandatario de «Rumasa, Sociedad Anónima» (art. 533.2 L.E.C.), excepción que, aun admitiéndola a efectos dialécticos, no provocaría la absolución de la instancia sin entrar a conocer del fondo del asunto, pues de la prueba practicada aparece acreditado que aquel detentaba, como persona física y en nombre propio, la posesión de acciones y participaciones sociales que han pasado a la detentación material de la Administración del Estado; y 3.º inadecuación de procedimiento fundada en que la vía interdicial está vedada contra actuaciones de la Administración, en donde el Sr. Abogado del Estado entremezcla alegaciones de fondo, que escapan del ámbito de la excepción y constituyen una oposición a la pretensión procesal, y otras formales, cuya desestimación deviene por imperativo del precepto art. 125 de la L.E.F., que permite el interdicto como medio procesal de defensa de los intereses frente al acto expropiatorio.

Que tampoco podían ser aceptadas las alegaciones efectuadas por el Ministerio Fiscal. La petición de planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad fue promovida a instancia de parte, y, por ello, la providencia de 19 de septiembre, al amparo del art. 35.2 LOTC, abrió la audiencia de las partes personadas y del Fiscal, con plena identificación y determinación de los preceptos de la Ley 7/1983, cuya constitucionalidad se cuestionaba, sin que el juzgador pueda, como pretende el Ministerio Fiscal en sus alegaciones, adelantar la emisión de su juicio a las alegaciones de las partes, vulnerando el principio de previa audiencia que usualmente antecede a toda resolución judicial.

Acreditada así la concurrencia de los presupuestos formales y objetivos que exige el art. 163 C.E. y el art. 35 LOTC para el planteamiento de cuestión de inconstitucionalidad, procede el Juez a razonar sus dudas sobre la constitucionalidad de la Ley 7/1983. Alega que hay que tener siempre presente el ámbito procesal en el que se dilucida la cuestión de inconstitucionalidad: Un interdicto de recobrar la posesión contra el Estado español y, por tanto, sujeto a la limitación de conocimiento que impone el art. 125 de la L.E.F., al somero análisis del cumplimiento de los requisitos sustanciales de la institución de la expropiación; sin perjuicio de que planteada la cuestión de inconstitucionalidad dentro de esta limitación el Tribunal Constitucional pueda, por sí y/o a la vista de las alegaciones de las partes procesales, hacer uso de la facultad que le confiere el art. 39.2 de la LOTC.

La primera cuestión es si la expropiación acordada en los arts. 1 y 2 de la Ley 7/1983, de 29 de junio, puede infringir el art. 24.1 de la Constitución. La duda de la posible inconstitucionalidad de los referidos preceptos se fundamenta en las siguientes consideraciones: El art. 53.1 C.E. establece que «los derechos y libertades reconocidos en el capítulo segundo del presente Título vinculan a todos los poderes públicos. Sólo por Ley, que en todo caso deberá respetar su contenido esencial, podrá regularse el ejercicio de tales derechos y libertades»; tal principio contiene un mandato imperativo que ha de ser cumplido por todos los poderes del Estado, incluso el poder legislativo. El art. 24.1 del Texto constitucional establece que «toda persona tiene derecho a obtener la tutela efectiva de los Jueces y Tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, sin que, en ningún caso, pueda producirse indefensión»; uno de éstos es el derecho a la propiedad privada (art. 33), que en su vertiente individual, como reconoce la Sentencia del Tribunal Constitucional de 2 de diciembre de 1983, es un derecho subjetivo, «debilitado sin embargo, por cuanto cede al convertirse en su equivalente económico, cuando el bien de la comunidad, concretado en el art. 33.3 por la referencia a los conceptos de utilidad pública o interés social, legitima la expropiación». Ahora bien, cuando un poder público mediante un mandato imperativo circunscribe el derecho subjetivo a la propiedad privada a su contenido económico, en virtud del acto expropiatorio, desposeyendo a su titular de la detentación dominical de la cosa, éste ha de gozar del derecho a instar el control jurisdiccional para poder obtener la tutela efectiva de sus derechos. Por ello, cuando los arts. 1 y 2 de la Ley 7/1983 declaran la expropiación forzosa por causa de utilidad pública e interés social, de la totalidad de las acciones o participaciones sociales representativas del capital de las sociedades relacionadas en el anexo de la Ley, sociedades integradas todas ellas en el grupo «Rumasa», atribuyendo, desde luego, el pleno dominio de las mismas a la Administración del Estado, puede privar a los afectados del derecho a impetrar el efectivo control jurisdiccional del acto expropiatorio. Así resulta del sometimiento al imperio de la Ley de los Jueces y Tribunales ordinarios (art. 117.1 C.E.) y de la incapacidad procesal de los titulares dominicales de acudir al Tribunal Constitucional por carecer de legitimación para el recurso de inconstitucionalidad (art. 32.1 LOTC) y no ser susceptible de amparo el derecho de propiedad (art. 41.1 LOTC). La expropiación legislativa singular operada por los preceptos indicados puede, en consecuencia, privar a los afectados del derecho a la tutela judicial efectiva por la imposibilidad jurídica de que los Tribunales ordinarios dicten una resolución contra Ley, lo que puede dejar sin contenido el principio de tutela jurisdiccional

respecto de un derecho como el de propiedad privada, reconocido en el art. 33 de la C.E. de lo que se derivaría una situación de indefensión de los propietarios—poseedores de los bienes expropiados—, prohibida por el art. 24.1 C.E.

La duda sobre la posible inconstitucionalidad de la expropiación *ope legis*, operada por los arts. 1 y 2 de la Ley 7/1983, por posible infracción del art. 24.1 C.E., ha de ser matizada. El derecho a la tutela de Jueces y Tribunales es un derecho instrumental, en cuanto es el medio de protección de otros derechos e intereses legítimos, por lo que, mediante el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, al acceder el acto expropiatorio legislativo al órgano jurisdiccional que goza de competencia funcional para revisar la adecuación de la Ley al ordenamiento constitucional, acceso instado por los propios titulares dominicales de las acciones y participaciones sociales expropiadas, se puede estar confiando el derecho a la jurisdicción, presuntamente vulnerado, en cuanto que la posible indefensión originaria puede desaparecer, al tener conocimiento de la pretensión de la defensa de aquéllos el único tribunal con competencia para ejercer el control jurisdiccional del acto expropiatorio y, por tanto, con capacidad de pronunciarse sobre si la expropiación efectuada por medio de Ley formal es adecuada a la Constitución Española.

La segunda cuestión planteada se refiere a si el art. 2 de la Ley 7/1983 puede infringir el art. 24.1 C.E. La duda sobre la inconstitucionalidad del indicado precepto se funda en que el mismo decreta, en aras de las causas de utilidad pública e interés social que se expresan en la exposición de motivos y en el art. 1, la transmisión a favor de la Administración del Estado del pleno dominio de las acciones o participaciones sociales expropiadas, ordenando la toma de la posesión inmediata de las mismas a través de la Dirección General del Patrimonio del Estado; este mandato imperativo, al venir articulado por una Ley formal, impide a los sujetos afectados por la expropiación *ope legis* el ejercicio de sus legítimos intereses para obtener el control jurisdiccional de la necesidad de la ocupación y de su posible ámbito o extensión. En efecto, sometidos los Jueces y Tribunales ordinarios al imperio de la Ley, y ante la falta de legitimación de los expropiados para acceder al Tribunal Constitucional, se produce una situación objetiva de imposibilidad de conferir el derecho a la tutela judicial efectiva que predica el art. 24.1 C.E. Los Jueces se encuentran incapacitados, por mandato constitucional, para fundar su fallo de manera distinta al ordenado por Ley formal. Como consecuencia, del art. 2 de la Ley 7/1983 se deriva la posible privación a varios ciudadanos del derecho a impetrar la tutela jurisdiccional de su derecho de dominio frente a una ocupación de los bienes expropiados, pues, aun cuando el derecho a la jurisdicción no implica la obtención de un fallo conforme a las pretensiones del actor, si significa que el Tribunal, ante quien puede acudir cualquier persona, goce de competencia para poder acceder jurídicamente a la pretensión de la parte. Y esto no ocurre en la expropiación *ope legis*.

Finalmente señala el Juez que a la duda, así formulada, sobre la inconstitucionalidad del art. 2 de la Ley 7/1983, le es aplicable también la matización formulada a la cuestión anterior referente a la posible inconstitucionalidad de los arts. 1 y 2 de la misma Ley. La cuestión de inconstitucionalidad puede ser un medio indirecto, pero efectivo, de otorgar la tutela jurisdiccional.

Razona finalmente el Juez que desestima el resto de las alegaciones aducidas por los interdictantes como posibles causas de inconstitucionalidad. Por el ámbito del procedimiento—interdicto de recobrar la posesión— en el que se ha planteado el incidente y la limitación de conocimiento que le exige el art. 125 de la L.E.F. en relación con el examen relativamente parcial que ha de hacer de la Ley cuestionada como determinante del fallo, no se plantea la inconstitucionalidad de los arts. 4 y 5 de la Ley 7/1983 a que se refieren las alegaciones de las partes. En virtud de las declaraciones contenidas en la Sentencia del Tribunal Constitucional de 2 de diciembre de 1983, en cuanto se pronuncia sobre la vulneración de diversos preceptos constitucionales, tampoco cuestiona el Juez la inconstitucionalidad del art. 1 de la Ley en relación con el art. 33.3 de la C.E. ya que, entiende, el acto expropiatorio *ope legis* cumple los requisitos constitucionales de causa de utilidad pública o interés social (exposición de motivos y art. 1) mediante la correspondiente indemnización (arts. 3 y 4) y de conformidad con lo dispuesto en las Leyes (ya que la expropiación viene acordada en norma legal). La duda de inconstitucionalidad no se centra en la posible infracción del art. 33.3 sino en la ya razonada posible vulneración del art. 24.1 C.E.

2. Por providencia de 17 de octubre de 1984, la Sección Cuarta acordó admitir a trámite la cuestión planteada por el Juzgado de Primera Instancia núm. 18 de los de Madrid, y dio traslado de las mismas al Congreso de los Diputados y al Senado, al Gobierno de la Nación y al Fiscal General del Estado para que en el plazo de quince días pudieran personarse en el procedimiento y formular sus alegaciones. Acordó, asimismo que se publicase en el «Boletín Oficial del Estado» la incoación de la cuestión de inconstitucionalidad para general conocimiento.

3. El Ministerio Fiscal formula escrito de alegaciones el 5 de noviembre de 1984, en el que, de acuerdo con lo dispuesto en los arts. 86.1, inciso 1, y 80 de la LOTC, en relación con el art. 372 de la L.E.C., pide que se dicte Sentencia desestimatoria de la cuestión de inconstitucionalidad promovida, en base a los siguientes razonamientos.

Se interesa expresamente, en primer lugar, que el Tribunal Constitucional examine el procedimiento seguido en el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad. A juicio del Ministerio Fiscal es preciso perfilar extremos que no están suficientemente explicitados en la LOTC respecto del planteamiento de dichas cuestiones. Las exigencias del art. 35.2 LOTC parecen predicables sólo respecto del Auto de planteamiento de la cuestión. No se hacen extensivas, en principio, al acuerdo del Juez o Tribunal mediante el que estima necesario oír a las partes y al Ministerio Fiscal acerca de la «pertinencia de plantear la cuestión». Entiende el Ministerio Público que el Auto por el que se abrió el citado trámite de alegaciones hacía referencia tan sólo a la inconstitucionalidad de la Ley 7/1983, por la que no cumplía los requisitos de mínima identificación que consistiesen tener por bien planteada la cuestión de inconstitucionalidad. No puede entenderse que, habiendo sido instado el planteamiento de una cuestión por alguna de las partes que interviene en el proceso ordinario, haya que poner en relación la Ley cuestionada con las presuntas inconstitucionalidades esgrimidas por tal parte, pues evidente resulta, y el Auto del Juzgado de Primera Instancia que acuerda plantear la cuestión es prueba de ello, que las alegaciones de aquella parte y la «duda» del órgano judicial pueden ir por caminos paralelos o en direcciones opuestas, lo que obliga al Ministerio Fiscal a producir un dictamen dirigido a bucear en el fondo del proceso para, en cierta forma, adivinar dónde reside la dificultad que encuentra el órgano jurisdiccional. No pretende el Ministerio Fiscal que, de antemano, el órgano judicial señale taxativa y concretamente en qué aspecto encuentra la presunta disconformidad entre una Ley y ciertos preceptos constitucionales. Sin embargo, acordar oír a las partes y al Ministerio Fiscal para que se pronuncie sobre la pertinencia de plantear una cuestión de inconstitucionalidad respecto de una Ley en bloque, como ha ocurrido en los presentes autos y sin conexión, por lo menos aproximativa, con determinados preceptos constitucionales, supone una proposición de tal amplitud que hace inviable el dictamen del Ministerio Fiscal.

En cuanto al fondo, entiende el Fiscal que la Constitución Española de 1978 no prohíbe las expropiaciones *ope legis* de manera expresa; por el contrario, en determinados supuestos, acuerda a este mecanismo, como pone de manifiesto el art. 128.2 C.E. para la intervención de empresas, cuando así lo exigiere el interés general. Este fenómeno tampoco es desconocido en el Derecho Constitucional Comparado, como se desprende del art. 14.3 de la Ley Fundamental de Bonn de 23 de mayo de 1949. En definitiva puede entenderse subsumida la posibilidad de expropiación mediante *lex specialis* en la referencia que se contiene en el art. 33.3 C.E. a las Leyes, al hablar de «conformidad con lo dispuesto por las Leyes» de expropiación, terminología plural que permite sostener que el constituyente no estaba construyendo el procedimiento expropiatorio al contemplado en la vigente L.E.F. o la que en su día pudiera promulgarse, sino a un más amplio abanico normativo. Así lo ha entendido la doctrina, incluso con posterioridad a la promulgación de la Constitución, cuando afirma que si bien la potestad expropiatoria se configura de ordinario como potestad administrativa, no es anómala la existencia de expropiaciones legislativas, y tampoco, con las matizaciones que el término empleado exige, el fenómeno de las expropiaciones judiciales, como es el caso del desapoderamiento de bienes por vía de ejecución judicial. Lo que sí exige es que cuando se utiliza el mecanismo de expropiación legislativa, no resulten desvirtuadas o desconocidas las garantías constitucionales que se establecen para la expropiación.

Finalmente, el Tribunal Constitucional, en la Sentencia relativa a la expropiación del *holding* «Rumasa» de 2 de diciembre de 1983, se ha pronunciado con suficiente claridad sobre el tema, como se desprende del fundamento jurídico 9.º de la citada Sentencia. A tenor de éste, la técnica de la expropiación *ope legis* es admisible constitucionalmente, si bien sólo debe acudir a tal técnica en situaciones específicas. Incluso en casos de excepcionalidad la expropiación *ope legis* puede producirse por medio del instrumento del Decreto-ley. Estas afirmaciones se refuerzan al hacer aplicación del art. 128.2 C.E., al que hace expresa referencia el siguiente fundamento de la precitada Sentencia.

La Ley 7/1983, de 29 de junio, se enmarca en esta permisividad y no desconoce las garantías constitucionales expropiatorias, que, necesariamente, son las establecidas con carácter general en el art. 33.3 C.E. Al mismo tiempo, no entraña mayor indefensión que la propia de todo tipo de expropiaciones; por su mediación no se invaden esferas de la Administración que, por otra parte, no constituyen reserva expresamente proclamada en su favor.

Se señala que precisamente el mismo instrumento en sí: Ley formal ordinaria de conversión de un Decreto-ley, ya convalidado en su día por el Parlamento, al emanar de las Cortes Generales, supone una garantía adicional a cualquier acto de la Administración, dado el nivel que el aparato legislativo ocupa en la estructura del Estado y las complejas fases que el procedimiento de elaboración de las Leyes exigen aun cuando se tramiten por el procedimiento de urgencia. Precisamente el más detenido examen que el proceso legislativo supone frente al acto de la Administración, y el operar, como en este caso, a la vista del alcance, contenido y posible ataque del precedente del Real Decreto-ley, ha llevado al legislador a introducir en la Ley garantías en favor de los interesados que no eran tenidas en cuenta en dicho Real Decreto-ley, como ocurre con las disposiciones de los arts. 3.º y 4.º de la Ley de Conversión.

La Sentencia de 2 de diciembre de 1983, en su fundamento jurídico 8.º, *in fine*, examinó si la expropiación verificada por vía del Real Decreto-ley cumplía las garantías constitucionales o por lo menos «no alteraba elementos esenciales» de estas garantías. Este pregunta obtiene cumplida respuesta a través de toda la Sentencia, precisamente al terminar estableciendo la constitucionalidad de la primitiva Disposición. Si el Real Decreto-ley no desconocía las garantías constitucionales, y ni aun siquiera alteraba elementos esenciales de los señalados en el art. 33.3 C.E., con mayor certeza podrá afirmarse lo mismo de una Ley que reproduce en esencia, en sus arts. 1 y 2, el contenido de aquél, y agrega nuevas posibilidades de actuación y defensa en favor de quienes van a resultar afectados por la expropiación legislativa.

Del contexto de la Norma constitucional y de la interpretación que de la misma ha verificado el Tribunal Constitucional, parece desprenderse que el derecho reconocido en el art. 24.1 C.E. cede aquí ante un cuadro específico de garantías que para determinados casos —la expropiación legislativa— se establece en la misma Norma fundamental.

Finalmente señala el Ministerio Fiscal que, al impugnarse la Ley de Conversión de un Decreto-ley, la constitucionalidad de éste, ya proclamada por el Tribunal Constitucional en su Sentencia de 2 de diciembre de 1983, ha de extenderse a la Ley expropiatoria. La conexión entre las normas atacadas en uno y otro caso es de tal naturaleza que es primeramente aplicable al supuesto que ahora se examina la doctrina proclamada por el Tribunal Constitucional en su día. Por otra parte, el Juez que plantea la cuestión se plantea la duda en torno a la posible indefensión en que puede quedar el interesado en un procedimiento expropiatorio de índole legislativa, al no ostentar el Juez civil competencia para pronunciarse sobre la Ley formal. Como quiera que entiende que el derecho a la tutela judicial efectiva, consagrado en el art. 24.1 de la Constitución, no puede quedar vacío de contenido, traslada, por el mecanismo de una cuestión de constitucionalidad, la competencia para ejercer el control constitucional del acto expropiatorio a otra jurisdicción que, precisamente por su naturaleza y finalidad, no puede ejercer tal control, sustituyendo al Juez ordinario en la efectiva prestación de tutela judicial.

Considera encomiable el Ministerio Fiscal la actuación del Juez civil, al pretender, a todo trance, cubrir la presunta indefensión de un ciudadano, desde el momento en que «todas las personas» —según reza el citado art. 24.1— tienen el derecho a la tutela judicial efectiva. No obstante, entiende que no puede aceptarse que, por esta vía, se transfiera a otra jurisdicción el operar en favor de tal tutela. Las cuestiones de inconstitucionalidad tienen un contenido concreto —según el art. 163 de la Constitución— precisamente por su mismo significado han de ser tratadas restrictivamente, no pudiendo, en ningún caso, servir de cobertura competencial para entrar a conocer de materias propias de la jurisdicción ordinaria.

Resulta, en fin, que si en el supuesto fáctico de que está conociendo el Juzgado de Primera Instancia se ha dado cumplimiento a los requisitos sustanciales de declaración de utilidad pública e interés social, y se ha operado de acuerdo con el procedimiento establecido por la Ley, se puede concluir que el procedimiento interdictal seguido no es el aplicable en el presente caso y que, en consecuencia, la relación fallo a producir-norma en que ha de fundarse no se daría, ya que aquél debe ponerse en relación no con la Ley 7/1983, sino con los preceptos contenidos en el art. 125 de la Ley de Expropiación Forzosa y 103 de la Ley de Procedimiento Administrativo, esencialmente, que impide admitir interdictos contra la Administración Pública cuando se ha seguido el procedimiento legalmente establecido, o se han cumplido los requisitos sustanciales exigidos.

4. El Abogado del Estado formula escrito de alegaciones el 6 de noviembre de 1984, en el que pide que se dicte Sentencia por la que se declare la inadmisión de la cuestión de inconstitucionalidad promovida o, alternativamente, se desestime la misma por ser los preceptos cuestionados conformes a la Constitución.

Objeta el Abogado del Estado, en primer lugar, que «la vía de hecho» en su concepción común, y según admite la generalidad de

la doctrina, consiste en una pura actuación material no amparada siquiera aparentemente por una cobertura jurídica. Una actuación que incide en lo que se describe bajo el expresivo término de «vía de hecho» sólo se da cuando el actuar administrativo no puede remitirse a cobertura legitimadora alguna. Sólo en este caso cabe la acción interdictal contra el Estado (art. 103 Ley de Procedimiento Administrativo y art. 38 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado).

No cabe duda que en el presente caso la actuación material de la Administración se hallaba amparada por un Decreto-ley. Por ello, las posibilidades de hablar de «vía de hecho» parecen absolutamente gratuitas y el éxito de una acción interdictal absolutamente inviable, ya que la acción administrativa se encuentra cubierta con la legitimidad de mejor rango con que la Administración puede contar. Sin embargo considera que la conclusión a que llevaría este razonamiento: inadmisibilidad de la vía interdictal por no existir vía de hecho, pudiera estimarse disconforme con el art. 24 C.E. si significase la imposibilidad de plantear cuestión de inconstitucionalidad y, en consecuencia, la imposibilidad de que se llegase a controlar por vía de cuestión de inconstitucionalidad la conformidad a la Ley fundamental de la Ley expropiatoria. Por ello, el Abogado del Estado estima que era lícito al juzgador del interdicto hacer uso del poder que le confiere la LOTC y promover la cuestión de inconstitucionalidad. No obstante, aunque no ofrezca objeción básica alguna al planteamiento mismo de la cuestión, sí formula reparos, a su juicio insalvables, respecto del modo de plantear la cuestión misma.

Las cuestiones planteadas carecen de consistencia. A guisa de «matización» el Juez proponente de la cuestión, tras aludir al carácter instrumental del derecho a la tutela judicial, en cuanto medio de protección de otros derechos e intereses legítimos, razona cómo el propio planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad «puede estar confiriendo derecho a la jurisdicción» o proporcionar «un medio indirecto pero efectivo de otorgar la tutela jurisdiccional». Se plantea, así, una «duda que se resuelve a sí misma». Entiende el Abogado del Estado que este planteamiento, que califica de «abstracto y preventivo» es procesalmente incorrecto. La supuesta lesión del art. 24.1 C.E., planteada por el órgano judicial, resulta desvanecida con la propia existencia en el ordenamiento jurídico español de la técnica de las cuestiones de inconstitucionalidad. De ello resulta que el razonamiento del órgano judicial tiene un carácter circular. Se argumenta, por el Juez *a quo*, en primer lugar, sobre el sometimiento al imperio de la Ley de los Jueces y Tribunales ordinarios; por otra parte se subraya la carencia de legitimación de los titulares dominicales para el recurso de inconstitucionalidad y, finalmente, la circunstancia de no ser el derecho de propiedad privada susceptible de recurso de amparo constitucional.

De todo ello se concluye que los propietarios poseedores pueden quedar en una situación de indefensión.

Entiende el Abogado del Estado que, dejando al margen las particularidades que comporta el contenido expropiatorio de la Ley 7/1983, la situación de los particulares destinatarios de dicha norma legal es la misma que la de los destinatarios de cualquier otra norma con fuerza de Ley. También cuando se regula por Ley el Estatuto de los Consumidores, el Seguro Privado, o cualquier otra materia que pudiera pensarse, los particulares que en cada caso resulten afectados podrían argumentar que su falta de legitimación para interponer recurso de inconstitucionalidad frente a la respectiva Ley les priva del derecho a la tutela judicial de sus intereses legítimos y toda Ley llevaría en su entraña el vicio de inconstitucionalidad que se reprocha, en base al art. 24 C.E., a la cuestionada en los presentes autos. Aun cuando nuestro ordenamiento restrinja [arts. 162.1 a) C.E. y 32.1 LOTC] la legitimación para el recurso directo de inconstitucionalidad, y los Jueces y Tribunales estén sometidos al principio de legalidad (art. 117 C.E.), los destinatarios de una norma con fuerza de Ley no quedan desprovistos del derecho de tutela judicial respecto a sus intereses legítimos. Precisamente el mecanismo de la cuestión de inconstitucionalidad asegura un equilibrio entre el sometimiento de Jueces y Tribunales al imperio de la Ley y la vinculación, superior o «más fuertes», a la Constitución. Si la Ley con eficacia directa para los ciudadanos (art. 9.1 C.E.) resulta ajustada a la Constitución a criterio del órgano judicial ante el que se plantea cualquier pretensión que comporte la aplicabilidad de aquella Ley, el pronunciamiento del órgano judicial —con el juicio positivo de constitucionalidad que le será inherente— dará nueva satisfacción a su derecho de tutela judicial. Si por el contrario el órgano judicial competente para conocer de la pretensión formulada entiende que la Ley en principio aplicable puede ser contraria a alguna norma constitucional deberá, conforme a los arts. 163 C.E. y 35 LOTC, razonar esa posible violación y elevar la cuestión al órgano al que la Constitución atribuye la función de velar por la constitucionalidad de las Leyes. El órgano jurisdiccional con competencia para conocer de una pretensión que ante él se formule no pierde «la competencia para poder jurídicamente acceder a la pretensión de la parte» por la circunstancia de

que, si se le suscitara dudas sobre la constitucionalidad de una norma con fuerza de Ley de cuya validez dependa el fallo, deba promover un incidente de previo pronunciamiento ante el Tribunal Constitucional. Lo que ocurre es que el art. 24 C.E. puede servir de justificación al planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad, pero la justificación y especificación de la cuestión misma requiere la invocación de alguna norma constitucional vulnerada en su dimensión sustantiva. Si el art. 24 C.E. se queda en lo primero, esto es: en la simple justificación de la apertura del proceso pero no en el fundamento material de una contradicción con la Constitución, la cuestión deviene innecesaria. Considera la representación del Gobierno que esta innecesaria revela en última instancia la propia contradicción que late en el fondo de la argumentación contenida en el Auto de planteamiento de la cuestión: si una de las razones básicas del impulso procesal en que consiste el planteamiento del presente proceso estriba en la insusceptibilidad del derecho de propiedad para acceder al proceso constitucional de amparo, carece de sentido tener por legítima la Ley en lo que concierne al derecho de propiedad y plantear luego la cuestión sobre la supuesta lesión del art. 24 C.E., que si es susceptible de dar paso a dicho recurso de amparo.

El Auto de planteamiento funda la posible inconstitucionalidad del art. 2 de la Ley 7/1983, por lesión del art. 24.1 C.E., en la circunstancia de que, al haberse articulado la transmisión dominical y la inmediata toma de posesión por la Administración del Estado por medio de la Ley formal, los sujetos afectados por la expropiación pueden quedar privados del derecho a obtener el control jurisdiccional de la necesidad de ocupación de su posible ámbito de extensión, que se produciría si estuviésemos en una expropiación administrativa y no ante una expropiación *ope legis*. Entiende el Abogado del Estado que el control de legalidad, inaplicable aquí, ya que nos encontramos ante una Ley que directamente concreta no sólo la causa sino también el objeto de la expropiación, se transforma en las expropiaciones *ope legis* en un control de constitucionalidad referido no ya a la legitimidad constitucional o la justificación de la *causa expropriandi*, sino a la adecuación a aquella *causa expropriandi* de la extensión objetiva dada por la misma Ley a la expropiación. La forma de Ley no comporta por ello privación de control jurisdiccional sobre la necesidad de ocupación o sobre su extensión, al existir, como el propio órgano jurisdiccional reconoce, y además del recurso de amparo utilizable por invocación del art. 14 C.E., la cuestión de inconstitucionalidad «medio, indirecto pero efectivo, de otorgar tutela jurisdiccional».

Pero lo cierto es que el propio órgano jurisdiccional ha considerado materialmente justificada la expropiación forzosa del grupo «Rumasa», esto es, no ha razonado duda ninguna sobre el contenido de la Ley 7/1983 y reduce explícitamente la cuestión a una duda de carácter formal cuya resolución proporciona el mismo. Se aprecia así, con toda evidencia, el carácter circular del razonamiento del Juez *a quo*: la duda que se resuelve a sí misma, por su propia naturaleza abstracta y preventiva que la hace carente de contenido.

El Juez que propone la cuestión de inconstitucionalidad declara expresamente que los arts. 3, 4 y 5 de la Ley 7/1983, de 29 de junio, exceden del ámbito del procedimiento interdictal en que la cuestión se plantea no siendo determinantes del fallo que en dicho procedimiento ha de dictarse. Con la misma explicitud desestima la inconstitucionalidad, denunciada por los interdictantes, de la Ley 7/1983 en relación a los arts. 33.3, 1, 9 y 14 C.E.. El órgano judicial reitera, en suma, que su única duda se circunscribe a la constitucionalidad de los arts. 1 y 2 de la Ley 7/1983 por posible lesión del art. 24.1 C.E. en cuanto que pudieran privar a los particulares afectados del derecho a la jurisdicción. Y como remedio de su propia duda, en cuanto que proporciona el «medio, indirecto pero efectivo, de otorgar la tutela jurisdiccional», formula la cuestión con carácter abstracto y preventivo.

Con carácter abstracto, puesto que en realidad la duda suscitada se limita a la mera comprobación de encontramos ante una norma de rango legal frente a la cual el medio de control jurisdiccional es precisamente el planteamiento de la cuestión de su inconstitucionalidad. Pero a partir de ese dato, y aun reconociendo el carácter instrumental del derecho a la tutela judicial como medio de protección de otros derechos e intereses legítimos, el órgano judicial no sólo no razona la existencia de ninguna violación de aquellos derechos e intereses legítimos, sino que expresamente proclama su criterio conforme con la constitucionalidad material del contenido de la Ley.

Con carácter preventivo, ya que, sobre aquella abstracción, el fundamento último del planteamiento de la cuestión se exterioriza en uno de los considerandos del Auto cuando afirma: «conferido el derecho a la jurisdicción, presuntamente vulnerado, en cuanto que la posible indefensión originaria puede desaparecer, al tener conocimiento de la pretensión de la defensa de aquéllos el único Tribunal con competencia para ejercer el control jurisdiccional del acto expropiatorio».

Entiende el Abogado del Estado que tal afirmación es inexacta: no sólo el Tribunal Constitucional, sino también el propio órgano judicial que admitió el interdicto, tenía competencia para ejercer control jurisdiccional sobre la expropiación efectuada mediante una Ley formal, aun cuando ese control hubiera, en su caso, obligado al juzgador, caso de albergar dudas sobre la constitucionalidad del contenido de la Ley expropiatoria, a razonar esas dudas y elevarlas a través de la propia cuestión de inconstitucionalidad.

Pero en definitiva lo que el órgano jurisdiccional, a través de aquella duda formal o abstracta, hace es precaverse frente a su propia duda. El planteamiento de la cuestión viene así a evitar, *a fortiori*, la indefensión que es, a su vez, el objeto mismo de la duda. Concluye el Abogado del Estado que no se ajusta a la naturaleza propia de las cuestiones de constitucionalidad este planteamiento en el que el órgano jurisdiccional, dudando sobre su propia duda, plantea a efectos cautelares una cuestión enteramente formal o abstracta (esto es, sin entrar en la constitucionalidad del contenido de la Ley que, por el contrario, afirma encontrar conforme con la Constitución) o, si se quiere, plantea una duda cuyo único contenido, la privación del derecho a la tutela jurisdiccional, se desmiente por el propio órgano judicial.

Examina a continuación el Abogado del Estado la referencia que el Auto de planteamiento de la cuestión contiene al art. 39.2 LOTC. Entiende que tal precepto no puede servir de documento habilitante para un proceso. La Ley Orgánica del Tribunal Constitucional obliga al órgano jurisdiccional que plantee una cuestión a especificar y justificar en qué medida la decisión del proceso depende de la validez de la norma en cuestión (art. 35.2 LOTC). Es cierto que las alegaciones de las partes en el procedimiento principal, que se tramita ante el propio órgano judicial, tienen relevancia, y en tal sentido el art. 36 LOTC previene la elevación de esas alegaciones al Tribunal Constitucional. Pero subraya el Abogado del Estado la distinción que debe existir entre las alegaciones de las partes y el objeto mismo de la cuestión de inconstitucionalidad. Este último, constituido por la contraposición entre precepto legal cuestionado y Norma constitucional, ha de venir determinado por la «decisión» del órgano judicial que eleva la cuestión. Y precisamente dentro de ese ámbito (esto es, respecto a los preceptos legales que el Juez contrapone a concretas normas constitucionales) es donde alcanzan virtualidad las alegaciones de las partes, explicitando en su caso nuevas argumentaciones que conduzcan a concluir la compatibilidad o incompatibilidad del precepto o preceptos legales cuestionados con la concreta Norma constitucional que el Juez considera de posible contradicción. Pero lo que, en definitiva, nunca podrán las alegaciones de las partes (en la medida en que, como aquí ocurre, no hayan sido asumidas por el órgano judicial) es ampliar el objeto de la cuestión de constitucionalidad, desbordando la duda del Juez ya sea en el sentido de extenderla a otros preceptos legales distintos de los que aquél cuestiona, ya sea refiriendo la contravención (en definitiva la duda del Juez) a normas constitucionales que aquél ha considerado compatibles con la Ley de que se trate.

En el presente caso el Juzgado de Primera Instancia núm. 18 de Madrid sólo razona una duda de carácter formal consistente en la supuesta privación del derecho al control jurisdiccional frente a una norma con rango de Ley y sin asumir, antes bien desestimando, los restantes motivos de inconstitucionalidad que se le plantearon en el proceso, se limita a solicitar la cuestión con el precedente designio de que sea el Tribunal Constitucional, por la vía del art. 39.2 LOTC, el que, a la vista, en su caso, de los motivos alegados por las partes en el proceso judicial principal, y no hechos propios por el órgano judicial proponente, se sustituya en lo que indudablemente debería responder a éste: concretar el contenido de la cuestión. En la medida en que la única duda razonada por el Juez (la lesión del art. 24.1 C.E. por la mera circunstancia de estarse ante una norma con rango de Ley) carece notoriamente de fundamento (hasta el punto de que el propio Auto más que matizar desmiente la supuesta infracción), y que la remisión respecto a otros motivos al art. 39.2 LOTC, cuando el mismo órgano judicial no sólo no razona sino que desestima tales motivos, es contraria al art. 35 LOTC y en suma a la naturaleza de la cuestión de inconstitucionalidad, entiende la representación del Gobierno que han existido razones suficientes para el rechazo de la cuestión en trámite de admisión, de acuerdo con lo establecido en el art. 35.3 LOTC.

Producida la admisión, los razonamientos expuestos justificarían, según el Abogado del Estado, una Sentencia desestimatoria de la inconstitucionalidad si se admite, como pretende, que las posibilidades de control jurisdiccional de la Ley 7/1983, a través de una cuestión de inconstitucionalidad, hacen inexistente la posible indefensión, que como única infracción constitucional, ha planteado al Tribunal Constitucional el Juez *a quo*.

A continuación reitera el Abogado del Estado consideraciones que ya expuso en los autos del recurso de inconstitucionalidad núm. 116/1983. Con ellas pretende dar respuesta a las argumentaciones formuladas por los actores del interdicto en su escrito

interesando al Juzgado de Primera Instancia la formulación de la cuestión de inconstitucionalidad. Manifiesta que tales alegaciones asumen un riguroso significado subsidiario y se encuentran, en gran parte, confirmadas por la Sentencia dictada por el Tribunal Constitucional con motivo de la impugnación del Decreto-ley. Sin embargo justifica y explica la reiteración por la alusión vaga y abstracta al art. 39.2 de la LOTC que se contiene en el Auto de promoción de la cuestión de inconstitucionalidad en la medida en que pudiera abrir -lo que rechaza- una cuestión de inconstitucionalidad *per remisionem*.

En síntesis afirma la representación del Gobierno que la validez de la declaración de utilidad pública e interés social se contiene ya en el fallo de la Sentencia del Tribunal Constitucional de 2 de diciembre de 1983, pese a que los interdictantes pretendan demostrar lo contrario. Tal declaración de utilidad pública fue legítima y dicha legitimidad se ha examinado por la Sentencia citada. Carece de sentido pretender justificar que tal examen debía limitarse a la perspectiva de justificar la situación de extraordinaria y urgente necesidad a que se refiere el art. 86 C.E. y como, consiguientemente, al empleo del Decreto-ley como instrumento normativo adecuado a tal situación, sin que sirva tal examen para la Ley 7/1983. Por otra parte la medida expropiatoria fue adecuada a la situación existente. Otras soluciones alternativas, dotadas además de una deficiente regulación legal, hubieran sido inoperantes.

A continuación razona la representación del Gobierno la viabilidad constitucional de la denominada expropiación *ope legis*. Entiende que la expresión «de conformidad con lo dispuesto en las Leyes» recogida en el art. 33.3 C.E. no supone que en esta materia expropiatoria rija un principio de tipificación legal previa semejante al recogido para la materia sancionatoria en el art. 25.1 C.E. y referido no ya a la causa sino al procedimiento expropiatorio, principio según el cual la expropiación sólo pudiera tener lugar «a través de Leyes preconstituidas o preestablecidas». La exigencia de conformidad con las Leyes significa, como el uso del plural «Leyes» demuestra, que las Leyes, ya reguladoras y habilitantes de expropiaciones administrativas, ya en sí mismas expropiatorias (expropiaciones legislativas), no pueden desconocer el contenido esencial del instituto expropiatorio garantizado por la Constitución.

La expresión «de conformidad con lo dispuesto en las Leyes» no se traduce pues en una «reserva de Administración» frente a las Cortes Generales, con arreglo a la cual estuviera sustraída a la potestad legislativa la previsión del efecto directamente traslativo de la propiedad. El problema de las expropiaciones legislativas se reduce, por ello, a examinar si excluyen o no garantías esenciales para el expropiado y si existe o no justificación suficiente para la aplicación del procedimiento expropiatorio. La expropiación legislativa no significa una merma del derecho a la tutela judicial efectiva de los afectados por la misma. Los hechos demuestran que es posible la obtención de un control jurisdiccional del contenido expropiatorio, control que precisamente ha discurrido a través de la vía interdictal disponiendo el órgano judicial, en este caso, de la cuestión de inconstitucionalidad como cauce procesal idóneo para, en caso de no entender justificado aquel contenido expropiatorio, y previo el pronunciamiento de la jurisdicción constitucional, otorgar plena tutela a las pretensiones de los expropiados. Por ello el recurso al Poder Judicial, a los Jueces y Tribunales a quienes primariamente incumbe el ejercicio de la potestad jurisdiccional, y la necesidad de someter al criterio de dichos órganos judiciales la decisión de elevar o no la cuestión de inconstitucionalidad, ni es un sistema contrario a la seguridad jurídica, ni merma la tutela judicial efectiva de los derechos e intereses legítimos ni en nada vulnera la legalidad propia del Estado de Derecho.

Tras examinar la invocación efectuada por los interdictantes del art. 14 de la Constitución, concluyendo que desde el punto de vista del principio de igualdad las circunstancias, y, en definitiva, la singularidad de la expropiación de que se trata, dan suficiente justificación a la modulación del sistema general expropiatorio utilizado, el Abogado del Estado concluye examinando la necesidad de ocupación en las expropiaciones legislativas; el art. 3 de la Ley 7/1983 referido a las «comunidades de socios»; la garantía patrimonial en la expropiación, consistente en la indemnización expropiatoria y finalmente las modalidades de reprivatización que se establecen en la Ley 7/1983.

5. El 12 de noviembre se recibió comunicación del Presidente del Congreso de los Diputados, participando al Tribunal que dicha Cámara no hará uso de sus facultades de personación y alegaciones, no obstante lo cual pone a su disposición las actuaciones de la Cámara que pueda precisar.

6. El 27 de enero de 1986, la Procuradora doña María Jesús González Díaz, en nombre y representación de don José María Ruiz Mateos y Jiménez de Tejada, presentó escrito suplicando, con expresa advertencia de violación del art. 24 de la C.E. y 6.1 del Convenio Europeo de Derechos Humanos y Libertades Fundamentales, que se tenga por formulada queja por violación del derecho de su representado a un proceso sin dilaciones indebidas y, en

consecuencia, se adopte resolución inmediata sobre la cuestión de inconstitucionalidad.

El Pleno acordó, en providencia de 30 de enero, tener por presentado el escrito, unirlo a la cuestión y no haber lugar a lo pedido por carecer de legitimación el solicitante.

7. El 7 de febrero, la citada Procuradora presentó nuevo escrito, reiterando su petición con el aditamento de que se dicte Sentencia sobre la cuestión de inconstitucionalidad con anterioridad al cambio de Magistrados en el Tribunal.

El Pleno, después de oír al Fiscal General del Estado y al Letrado del Estado, que se opusieron a dichas peticiones, dictó Auto de 21 de febrero, acordando desestimar lo solicitado y estar a lo ordenado en la providencia de 30 de enero.

La misma Procuradora, en igual representación, presentó escrito de recusación de dos Magistrados, que dio lugar a providencia de 10 de abril en virtud de la cual se rechazó el escrito, con devolución del mismo, por carecer el solicitante de legitimación para intervenir y formular petición alguna en la cuestión de inconstitucionalidad, según ya se había resuelto por providencia de 30 de enero y Auto de 21 de febrero.

8. Mediante providencia de 11 de diciembre de 1986, se acordó señalar para deliberación y fallo el día 16 del mismo mes.

II. FUNDAMENTOS JURIDICOS

1. La presente cuestión de constitucionalidad se plantea por el Juez de Primera Instancia núm. 18 de Madrid en un juicio de interdicto, interpuesto contra el Estado español, para recobrar la posesión de los bienes expropiados al grupo «Rumasa, Sociedad Anónima», por el Real Decreto-ley 2/1983, de 23 de febrero, convertido durante la tramitación del juicio en la Ley 7/1983, de 29 de junio.

La duda judicial, que fundamenta dicha cuestión, se proyecta sobre los arts. 1 y 2 de la mencionada Ley, en los que, respectivamente, se declara la expropiación forzosa, por causa de utilidad pública e interés social, de la totalidad de las acciones o participaciones sociales representativas del capital de las sociedades relacionadas en el anexo de la propia Ley, integrantes todas ellas del grupo «Rumasa», y se adquiere por la Administración del Estado el pleno dominio de las acciones o participaciones sociales expropiadas, tomando posesión inmediata de las sociedades, a que corresponden las mismas, a través de la Dirección General del Patrimonio del Estado.

Argumenta el Juez que la categoría de Ley formal que tienen los preceptos cuestionados, no susceptibles de control jurisdiccional por el principio de sometimiento de los Tribunales y los Jueces al imperio de la Ley, impide a los expropiados recabar la tutela judicial de su derecho de propiedad frente a la expropiación y necesidad de la ocupación, dejándolos indefensos con vulneración del art. 24.1 de la C.E.

2. Dicho tema de fondo, que se inscribe en el polémico problema de la constitucionalidad de las llamadas expropiaciones legislativas singulares, sólo cabrá abordarlo y resolverlo si previamente se superan las objeciones formales suscitadas en el procedimiento, pues en el caso contrario de decidirse alguna de ellas en el sentido de que la cuestión planteada no cumple las condiciones procesales o es notoriamente infundada, la consiguiente conclusión de inadmisibilidad -en esta fase procesal, de desestimación-, impuesta por el art. 37.1 de la LOTC, cerrará el acceso a la resolución de fondo.

Las aludidas objeciones formales son las tres siguientes:

a) Falta de concreción en la providencia judicial que concedió el trámite de audiencia ordenado por el art. 35.2 de la LOTC.

b) Naturaleza abstracta de la cuestión planteada, es decir, falta de dependencia entre la decisión del proceso judicial en que se plantea la cuestión y la validez de los preceptos legales cuestionados.

c) Influencia en este procedimiento de la Sentencia núm. 111/1983, de 2 de diciembre, en virtud de la cual este Tribunal Pleno desestimó el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra el Real Decreto-ley 2/1983, de 23 de diciembre, asumido por la Ley de Conversión, cuyos arts. 1 y 2 aquí se cuestionan.

3. La primera de dichas objeciones formales es suscitada por el Ministerio Fiscal, porque considera que «el reiterado uso del mecanismo de cuestión de inconstitucionalidad y la pretensión de su creciente aumento aconseja perfilar extremos que, a nuestro juicio, no están suficientemente perfilados en la Ley Orgánica». A tal efecto, alega que la providencia judicial por la que se acuerda oír a las partes y al Ministerio Fiscal sobre la pertinencia de la cuestión debe señalar la relación de desconformidad entre la Ley cuestionada y preceptos constitucionales, que el Juez advierte como presumible, ya que de otra forma se obliga al Ministerio Fiscal a bucear en el fondo del proceso para adivinar dónde reside la dificultad que encuentra el órgano judicial, sin que esta obligada

concreción de los términos en que se produce la duda del órgano judicial pueda eludirse por la circunstancia de que a la concesión del trámite de audiencia haya precedido escrito de parte instando el planteamiento de la cuestión, dado que las alegaciones de ésta y la duda judicial pueden ir por caminos paralelos o en direcciones distintas: añade el Ministerio Fiscal que, en el supuesto de autos, la providencia se limitó a hacer referencia, en bloque, a la inconstitucionalidad de la Ley 7/1983, por lo que no cumplió los requisitos de mínima identificación que se necesitan para tener por bien planteada la cuestión de inconstitucionalidad.

Dichas alegaciones no parecen formularse con el propósito de extraer de ellas consecuencias concretas de inadmisibilidad de la cuestión planteada, sino más bien con la finalidad genérica de «señalar a los Jueces y Tribunales una vía permisiva del conocimiento del sentido y dirección en que la duda del órgano judicial le puede llevar a la utilización del mecanismo que, para la verificación de constitucionalidad de una norma, establece el art. 163 de la C.E. y desarrolla el citado precepto de la LOTC —el 35.2— y cuantos lo desarrollan».

Ese aspecto teórico y doctrinal, que prevalece en el planteamiento del tema, no constituye circunstancia suficiente para dispensar de su resolución y ello no sólo porque es conveniente aprovechar toda ocasión que permita clarificar el alcance de los trámites procesales y requisitos que deben observar, sino también porque, en definitiva, el Ministerio Fiscal plantea un problema que afecta a las condiciones procesales, por cuyo cumplimiento y observancia debe velar este Tribunal.

4 La configuración de las cuestiones de inconstitucionalidad como instrumento cuya utilización depende exclusivamente de la libre voluntad del órgano judicial, sin intervención alguna del poder dispositivo de las partes y del Ministerio Fiscal, podría conducir a minimizar la importancia de la audiencia del art. 35.2 de la LOTC, reduciéndolo a simple trámite, carente de más trascendencia que la de su obligatoria concesión, cualquiera que sean los términos en que ésta se acuerde.

Tal concepción es, sin embargo, errónea. Dicho trámite tiene el doble objetivo de garantizar la audiencia de las partes y del Ministerio Fiscal ante una posible decisión judicial de tanta entidad como es el abrir un proceso de inconstitucionalidad y poner a disposición del Juez un medio que le permita conocer la opinión de los sujetos interesados con el fin de facilitar su reflexión sobre la conveniencia o no de proceder a la apertura de dicho proceso.

Para cumplir ese doble objetivo, las alegaciones de las partes y del Ministerio Fiscal, según enseña la Sentencia núm. 21/1985, de 15 de febrero, habrán de versar fundamentalmente, por un lado, sobre la vinculación entre la norma citada por el Juez como cuestionable y los supuestos de hecho que se dan en el caso sometido a su resolución y, de otro, sobre el juicio de conformidad entre la norma y la C.E.; ello requiere que la providencia que otorga la audiencia concrete los preceptos legales cuestionados y las normas constitucionales que el Juez estima de posible vulneración por aquéllos.

En el supuesto de autos, la providencia no cumple dichas especificaciones, ya que se limita a hacer referencia genérica a la presumible inconstitucionalidad de la Ley 7/1983, privando así a las partes y al Ministerio Fiscal del conocimiento que necesitan para formular debidamente sus alegaciones. Es cierto que la duda judicial puede proyectarse sobre la totalidad de una Ley; pero también que, aun en este caso, la providencia debe señalar, con la concreción que se quiera, los preceptos constitucionales que puedan oponerse a la Ley, así como expresar el sentido y dirección de la duda judicial.

Procede, en su consecuencia, coincidir con el Ministerio Fiscal en que la providencia judicial ha incurrido en defectuoso entendimiento del alcance de la audiencia ordenada por el citado art. 35.2, por carecer de las precisiones que exige su finalidad, y en tal sentido debe responderse a su petición de clarificación de este tema, que dice haber sido ya formulada en otras cuestiones; dicho reconocimiento, sin embargo, no impide que el indicado defecto sea calificado de mera irregularidad desprovista de consecuencia de inadmisión, ciertamente no pretendida expresamente por el Ministerio Fiscal, pues, siendo inconveniente otorgar la audiencia en términos genéricos e imprecisos, ello carece de suficiente entidad para ser elevado a la categoría de falta de condición procesal en el sentido del art. 37.1 de la LOTC, pues, en definitiva, lo relevante es que la precisión que demanda el Ministerio Fiscal se cumpla en el Auto de planteamiento de la cuestión.

Debe además tenerse presente que, en el caso que se contempla, el otorgamiento de la audiencia fue precedido de un escrito de los demandantes, en el que se instaba el planteamiento con aportación, amplia y exhaustiva, de los varios posibles motivos de inconstitucionalidad de la Ley 7/1983 y, por tanto, el Ministerio Fiscal tenía antecedentes suficientes para emitir sus alegaciones de manera aproximadamente ajustada a los términos en que era presumible discurriría la duda judicial, aunque también es obligado reconocer

que las dudas de la parte y la del Juez pueden ir por caminos sustancialmente diferentes y, por tanto, aun en el supuesto de instancia de parte, resulta beneficioso para la correcta ordenación procesal de la cuestión de inconstitucionalidad evitar que la providencia, acordando oír a las partes y al Ministerio Fiscal sobre la pertinencia de su planteamiento, adolezca de la generalidad e indeterminación con que se ha producido la aquí examinada.

5. Respecto a la segunda de las objeciones formales anteriormente enunciadas, relativa al juicio de relevancia, procede examinar, en primer término, si el Ministerio Fiscal y el Letrado del Estado, o alguno de ellos, plantean o no de manera efectiva dicha objeción y, en caso afirmativo, en qué términos lo hacen.

Alega el Ministerio Fiscal que la cuestión se suscita en un proceso civil de interdicto de recobrar la posesión, autorizado en materia expropiatoria por el ordenamiento legal tan sólo en el caso de que no se hayan cumplido los requisitos sustanciales del expediente expropiatorio (art. 125 de la Ley de Expropiación Forzosa), añadiendo que la actuación interdictal es improcedente contra el actuar de la Administración si ésta no extravasa su competencia y obra de acuerdo con el procedimiento legalmente establecido (art. 103 de la Ley de Procedimiento Administrativo) y, siendo que la actuación del poder público del que emana la disposición cuestionada se acomodó a todas y cada una de las exigencias legales, el Juez civil puede sentenciar el proceso de interdicto sin necesidad de suscitarse cuestión de inconstitucionalidad. Reiterando esa alegación en otra parte de su escrito, añade que el procedimiento interdictal no es el adecuado para plantear la cuestión, porque «la relación fallo a producir y norma en que ha de fundarse no se daría, ya que aquél no debe ponerse en relación con la Ley 7/1983, sino con los preceptos señalados de la Ley de Expropiación Forzosa y Ley de Procedimiento Administrativo».

El Letrado del Estado aduce que lo pretendido en el litigio civil permite destacar dos aspectos: la relación de dependencia entre el fallo que haya de dictarse y la resolución de la cuestión y la posibilidad de que exista «vía de hecho» y, respecto a ésta, afirma que la cobertura formal del acto expropiatorio por una Ley permite decir que las posibilidades de «vía de hecho» parecen absolutamente gratuitas y el éxito de la acción interdictal absolutamente inviable, ya que la acción expropiatoria se encuentra cubierta con la legitimidad de mayor rango con que la Administración puede contar y la inconcreción del planteamiento de la cuestión conduciría a concluir su inadecuación con las exigencias procesales de este sistema de control concreto de inconstitucionalidad de las Leyes. En el epígrafe de su escrito, titulado «el planteamiento del Auto y la naturaleza abstracta, indeterminada y preventiva de la cuestión», hace el Letrado del Estado, entre otras de semejante sentido, la observación de lo inajustado que es a la naturaleza propia de las cuestiones de inconstitucionalidad el plantear, a efectos cautelares, una cuestión enteramente formal o abstracta, que, a su juicio, constituye realmente un reproche al sistema de la justicia constitucional concentrada y un alegato, de política de Derecho, en pro de la justicia constitucional difusa.

Aunque el Ministerio Fiscal no desarrolla sus alegatos hasta sus últimas consecuencias de inadmisibilidad de la cuestión y el Letrado del Estado hace manifestaciones que pudieran evaluarse como expresivas de escasa convicción en la prosperabilidad de la petición de inadmisión que formula en el suplico de su escrito, lo cierto es que el contenido de las alegaciones que se dejan sintetizadas impone el tener por controvertido en términos suficientemente explícitos el juicio de relevancia realizado por el Juez y, en su consecuencia, debe abordarse y resolverse dicho problema, como incluso habría que hacerlo, aunque no fuera suscitado en el debate procesal, en cuanto que, por versar sobre una condición procesal que afecta, de manera esencial, al válido planteamiento de la cuestión, constituye una cuestión de orden público, que este Tribunal vendría obligado a suscitarse según lo dispuesto en el art. 84 de su Ley Orgánica. Para reforzar lo dicho no está de más recordar aquí el rigor con que se ha de operar en el control de la concurrencia de las condiciones procesales de las cuestiones de inconstitucionalidad, dado que, según la Sentencia 17/1981, de 1 de junio, la extraordinaria trascendencia de dichas cuestiones, como principal mecanismo de conexión entre la jurisdicción ordinaria y la constitucional, obliga a extremar las garantías destinadas a impedir que esta vía procesal resulte desvirtuada por un uso no acomodado a su naturaleza, como sería, por ejemplo, el de utilizarla para obtener pronunciamientos innecesarios o indiferentes para la decisión del proceso en el que se suscita la cuestión.

6. Entre las condiciones procesales de las cuestiones de inconstitucionalidad, una de las más esenciales es el llamado juicio de relevancia, estatuido por el art. 35.2 de la LOTC en garantía de que su planteamiento no desborde la función de control concreto de la constitucionalidad de las Leyes en función de la cual se establecen.

Para dar exacto cumplimiento a dicha garantía es preciso que el juicio de relevancia o argumentación dirigida a constatar si el fallo

del proceso depende de la validez de la norma cuestionada, no solamente venga exteriorizado en el Auto de planteamiento de la cuestión, sino que, además, resulte adecuado a lo que es generalmente admitido en Derecho, de tal suerte que, en el caso contrario de que la argumentación judicial adolece de notoria falta de consistencia, la cuestión incide en inadmisibilidad, según los términos de la definición del art. 163 de la C.E. y el deber que el citado art. de la LOTC impone al órgano judicial de especificar y «justificar» en qué medida la decisión del proceso depende de la validez de la norma en cuestión —Sentencias 17/1981, de 1 de junio, y 103/1983, de 22 de noviembre.

Corresponde, pues, a este Tribunal revisar la adecuación y consistencia del juicio de relevancia y, dado que la cuestión de inconstitucionalidad se suscita en el seno de un concreto y determinado proceso, dicha revisión tiene necesariamente que realizarse partiendo de la naturaleza y ámbito objetivo de ese proceso, pues la interdependencia que existe entre pretensión procesal, proceso y resolución judicial hace que el sentido y alcance de ésta vengan siempre determinados y condicionados por la clase de proceso en que se produce y por el contenido y finalidad de la pretensión que en el mismo se ejercita.

7. El Auto de planteamiento de la cuestión dice que la dependencia del fallo de la validez de la Ley cuestionada «deviene del propio objeto y fin que dimana de la naturaleza jurídica del interdicto de recobrar la posesión, pues, llamado a proteger la posesión como hecho o derecho, y en tanto en cuanto la pretensión procesal de los demandantes, previo reconocimiento de una situación de despojo, cuya cobertura legal es la precitada Ley, solicitan del órgano jurisdiccional la recuperación de la tenencia de las acciones y participaciones sociales de que han sido desposeídos, la constitucionalidad de la norma cuestionada implicaría la legitimación jurídica de la desposesión y, por tanto, la desestimación de la demanda interdictal; mientras que el pronunciamiento de su inconstitucionalidad supondría la conceptualización del acto de despojo como una vía de hecho realizada por el Estado, sin la justificación constitucional correspondiente, provocando un fallo acorde con la pretensión procesal».

Entrando en la revisión de ese juicio de pertinencia, y conforme a lo anteriormente razonado, procede determinar previamente cuál es el ámbito objetivo del interdicto de recobrar la posesión ejercitado frente a una Ley de expropiación singular que contiene declaración de utilidad pública e interés social y acuerda la inmediata posesión de los bienes que expropia; ello nos sitúa en el régimen jurídico de Derecho público de los interdictos posesorios.

El principio general de prohibición de los interdictos contra los actos de la Administración Pública es una vieja tradición en nuestro ordenamiento jurídico que mantienen vigentes los arts. 38 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado y 103 de la Ley de Procedimiento Administrativo y tiene aplicaciones concretas en la legislación de régimen local y en diversas Leyes especiales, como son, entre otras, las de minas y montes. Este principio, que puede calificarse de prohibición relativa, exige que los actos hayan sido dictados por el órgano administrativo en materia de su competencia y dentro del procedimiento legalmente establecido, es decir, la actuación administrativa goza de inmunidad frente a las acciones posesorias, cuando aparece legitimada por la cobertura formal prevista en los citados preceptos legales.

Una aplicación específica de este régimen legal se produce en la institución de la expropiación forzosa por medio del art. 125 de la Ley de 16 de diciembre de 1954, reproducción sustancial del art. 4 de la anterior Ley de 10 de enero de 1879, el cual prohíbe los interdictos posesorios contra la ocupación o intento de ocupación de bienes expropiados, siempre que la Administración hubiera cumplido los requisitos esenciales de declaración de utilidad pública o interés social, necesidad de ocupación y previo pago o depósito, según proceda; requisito este último que no procede en las expropiaciones urgentes.

Conforme a dicha norma legal, los interdictos, en materia expropiatoria, únicamente están permitidos en los supuestos de «vía de hecho», que se produce cuando la ocupación o intento de ocupación se realiza por la Administración, sin el previo cumplimiento de los requisitos esenciales citados, pues en tal caso, al no existir la cobertura formal legitimadora que impone la Ley, la actuación administrativa se convierte en un despojo o intento del mismo, que autoriza la reacción interdictal del inquietado o desposeído, de acuerdo con la naturaleza propia de las acciones posesorias, instituidas por el ordenamiento jurídico como tutela del hecho de la posesión frente a intentos o actos de expropiación.

El indicado sistema legal viene establecido en el precepto citado en relación con las expropiaciones acordadas por actos administrativos, debido, seguramente, a que en la fecha de promulgación de la Ley de Expropiación Forzosa el legislador no se planteó, ni quizá el ordenamiento jurídico de su época permitiera hacerlo, el supuesto de las expropiaciones *ope legis*; pero ello no constituye obstáculo que impida aplicarlo a éstas, pues resulta claro que la esencia de la expropiación forzosa no sufre variación alguna, en el

aspecto aquí contemplado, por la distinta categoría jurídica del acto expropiatorio, y además carecería de justificación en Derecho el privar a una norma del más alto valor normativo, como es Ley votada en Cortes, de una garantía de eficacia que está legalmente reconocida a los actos de la Administración, producidos en un plano jurídico muy inferior; máxime si esa Ley lo que hace es asumir una expropiación que fue, en definitiva, acordada por y a través de un Decreto-ley, cuya constitucionalidad, por otro lado, ha sido consagrada por la Sentencia 111/1983, de 2 de diciembre.

Esta consideración en conjunción con las que le preceden, podrían conducir, en puridad de doctrina, a entender que el juicio de relevancia formulado por el Juez cuestionante ha sido establecido en desconexión con el ámbito del proceso interdictal en el que plantea su cuestión de inconstitucionalidad; a pesar de ello, existen sólidas razones que conducen a la superación de las objeciones opuestas por el Ministerio Fiscal y el Letrado del Estado a la pertinencia de dicho juicio de relevancia y tales razones son, la primera, que este Tribunal, de conformidad con lo declarado en su Sentencia 76/1985, de 24 de mayo, debe evitar que el control que le corresponde realizar sobre dicha pertinencia le conduzca a sustituir al órgano judicial en el razonamiento jurídico que ha de fundamentar su decisión, perteneciente en exclusiva a la potestad jurisdiccional, y, la segunda, que este mismo Tribunal está obligado, en todo momento, a utilizar los criterios de interpretación antiformalista que permiten acceder a la resolución de los problemas de fondo suscitados en los procesos constitucionales que se traen a su conocimiento.

Ambas razones nos autorizan a estimar suficiente justificación del juicio de relevancia el argumento del Juez, según el cual la inconstitucionalidad de los preceptos legales cuestionados determinaría que la expropiación en ellos acordada se convierta en una «vía de hecho» susceptible de reacción interdictal.

8. El último de los referidos obstáculos es el efecto de cosa juzgada que el Ministerio Fiscal, con cita del art. 38 de la LOTC, atribuye a la Sentencia 111/1983, de 2 de diciembre.

Frente a esta excepción, es obligado reconocer que dicha Sentencia desestima un recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra el Real Decreto-ley 2/1983, de 23 de diciembre, cuyo contenido expropiatorio acoge, sustancialmente, su Ley de Conversión aquí parcialmente cuestionada, y que el fundamento 1.º de la misma incluye, en el cuadro impugnatorio que delimita, el problema subsidiario de determinar si el Real Decreto-ley vulnera derechos fundamentales, entre los que cita el derecho a la jurisdicción garantizado por el art. 24 de la Constitución, que es precisamente lo que constituye la base exclusiva de la presente cuestión.

Aunque tales antecedentes producen una primera impresión favorable a la estimación de la cosa juzgada, la decisión contraria viene impuesta por el propio texto de la Sentencia, en cuyo fundamento 3.º se excluye expresamente del objeto del recurso el tema de la constitucionalidad de la expropiación *ope legis*, que es la medida contenida en los arts. 1 y 2 de la Ley 7/1983, objeto de esta cuestión.

La denegación de la excepción propuesta por el Ministerio Fiscal a que conduce el razonamiento precedente no permite sin embargo, negar toda influencia en este proceso a la repetida Sentencia, pues la íntima conexión que une al Real Decreto-ley y a la Ley de Conversión citados hace ineludible, cuando así proceda, tener presente la doctrina y declaraciones que aquella formula en relación con materias comunes al recurso en el que se pronunció y a la cuestión aquí planteada.

9. Esta cuestión reduce la duda judicial de inconstitucionalidad a los citados arts. 1 y 2 de la Ley 7/1983, de 29 de junio, con el único argumento de que la medida expropiatoria contenida en los mismos, por la naturaleza de Ley formal en que se acuerda, puede vulnerar el derecho a la tutela judicial que el art. 24.1 de la Constitución concede a los expropiados para defender su propiedad ante los Jueces y Tribunales, en conexión con las garantías que establece el art. 33.3 de la propia Constitución.

Esos concretos términos del planteamiento no pueden ocultar que, teniendo en cuenta la unidad de esa medida expropiatoria, lo que realmente cuestiona el Juez, aunque lo haga con referencia específica al derecho de tutela jurisdiccional, es la constitucionalidad de las Leyes singulares de expropiación, y este tema, incluso desde la limitada perspectiva de su planteamiento, presenta una gran complejidad con numerosos matices e implicaciones en el que se interrelacionan los tres siguientes problemas, que deben ser objeto de nuestra atención: 1.º, constitucionalidad de las Leyes singulares; 2.º, constitucionalidad de las Leyes singulares de expropiación, y 3.º, constitucionalidad de la expropiación singular acordada por la Ley 7/1983, de 29 de junio, con especial referencia al art. 24.1 de la Constitución, puesto en conexión con el 33.3 de la misma.

10. Respecto al primero de los problemas enunciados debe hacerse previamente la precisión conceptual y terminológica de que el término «Leyes singulares» es aquí utilizado en el sentido de

«Leyes de caso único», definidas como aquéllas dictadas en atención a un supuesto de hecho concreto y singular, que agotan su contenido y eficacia en la adopción y ejecución de la medida tomada por el legislador ante ese supuesto de hecho, aislado en la Ley singular y no comunicable con ningún otro.

La resistencia conceptual que, en principio, suscitó esta clase de Leyes se encuentra actualmente superada por la moderna doctrina científica, según la cual, el dogma de la generalidad de la Ley no es obstáculo insalvable que impida al legislador dictar, con valor de Ley, preceptos específicos para supuestos únicos o sujetos concretos.

Ello no quiere, sin embargo, decir que las Leyes singulares sean totalmente equiparables a las Leyes generales en el sentido de que constituyan ejercicio normal de la potestad legislativa, sino que se configuran como ejercicio excepcional de esta potestad, subordinada a rigurosos límites, que desarrollaremos, a continuación, en el marco de nuestro Derecho Constitucional.

11. En la Constitución Española no existe precepto, expreso o implícito, que imponga una determinada estructura formal a las Leyes, impeditiva de que éstas tengan un carácter singular, si bien consagra principios, que obligan a concebir dichas Leyes con la naturaleza excepcional más arriba apuntada, en cuanto que de ellos se derivan límites que pasamos a examinar con la debida separación:

A) La vocación a la generalidad que, su propia estructura interna, impone a las Leyes viene protegida, en nuestra Ley fundamental, por el principio de igualdad en la Ley establecido en su art. 14; pero este principio no prohíbe al legislador contemplar la necesidad o la conveniencia de diferenciar situaciones distintas y darles un tratamiento diverso, porque la esencia de la igualdad consiste, no en proscribir diferenciaciones o singularizaciones, sino en evitar que éstas carezcan de justificación objetivamente razonable, enjuiciada en el marco de la proporcionalidad de medios al fin discernible en la norma diferenciadora. Esto equivale a decir que la prohibición de desigualdad arbitraria o injustificada no se refiere al alcance subjetivo de la norma, sino a su contenido y, en su virtud, que la Ley singular —supuesto el más intenso de Ley diferenciadora— debe responder a una situación excepcional igualmente singular y que su canon de constitucionalidad es la razonabilidad y proporcionalidad de la misma al supuesto de hecho sobre el que se proyecta.

Según ello, la Ley singular sólo será compatible con el principio de igualdad cuando la singularidad de la situación resulte inmediatamente de los hechos, de manera que el supuesto de la norma venga dado por ellos y sólo quepa al legislador establecer las consecuencias jurídicas necesarias para alcanzar el fin que se propone. El control de constitucionalidad opera así en un doble plano, para excluir la creación arbitraria de supuestos de hecho, que sólo resultarían singulares en razón de esa arbitrariedad y para asegurar la razonabilidad, en función del fin propuesto, de las medidas adoptadas.

B) La función legislativa tiene por objeto ordinario la producción de normas dirigidas a la ordenación justa y racional de la comunidad y la función ejecutiva el de actuar en atención a un fin concreto de interés general y de ello se desprende que el contenido material de las Leyes singulares es al menos en parte, actividad ejecutiva o de administración y, en su consecuencia, que dichas Leyes constituyen intervención del legislador en el ámbito de poder del gobernante y administrador.

Procede, sin embargo, señalar que la evolución histórica del sistema constitucional de división de poderes ha conducido a una flexibilización que permite hoy hablar, salvo en reservas materiales de Ley y en actividades de pura ejecución, de una cierta fungibilidad entre el contenido de las decisiones propias de cada una de dichas funciones, admitiéndose pacíficamente que su separación ya no se sustenta en la generalidad de una y singularidad de la otra y que, según se deja ya dicho, es lícito al legislador adoptar decisiones singulares cuando así lo requieran situaciones singulares, al igual que es lícito a la Administración completar la función normativa de aquél mediante el ejercicio de su poder reglamentario.

A pesar de ello, no puede desconocerse que la Constitución encomienda la potestad legislativa del Estado a las Cortes Generales —art. 66.2— y la ejecución al Gobierno —art. 97— y, por tanto, esta separación debe ser normalmente respetada a fin de evitar el desequilibrio institucional que conlleva la intromisión de uno de dichos poderes en la función propia del otro.

En su consecuencia, de la misma forma que el ejercicio por el Gobierno de la potestad legislativa que, a título excepcional, le concede el art. 86.1 de la Constitución para supuestos de «extraordinaria y urgente necesidad» debe utilizarse tan sólo cuando tales supuestos requieren una prontitud de respuesta que no puede dar el poder legislativo de las Cortes, la adopción de Leyes singulares debe estar circunscrita a aquellos casos excepcionales que, por su extraordinaria trascendencia y complejidad, no son remediables por los instrumentos normales de que dispone la Administración.

constrañida a actuar con sujeción al principio de legalidad, ni por los instrumentos normativos ordinarios, haciéndose por ello necesario que el legislador intervenga singularmente, al objeto exclusivo de arbitrar solución adecuada, a una situación singular.

De aquí se obtiene un segundo límite a las Leyes singulares, que es, en cierta medida, comunicable con el fundamentado en el principio de igualdad, en cuanto que esa excepcionalidad exorbitante a la potestad ejecutiva resulta válida para ser utilizada como criterio justificador de la singularidad de la medida legislativa.

C) Los derechos fundamentales no consienten, por su propia naturaleza, Leyes singulares que tengan el específico objeto de condicionar o impedir su ejercicio; dichos derechos son materia reservada a Leyes generales y reducto inmune a medidas legislativas singulares.

Este acotamiento del objeto material de las Leyes singulares no impide, ciertamente, que éstas, por su cualidad de Leyes formales contra la cual no caben acciones judiciales, incidan en la tutela judicial del derecho afectado por la Ley singular; esa incidencia plantea un problema de constitucionalidad que, a causa del carácter instrumental del derecho a la tutela jurisdiccional, se presenta estrechamente vinculado con la naturaleza del derecho sobre el que recae la medida legislativa singular, siendo, por tanto, el momento apropiado para su resolución aquél en que se analice el contenido de la Ley singular, pues es entonces cuando se podrá determinar cuál es el grado de incidencia que ésta ocasiona en el sistema de defensa judicial que protege al derecho objeto de la misma.

12. La doble singularidad de las expropiaciones legislativas, pues son singulares como Leyes y los son como medidas expropiatorias adoptadas por el legislador, hacen que la aplicación de la doctrina anteriormente expuesta con referencia genérica a las Leyes singulares, no agote el tema de la constitucionalidad de las Leyes singulares de expropiación, ya que éstas, en razón a la materia sobre la cual recaen, están sometidas a las garantías que establece el art. 33.3 de la Constitución e inciden según se deja dicho, sobre el derecho a la tutela judicial de la propiedad, que el art. 24.1 de la misma Constitución garantiza a los propietarios.

13. La expropiación forzosa se concibe en los orígenes del Estado liberal como último límite del derecho natural, sagrado e inviolable, a la propiedad privada y se reduce, inicialmente, a operar sobre los bienes inmuebles con fines de construcción de obras públicas. La transformación que la idea del Estado social introduce en el concepto del derecho de propiedad privada al asignarle una función social con efectos delimitadores de su contenido y la complicación cada vez más intensa de la vida moderna, especialmente notable en el sector económico, determinan una esencial revisión del instituto de la expropiación forzosa, que se convierte, de límite negativo del derecho absoluto de propiedad, en instrumento positivo puesto a disposición del poder público para el cumplimiento de sus fines de ordenación y conformación de la sociedad a imperativos crecientes de justicia social, frente al cual el derecho de propiedad privada, tan sólo garantiza a su titular, ante el interés general, el contenido económico de su propiedad, produciéndose paralelamente un proceso de extensión de la expropiación forzosa a toda clase de derechos e intereses patrimoniales y a toda categoría de fines públicos y sociales.

La potestad expropiatoria, así concebida, vino y viene considerándose función administrativa encomendada, consiguientemente, a los órganos de la Administración, aunque ello ha dejado de ser obstáculo alguno para que se admita, por las razones ya expuestas, que el legislador ejercite singularmente esa potestad cuando lo justifique una situación excepcional y ello es perfectamente trasladable a nuestra Constitución, la cual no establece reserva de la materia de expropiación a favor de la Administración y, por tanto, no puede abrigarse duda, desde el punto de vista formal, que las expropiaciones *ope legis* son, en cuanto Leyes singulares, constitucionalmente legítimas, si bien requieren, por ser expropiatoria, que respeten las garantías del art. 33.3 de la Constitución.

Este artículo, después de reconocer el derecho a la propiedad privada y señalar su función social como delimitadora de su contenido, dispone que «nadie puede 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». Son, por tanto, tres las garantías de la propiedad privada frente al poder expropiatorio de los poderes públicos: 1) un fin de utilidad pública o interés social, o *causa expropriandi*; 2) el derecho del expropiado a la correspondiente indemnización, y 3) la realización de la expropiación de conformidad con lo dispuesto en las Leyes. Estas garantías se analizan en los tres apartados siguientes en su relación respectiva con las expropiaciones legislativas:

A) La *causa expropriandi* es el fin de utilidad pública o interés social que en cada caso declara el legislador. Dada la gran variedad de fines públicos que pueden ser legalmente configurados como

causa justificativa de la expropiación, el destino de los bienes y derechos expropiados puede ser también muy distinto, pues dependerá del modo como se satisfaga en cada supuesto expropiatorio el interés público que legitima la expropiación forzosa.

Ese destino viene necesariamente predeterminado por el fin cuando la satisfacción de éste tan sólo consiente un único y concreto destino con exclusión de todo otro; pero ocurre también que en algunos supuestos, el fin expropiatorio puede cumplirse por la vía de distintos destinos que sean, todos ellos, igualmente aptos a la consecución del fin. En tales casos, es indiferente a la *causa expropriandi* el destino que reciban los bienes y derechos expropiados, siempre que el elegido sirva al fin expropiatorio. En dichos supuestos se produce, por lo tanto, una cierta desvinculación entre el fin de la expropiación y la afectación ulterior de lo expropiado, en el sentido de que ésta puede ser variable, sin que por ello quiebre la *causa expropriandi*.

Los términos en que se expresa el art. 33.3 de la Constitución, al hablar de «causa justificada de utilidad pública o interés social» sin contener referencia alguna al destino final de los bienes y derechos expropiados, permiten afirmar que la concepción constitucional de la *causa expropriandi* incluye tanto a las expropiaciones forzosas en que el fin predetermina el destino de los bienes y derechos, como aquellas otras en que el fin admite varios posibles destinos.

Por otro lado, entre la *causa expropriandi* y la determinación de los bienes y derechos que deban ser objeto de la expropiación existe siempre una relación necesaria, dado que tan sólo son incluíbles en la expropiación aquellos que sirvan a su fin legitimador y ello convierte en injustificada la expropiación de bienes o derechos que no sean estrictamente indispensables al cumplimiento de dicho fin.

Las Leyes singulares de expropiación, al igual que toda clase de expropiaciones, requieren una específica finalidad de utilidad pública o interés social, si bien es preciso que esta finalidad venga apoyada en un supuesto de hecho singular y excepcional que guarde adecuación con la naturaleza, igualmente singular y excepcional, que tienen las expropiaciones legislativas y, en tal sentido, su *causa expropriandi* funciona como criterio de razonabilidad y proporcionalidad de la medida legislativa expropiatoria, de manera igual a como lo hace el fin discernible en las normas diferenciadoras dentro del principio de igualdad, al cual, indudablemente, vienen sometidas dichas medidas.

B) La segunda garantía que establece el art. 33.3 de la Constitución es la mediación de la «correspondiente indemnización». Esta garantía plantea esenciales problemas, respectivamente, referidos a su naturaleza dentro del complejo expropiatorio y su contenido.

En cuanto a su naturaleza, la indemnización al expropiado puede configurarse como requisito previo a la expropiación, cuya falta de cumplimiento impide la ocupación de los bienes y derechos objeto de la expropiación, o como consecuencia y efecto de ésta, que concede al expropiado el derecho a ser resarcido del bien expropiado, después de que dicha ocupación se haya consumado. El art. 33.3 de la Constitución no exige el previo pago de la indemnización y esto, unido a la garantía de que la expropiación se realice «de conformidad con lo dispuesto por las Leyes», hace que dicho artículo consienta tanto las expropiaciones en que la Ley impone el previo pago de la indemnización como las que no lo exigen, no siendo por tanto inconstitucional la Ley que relega el pago de la indemnización a la última fase del procedimiento expropiatorio. En esta clase de expropiaciones, de las cuales son prototipo las llamadas urgentes el momento en que se produzca el efecto traslativo de la propiedad o titularidad de los bienes y derechos expropiados no depende del previo pago de la indemnización, careciendo por tanto de relevancia constitucional el momento en que se opere dicha transmisión de propiedad y, en su consecuencia, que ésta se produzca de manera inmediata en el mismo momento en que se acuerda la expropiación.

En cuanto al contenido o nivel de la indemnización, una vez que la Constitución no utiliza el término de «justo precio», dicha indemnización debe corresponder con el valor económico del bien o derecho expropiado, siendo por ello preciso que entre éste y la cuantía de la indemnización exista un proporcional equilibrio para cuya obtención el legislador puede fijar distintas modalidades de valoración, dependientes de la naturaleza de los bienes y derechos expropiados, debiendo ser éstas respetadas, desde la perspectiva constitucional, a no ser que se revelen manifiestamente desprovistas de base razonable.

Conforme a lo expuesto, la garantía constitucional de la «correspondiente indemnización» concede el derecho a percibir la contraprestación económica que corresponda al valor real de los bienes y derechos expropiados, cualquiera que sea éste, pues lo que garantiza la Constitución es el razonable equilibrio entre el daño expropiatorio y su reparación.

Las Leyes singulares de expropiación, según lo razonado, no vulneran la garantía indemnizatoria del art. 33.3 de la Constitución

cuando acuerdan la inmediata ocupación de los bienes y derechos expropiados y la transmisión de su propiedad y no contienen reglas excluyentes de la indemnización o modalidades valorativas determinantes, directa o indirectamente, de consecuencias confiscatorias.

C) La tercera garantía del art. 33.3 de la Constitución es la consistente en que la expropiación se «realice de conformidad con lo dispuesto por las Leyes», es decir, la llamada garantía del procedimiento expropiatorio.

Esta garantía se establece en beneficio de los ciudadanos y tiene por objeto proteger sus derechos a la igualdad y seguridad jurídica, estableciendo el respeto y sumisión a normas generales de procedimiento legalmente preestablecidas, cuya observancia impida expropiaciones discriminatorias o arbitrarias.

En cuanto dicha garantía es aplicación específica del principio de legalidad en materia de expropiación forzosa, va dirigida principalmente frente a la Administración y, en razón a ello, puede sostenerse que las Leyes formales, incluidas las singulares, cubren por sí mismas esa garantía cualquiera que sea el procedimiento expropiatorio que establezcan, al cual, obviamente, tendrá que ajustarse la Administración.

Sin embargo, ello no puede así aceptarse en relación con las Leyes singulares de expropiación, pues su naturaleza excepcional y singular no autoriza al legislador a prescindir de la garantía del procedimiento expropiatorio establecido en las Leyes generales de expropiación, al cual deben igualmente someterse; pero ello no es obstáculo para que la propia singularidad del supuesto de hecho que legitima la expropiación legislativa autorice al legislador para introducir en el procedimiento general las modificaciones que exija dicha singularidad excepcional, siempre que se inserte como especialidades razonables que no dispensan de la observancia de las demás normas de los procedimientos contenidos en la legislación general.

14. El debido cumplimiento por la Ley singular expropiatoria de las garantías del art. 33.3 de la Constitución, que se dejan examinadas, no agota el tema de su constitucionalidad, según se deja anteriormente señalado, pues el derecho de propiedad privada sacrificado por la expropiación, al igual que todos los derechos e intereses legítimos, goza de la cobertura de la tutela judicial establecida en el art. 24.1 de la Constitución, y por ello se hace inexcusable determinar en qué medida inciden en este derecho fundamental las Leyes singulares de expropiación y cuáles son las consecuencias constitucionales que se derivan de esa incidencia. También se deja dicho que este problema, que constituye el núcleo esencial de esta cuestión de inconstitucionalidad, no es susceptible de un estudio abstracto, desconectado del contenido que, en cada caso concreto, tenga la Ley singular; procede en su consecuencia examinarlo dentro de los términos en que viene planteada la duda judicial de inconstitucionalidad y con referencia a la Ley cuestionada por dicha duda.

15. La cuestión de inconstitucionalidad se plantea frente a los arts. 1 y 2 de la Ley 7/1983, de 29 de junio, con fundamento en que, al acordarse en los mismos la expropiación de la totalidad de las acciones o participaciones sociales representativas del capital de sociedades integradas en el grupo Rumasa, la adquisición en pleno dominio de las mismas y la inmediata toma de posesión de dichas sociedades, puede vulnerar el derecho a la tutela judicial protegido por el art. 24.1 en conexión con el 33.3 de la Constitución, dado que la naturaleza de Ley formal que cubre la expropiación impide a los expropiados defender su derecho de propiedad ante los Jueces y Tribunales. Es de advertir que la naturaleza unitaria que tiene toda actuación expropiatoria puede hacer necesario que este Tribunal examine otros artículos de la Ley cuestionada, distintos de los invocados por el Juez, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 39.2 de la LOTC.

Entrando ya en dicho problema procederemos a su estudio, realizando la conexión de los citados arts. 24.1 y 33.3 de manera separada en relación con cada una de las tres garantías que este último establece y que ya dejamos analizadas de manera general en los fundamentos jurídicos precedentes:

A) La expropiación del grupo Rumasa, acordada con carácter urgente por el Real Decreto-ley 2/1983, de 23 de febrero, y asumida íntegramente por la Ley 7/1983, de 29 de junio, es, según se dice en la Sentencia 111/1983, de 2 de diciembre, denegatoria del recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra aquel Real Decreto-ley, un caso singular que no responde a esquemas generales, pero atiene a una situación de grave incidencia en el interés de la Comunidad, comprometido por el riesgo de la estabilidad del sistema financiero y la preservación de otros intereses sociales, que reclamaron, junto a una acción inmediata que no podía posponerse a la utilización de mecanismos legislativos ordinarios, la actuación global a través de la técnica expropiatoria. No resulta necesario entrar aquí en la naturaleza jurídica de esta técnica, sino señalar que la objetiva razonabilidad y proporcionalidad de la singularidad

de la expropiación, así como de su *causa expropriandi* está reconocida y declarada en dicha Sentencia con base en que se encuentran legitimadas en una situación excepcional que reclamaba una acción de los poderes públicos, por cuanto ante la dimensión del fenómeno con proyección en el orden económico y financiero, y aun en el social por la extensión de los sectores afectados, el problema tenía una relevancia que traspasaba las fronteras de los acotados límites de una crisis empresarial para convertirse en factor determinante de inestabilidad de la situación financiera nacional.

En el mismo fundamento jurídico 7.º de la STC 111/1983 se señala que el control de constitucionalidad de la expropiación no puede extenderse a la valoración de la bondad de cualquiera otra medida distinta y de su carácter de menos restrictiva de la propiedad o más conveniente para el interés público, porque si así se hiciera se estaría sustituyendo el juicio de oportunidad realizado por el Gobierno en dicho Real Decreto-ley, confirmado posteriormente por el Legislador en su Ley de Conversión, asumiendo con ello una responsabilidad que no le compete a este Tribunal.

El fin legitimador de la expropiación, según también señala la citada Sentencia en su fundamento jurídico 9.º, no fue la afectación de los bienes y derechos expropiados a un determinado destino ulterior y, por tanto, se satisface con independencia del camino de socialización o reprivatización que posteriormente se eligiera para restablecer el desequilibrio económico y financiero que motivó la expropiación.

Desde el punto de vista de la tutela judicial efectiva, la declaración de utilidad pública e interés social hecha por la Ley 7/1983 no produce alteración ni limitación de clase alguna en dicha tutela, pues la situación de los expropiados por ella es exactamente la misma que la de todo expropiado, que carece de acción judicial para combatir las declaraciones legales de utilidad pública o interés social, y ello en virtud del sistema constitucional de protección de los derechos de los ciudadanos en el cual no existe tutela judicial frente a las Leyes, únicamente residenciales ante este Tribunal Constitucional.

La inexistencia de recursos directos frente a la Ley no quiere, sin embargo, decir que los expropiados queden indefensos frente a «la causa expropriandi» declarada en una Ley singular, pues estando ésta sometida al principio de igualdad, los expropiados que consideren que la privatización singular de sus bienes o derechos carece de base razonable o es desproporcionada podrán, ante la ocupación material de los mismos, alegar los Jueces y Tribunales la vulneración de su derecho a la igualdad, y en el procedimiento correspondiente solicitar del órgano judicial el planteamiento de cuestión de inconstitucionalidad por vulneración de dicho derecho fundamental, lo cual dará lugar o bien a que se eleve la cuestión al Tribunal Constitucional o bien a una resolución judicial denegatoria motivada, otorgándose así contenido al derecho a la tutela judicial frente a la Ley cuestionada; asimismo podrán interponer el correspondiente recurso de amparo a través del cual este Tribunal tendrá ocasión de enjuiciar la inconstitucionalidad de la expropiación, si a ello hubiere lugar.

En relación con la necesidad de la ocupación se produce una innegable limitación de la tutela judicial en cuanto que los expropiados por Ley singular en la que se determine los bienes y derechos a expropiar se ven privados de la acción judicial que tendrían en el supuesto de que la necesidad de ocupación fuese declarada por acto administrativo.

Ello, sin embargo, no impide que si el expropiado estima que la expropiación de sus bienes y derechos no es estrictamente indispensable al fin expropiatorio, es decir, no está cubierta la necesidad de la ocupación por la «causa expropriandi», pueda reaccionar frente a esta, de realización necesaria por órganos administrativos, utilizando el mismo camino anteriormente expuesto para sostener la inconstitucionalidad de la expropiación en relación con sus bienes o derechos expropiados, por vulneración de su derecho a la igualdad, fundada en injustificada expropiación por ausencia de razonabilidad y proporcionalidad en la privación de aquellos bienes o derechos, abriendo así la vía de la cuestión de inconstitucionalidad en los términos antes expresados, y quedando asimismo en sus manos el recurso de amparo en la forma que se deja señalada.

B) La Ley 7/1983 no establece regla alguna que prive a los expropiados de su derecho a la correspondiente indemnización, sino que establece un sistema de valoración de los bienes y derechos expropiados aquí no cuestionado. Lo que si constituye el objeto de la presente cuestión de inconstitucionalidad es comprobar si frente al procedimiento de valoración tienen o no reconocido los expropiados mecanismos de defensa jurisdiccional.

A este respecto, la Ley 7/1983 en su art. 3.1 permite la organización de los titulares de acciones o participaciones en comunidades de socios para «actuar colectivamente en el procedimiento expropiatorio y, en su caso, en los procedimientos judiciales que puedan tener lugar», lo que constituye un reconocimiento explícito del derecho a la tutela judicial efectiva. Asimismo, no

introduce la Ley limitación alguna a la defensa jurisdiccional del derecho a la correspondiente indemnización, pues deja abierta la vía del Jurado Provincial de expropiación (art. 4.5) y por consiguiente la del posterior recurso contencioso-administrativo, donde los expropiados podrán discutir con toda amplitud la indemnización que les es debida («el justiprecio de las acciones o participaciones», por decirlo con las palabras del art. 4.4), pudiendo instar, en su caso, la aplicación del art. 43 de la Ley de Expropiación Forzosa de 1954, tanto ante el Jurado como ante la Jurisdicción, y solicitar de ésta la apertura del proceso a prueba para la práctica de todas aquéllas que estimen necesarias, obren o no en su poder, para la determinación del valor real de los bienes y derechos expropiados y para su posterior correspondiente indemnización.

C) La Ley cuestionada se limita a introducir especialidades de procedimiento que vienen justificadas en la naturaleza y complejidad del objeto expropiado y que respetan las líneas maestras del procedimiento general expropiatorio, pues cumplen el presupuesto y las fases fundamentales de declaración de utilidad pública o interés social, necesidad de la ocupación y valoración y pago de los bienes y derechos expropiados.

Tampoco en este aspecto sufre menoscabo alguno la tutela judicial de los expropiados, pues no existe en la Ley regla que les impida, según establece su art. 3.1, ejercitar las acciones judiciales que puedan corresponderles en relación con las infracciones formales que se cometan en el procedimiento expropiatorio.

16. Con arreglo a todo lo dicho y como contestación concreta a la duda judicial formulada en esta cuestión de inconstitucionalidad, procede concluir con la afirmación de que la Ley 7/1983, de 29 de junio, no vulnera en los términos expuestos el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva reconocido por el art. 24.1 de la Constitución puesto en conexión con las garantías de la propiedad privada que establece el art. 33.3 de la misma Norma fundamental.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACION ESPAÑOLA,

Ha decidido:

Desestimar la cuestión de inconstitucionalidad planteada por el Juez de Primera Instancia número 18 de Madrid, en relación con los arts. 1 y 2 de la Ley 7/1983, de 29 de junio.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid a 19 de diciembre de 1986.—Firmado: Francisco Tomás y Valiente.—Gloria Begoñe Cantón.—Ángel Latorre Segura.—Francisco Rubio Llorente.—Luis Díez Picazo.—Antonio Truyol Serra.—Fernando García-Mon González-Regueral.—Carlos de la Vega Benayas.—Eugenio Díaz Eimil.—Miguel Rodríguez-Piñero Bravo-Ferrer.—Jesús Leguina Villa.—Luis López Guerra.—Rubricados.

Voto particular que formula el Magistrado don Francisco Rubio Llorente a la Sentencia dictada en la cuestión de inconstitucionalidad número 704/1984, al que se adhiere el Magistrado don Antonio Truyol Serra.

Disiento de la decisión adoptada por la mayoría del Tribunal en la presente cuestión que, a mi juicio, debería haber sido estimada. Entiendo, en efecto, que los arts. 1 y 2 de la Ley 7/1983 hacen imposible que los titulares de los bienes expropiados puedan ejercitar el derecho a una tutela judicial efectiva que garantiza el art. 24.2 de nuestra Constitución.

Para exponer con la máxima concisión las razones de mi disenso, prescindiré de explicar mi desacuerdo con algunas de las posturas teóricas a cuyo desarrollo consagra la Sentencia sus más extensos fundamentos y mi discrepancia con el largo *obiter dictum* mediante el cual, al inicio del fundamento decimoquinto, los diez Magistrados que forman la mayoría reafirman su convicción, ya expuesta en la Sentencia núm. 111/1983, a la que se remiten, de que la medida expropiatoria aquí puesta en cuestión constituye una medida razonable y proporcionada en relación con el fin perseguido. Es cierto que el origen último de mi divergencia respecto del criterio mayoritario está quizá en un diverso entendimiento de ciertas categorías teóricas y que, de otro lado, la decisión de incluir en una Sentencia que sólo ha de resolver sobre la congruencia de la Ley 7/1983 con el art. 24.1 de la Constitución, una afirmación enérgica de su congruencia con el art. 33.3 de ésta, refleja una cierta conciencia de la indisolubilidad de ambas cuestiones. Pero ni esta conciencia se explicita en la mínima

medida indispensable para que tal afirmación pueda considerarse integrada en la *ratio decidendi*, por lo que, privada de fuerza vinculante, no es necesario oponerle alternativas, ni aquella diversidad de concepciones teóricas ha de ser traída a primer plano.

En resumen, el razonamiento de la mayoría es el de que, si los derechos e intereses legítimos para los que el expropiado puede impetrar tutela judicial son los conectados con las tres garantías que, frente a la expropiación arbitraria establece el art. 33.3 de la Constitución, no hay violación del derecho fundamental garantizado en el art. 24.1 de la Constitución, puesto que los expropiados, en este caso, pueden alegar ante los Jueces y Tribunales la violación del principio de igualdad para que éstos a su vez susciten una cuestión de constitucionalidad ante este Tribunal, al que también pueden acudir directamente en amparo, cuando entiendan que la privación singular de sus bienes o derechos carece de base razonable, o es desproporcionada; medios que podrían utilizar también para oponerse a la necesidad de la ocupación, respecto de la cual, sin embargo, se admite que se produce una innegable limitación de la tutela judicial efectiva. Con ello se entiende que queda asegurada la tutela judicial frente a eventuales transgresiones de la primera de las garantías (la causa justificada de utilidad pública o interés social). Frente a las violaciones de las dos restantes (indemnización y procedimiento), la situación del expropiado por esta Ley singular no diferiría de la de cualquier otro, puesto que, ésta no cierra el acceso a las vías de recurso que otorga la legislación general.

Dejando de lado algunos temas menores (e incluso alguno mayor, como es el de la discutible reducción a una exigencia puramente procedimental de la precisión de que la expropiación haya de hacerse de conformidad con lo dispuesto en las Leyes), no discrepo de la respuesta negativa que la mayoría da a la cuestión planteada por el Juez acerca de la inexistencia de tutela judicial efectiva del derecho a percibir la correspondiente indemnización y a la observancia de las reglas procedimentales establecidas por las Leyes. En lo que disiento radicalmente es en la estimación de que también hay posibilidad de tutela judicial (y por tanto, respeto del

art. 24.1 de la Constitución y por tanto legitimidad constitucional) frente a la transgresión del derecho a que la expropiación no se produzca si no es por causa justificada de utilidad pública o interés social. Para demostrar lo insostenible de esta tesis basta con recordar que en nuestro Derecho, ni la jurisdicción constitucional forma parte del Poder Judicial, ni cabe el recurso de amparo frente a Leyes, ni puede reducirse el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva a la posibilidad de pedir a un Juez o Tribunal que plantee ante el Tribunal Constitucional una cuestión de inconstitucionalidad, en términos abstractos basada sólo en las dudas que albergue el órgano proponente y sin que exista siquiera la posibilidad de que el autor de la petición (titular del derecho) comparezca ante nosotros en defensa de su tesis.

Si la salvaguarda del derecho fundamental garantizado por el art. 24.1 de la Constitución sólo fuera posible en el caso de expropiación legislativa por las razones que ofrece la mayoría, sería necesario concluir que toda Ley singular de expropiación lo viola y que, por consiguiente, no cabe en nuestro Derecho esta forma de expropiación.

Lo que sucede es que resulta incorrecto identificar, como hace la mayoría, Ley singular con Ley de caso único y generalidad con abstracción. Ni toda Ley singular ha de ser como la Ley 7/1983. Ley de caso único, ni toda Ley singular expropiatoria ha de definir la *causa expropiandi*, como hace dicha Ley, no en términos abstractos, sino en términos concretos por referencia inmediata a la titularidad de los bienes que se trata de expropiar y sin asegurar a la expropiación un fin trascendente al hecho mismo de la privación de propiedad. Son estas características concretas de la Ley 7/1983, que en la Sentencia no se analizan, las que hacen posible que los actos de aplicación de esta decisión concreta en forma de Ley escapen a la posibilidad de tutela judicial efectiva y las que, en consecuencia, la vician de inconstitucionalidad.

Dada en Madrid a 19 de diciembre de 1986.—Firmado: Francisco Rubio Llorente.—Antonio Truyol Serra.—Rubricados.