

En la extensa demanda de amparo presentada por las recurrentes se denuncian dos posibles infracciones del art. 14 C. E. Aunque la demanda funda aparentemente toda su argumentación en la existencia de una desigual aplicación de la Ley por parte del Tribunal Central de Trabajo, lo cierto es que de su prolija exposición —así como de las alegaciones realizadas por el Ministerio Fiscal a lo largo del procedimiento— se deduce el planteamiento de una cuestión conceptualmente distinta. Se cuestiona, en este segundo plano, la legitimidad, desde la perspectiva del principio de igualdad, de un cambio por la entidad administrativa de la organización de la atención domiciliaria que conduzca a una diferenciación del régimen jurídico aplicable a las personas que materialmente la prestan.

3. No es posible admitir, en el primer plano de reflexión, que la ahora impugnada Sentencia del T.C.T. de 11 de marzo de 1988 haya infringido el art. 14 de la Constitución en su faceta de igualdad en la aplicación de la Ley. Ciertamente, en las Sentencias anteriores que las recurrentes citan —sobre todo, la de 15 de febrero de 1982 pues la de 19 del mismo mes y año resuelve un problema de carácter estrictamente procesal— y en alguna posterior —Sentencia del T.C.T. de 6 de febrero de 1984—, el T.C.T. había llegado a la conclusión de que los auxiliares que prestaban servicios de asistencia domiciliaria debían ser considerados trabajadores fijos de plantilla del organismo administrativo encargado del servicio. Es también cierto que la Sentencia ahora impugnada, de 11 de marzo de 1988, considera que las recurrentes —a pesar de prestar funciones similares a las consideradas en los anteriores pronunciamientos— no ostentan la citada condición.

No basta, sin embargo, constatar la identidad de funciones para afirmar que el T.C.T. ha aplicado desigualmente la Ley. Como este Tribunal ha afirmado reiteradamente, la existencia efectiva de una desigual aplicación de la Ley contraria al art. 14 C.E. requiere que un mismo órgano judicial haya aplicado soluciones distintas a supuestos idénticos, sin que exista una justificación razonable del cambio de criterio. Y en el supuesto que ahora se nos plantea, estos requisitos no se dan. De entrada, la situación de las actoras es distinta de las contempladas por los pronunciamientos del T.C.T. aportados como término de comparación. Mientras que la Sentencia del T.C.T. de 15 de febrero de 1982 se refería a personas que trabajaban «para el Servicio social de asistencia a pensionistas, contratadas por éste» y que percibían «su retribución parte del citado servicio y parte del pensionista a quien atienden», los hechos tomados en consideración por la sentencia ahora impugnada excluyen tanto la existencia de una vinculación contractual entre las recurrentes y la entidad administrativa demandada como la retribución directa de aquéllas por ésta. No existe, pues, la identidad de supuestos que la jurisprudencia constitucional viene exigiendo para entender infringido el art. 14 C.E. en cuanto derecho a una aplicación igual de la Ley.

Por otro lado, aunque existiera la requerida identidad de supuestos, no sería posible admitir tampoco que concurra el requisito de la inexistencia de justificación razonable del cambio de criterio del órgano judicial. Como ha señalado la doctrina constitucional, esta justificación no ha de manifestarse necesariamente de forma expresa, pudiendo ser deducida también de elementos de juicio externos al pronunciamiento recurrido, como puede ser la existencia de otras decisiones del mismo órgano jurisdiccional en el mismo sentido de la recurrida (S.T.C. 200/1990). Pues bien, en este terreno, hay que señalar que una Sentencia anterior a la ahora impugnada, pero posterior a las aportadas como término de comparación por las recurrentes (Sentencia del T.C.T. de 29 de abril de 1986) para hechos probados similares a los del supuesto ahora resuelto había llegado ya a conclusión idéntica a la que llega la Sentencia ahora impugnada.

4. Cuestión bien distinta a la anterior es la de la legitimidad, desde el punto de vista del principio de igualdad, de la existencia de un tratamiento normativo distinto derivado de la introducción por parte del órgano administrativo competente de un nuevo sistema de organización de la prestación de atención domiciliaria. En la demanda de

amparo esta cuestión no viene nitidamente deslindada de la anterior. A ella se refieren, sin embargo, las recurrentes cuando aluden a la transformación fraudulenta de una prestación en especie —la de asistencia domiciliaria— en una prestación económica —el «cheque-abuelo»—, con el objeto de evitar que la doctrina jurisprudencial anterior sea aplicable a las auxiliares que entran en el campo de la asistencia domiciliaria con posterioridad a 1982. A su juicio, se ha intentado encubrir la real existencia de una relación de trabajo entre la entidad administrativa y las auxiliares —que derivaría del conjunto del material probatorio—. Y, de este modo, la apariencia creada por el cambio organizativo permite la consagración de un injustificado tratamiento diferente para las recurrentes.

Por su parte, el Ministerio Fiscal abunda en las mismas ideas. En sus alegaciones llega a la conclusión de que las diferencias entre los colectivos comparados son accesorias o no han quedado probadas. La única diferencia que queda claramente acreditada se refiere al sistema de retribución, pero es, en su opinión, insuficiente para justificar el distinto tratamiento: lo importante es que el trabajo a desarrollar es idéntico y que la financiación de la atención domiciliaria continúa correspondiendo a la entidad gestora competente. Carece, por tanto, de sentido discriminar el estatuto de las demandantes respecto de las auxiliares fijas de plantilla.

Ahora bien, no todas estas afirmaciones pueden ser tomadas en consideración por este Tribunal. Es claro, en este sentido, que la determinación de los hechos —la relación existente entre las recurrentes y la entidad demandada— corresponde a la jurisdicción ordinaria. No es posible, por tanto, atender a las alegaciones que, sobre la base del conjunto del material probatorio, pretenden desvirtuar los hechos declarados probados, especialmente en relación con el sistema de designación de las actoras. Del mismo modo, es competencia de la jurisdicción ordinaria determinar la calificación jurídica que corresponde a los hechos declarados probados.

Lo único que este Tribunal puede examinar, siempre sobre la base de los hechos declarados probados por los órganos judiciales, es si resulta discriminatoria la introducción de un cambio organizativo cuando éste conduce a que trabajadores que prestan servicios sustancialmente análogos sean tratados por el ordenamiento de forma distinta.

5. Pues bien, en este plano de reflexión, la demanda de amparo ha de ser también desestimada pues, si bien puede admitirse que existe analogía o incluso, si se quiere, identidad, entre los servicios prestados por los recurrentes y los prestados por otros trabajadores cuyo régimen jurídico es distinto, tampoco puede negarse que la modificación introducida en el modo de gestión del servicio de asistencia domiciliaria a los ancianos, no sólo está dentro del ámbito de actuación de la Entidad gestora, sino que aparece razonable y objetivamente justificado por consideraciones de eficacia y economía.

Tampoco esta opción organizativa adoptada en primer lugar por el INSERSO y mantenida después por el órgano correspondiente de la Generalidad Valenciana puede ser calificada en consecuencia, de discriminatoria.

FALLO

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

Ha decidido

Denegar el amparo solicitado.

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

Dada en Madrid, a catorce de enero de mil novecientos noventa y uno.—Francisco Rubio Llorente.—Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer.—José Luis de los Mozos y de los Mozos.—Alvaro Rodríguez Bereijo.—José Gabaldón López.—Firmados y rubricados.

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En la cuestión de inconstitucionalidad núm. 1.628/1989, promovida por la Sección Séptima de la Audiencia Provincial de Madrid, respecto a los art. 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 Fiscal general del Estado y el Abogado del Estado, y ha sido Ponente el Magistrado don Carlos de la Vega Benayas, quien expresa el parecer del Tribunal.

3851

Pleno. Sentencia 6/1991, de 15 de enero. Cuestión de inconstitucionalidad 1.628/1989. En relación con los artículos 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». Voto particular.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Tomás y Valiente, Presidente, y don Francisco Rubio Llorente, Vicepresidente; don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, don Jesús Leguina Villa, don Luis López Guerra, don José Luis de los Mozos y de los Mozos, don Alvaro Rodríguez Bereijo, don Vicente Gimeno Sendra y don José Luis Gabaldón López, Magistrados, ha pronunciado

I. Antecedentes

1. En el Juzgado de Primera Instancia núm. 18 de Madrid se siguió juicio interdicial tramitado con el núm. 556/1983, promovido por don José María Ruiz Mateos y Jiménez de Tejada y otros, contra el Estado español al objeto de recuperar la posesión de los bienes expropiados pertenecientes 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. En dicho juicio recayó Sentencia desestimatoria el 23 de diciembre de 1986, después de haberse rechazado por Sentencia del Tribunal Constitucional 166/1986, la cuestión de inconstitucionalidad planteada por el mencionado órgano judicial sobre los arts. 1 y 2 de la Ley 7/1983, por su posible contradicción con el art. 24.1 de la C.E.

Contra la Sentencia del Juzgado de Primera Instancia se interpuso por los demandantes recurso de apelación, siendo admitido en ambos efectos, y correspondió el conocimiento del asunto a la Sección Séptima de la Audiencia Provincial de Madrid, tramitándose el rollo núm. 52/1987. Por Auto de 9 de julio de 1989 se planteó cuestión de inconstitucionalidad 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 de los arts. 33.3 y 14 de la C.E. Se justifica en primer término por la Audiencia Provincial, que la cuestión de inconstitucionalidad reúne los requisitos del art. 35.2 de la LOTC, y que se plantea por sí los arts. 1 y 2 de la Ley 7/1983, de 29 de junio, infringen lo dispuesto en los arts. 33.3 y 14 de la C.E. En los arts. 1 y 2 de la mencionada Ley, se declara, respectivamente, 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 reclamadas 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.

Seguidamente en la cuestión de inconstitucionalidad se analiza si es factible formular el llamado juicio de relevancia, es decir, la justificación de en qué medida la decisión del proceso depende de la validez de la norma en cuestión, en el procedimiento interdicial, y si procede formularlo en el presente supuesto. Así, respecto al primer aspecto la Audiencia Provincial, a diferencia de lo alegado por el Ministerio Fiscal y el Abogado del Estado en el trámite previsto en el art. 35.2 de la LOTC, basándose en la Sentencia del Tribunal Constitucional 166/1986, sostiene que el hecho de hallarnos ante un interdicto de recobrar la posesión, juicio de naturaleza sumaria y de cognición limitada, no supone óbice alguno para poder formular juicio de relevancia, requisito necesario para plantear cuestión de inconstitucionalidad.

El segundo aspecto de este tema que se analiza, es si el Tribunal Constitucional se ha pronunciado ya, sobre la adecuación o inadecuación de los arts. 1 y 2 de la Ley 7/1983 a los arts. 33.3 y 14 de la C.E., porque en las alegaciones previas al planteamiento de la presente cuestión, tanto el Abogado del Estado como el Ministerio Fiscal, señalan que ya ha habido pronunciamiento en las Sentencias del Tribunal Constitucional 111/1983, 166/1986 y 67/1988. La Audiencia Provincial estima que en las citadas Sentencias, el Tribunal Constitucional lo que resuelve es lo relativo a la singularidad de la *causa expropiandi*, derivada de la concurrencia de una situación de extraordinaria y urgente necesidad que hizo necesario utilizar la técnica legislativa del Decreto-ley para llevar a cabo la expropiación, no pudiendo considerarse la justificación de la *causa expropiandi* investida de la santidad de cosa juzgada, y por tanto, inatacable y vinculante para todos los Poderes del Estado, algo que se advierte en la Sentencia del Tribunal Constitucional 166/1986. Por tanto, según la Audiencia, por el Tribunal Constitucional no se ha abordado el tema relativo a la efectiva y verdadera justificación de la *causa expropiandi* en la expropiación del «Grupo Rumasa, Sociedad Anónima», así como tampoco la concreta necesidad de ocupación de todos sus bienes, para cumplir con el fin de la expropiación, y por tanto, que ésta sea proporcionada.

Se concluye sobre la existencia del juicio de relevancia, acogiendo la tesis mantenida en el Auto que planteó cuestión de inconstitucionalidad en primera instancia, de que la constitucionalidad de los arts. 1 y 2 de la Ley 7/1983 «implicaría la legitimación jurídica de la desposesión de las acciones y participaciones de los actores, y por tanto, la desestimación de la demanda interdicial; mientras que el pronunciamiento de su inconstitucionalidad supondría la conceptualización del acto de despojo como una vía de hecho realizada por el Estado sin justificación constitucional correspondiente, provocando un fallo acorde con la pretensión procesal».

En concreto, respecto a la infracción del art. 33.3 de la C.E. que preceptúa que «nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social...», se argumenta por la Audiencia Provincial, que en los arts. 1 y 2 de la Ley 7/1983, no se contiene una justificación de la *causa expropiandi*, ya que lo que se aduce en la exposición de motivos de la citada Ley son meras conjeturas

no acreditadas. Igualmente los mencionados preceptos vulneran el principio de igualdad garantizado en el artículo 14 de la C.E., porque no hay prueba de la necesidad de ocupación de todos los bienes de la Sociedad expropiada, para cumplir con la finalidad de la expropiación, pudiendo ser tal ocupación desproporcionada. Y además, si no concuerde la necesaria justificación de la *causa expropiandi* se habría infringido el citado principio, pues se habría dado un tratamiento discriminatorio y desigualitario a la expropiación del «Grupo Rumasa» en relación con otras en las que aquella esté justificada.

Al Auto de 9 de julio de 1989 por el que se plantea la cuestión de inconstitucionalidad, se formuló un voto particular por uno de los Magistrados de la Sección Séptima de la Audiencia Provincial de Madrid, al entender que el Tribunal Constitucional ya había resuelto que los arts. 1 y 2 de la Ley 7/1983, eran conformes con los arts. 33.3 y 14 de la C.E., como se deriva de las Sentencias del Tribunal Constitucional 111/1983 y 166/1986.

2. La cuestión de inconstitucionalidad tuvo entrada en el Registro del Tribunal el 31 de julio de 1989, y por providencia de la Sección Segunda, de 21 de septiembre de 1989, se acordó, de conformidad con el art. 37.1 de la LOTC, antes de resolver sobre la admisibilidad de la referida cuestión: oír al Fiscal General del Estado, para que en el plazo de diez días alegara lo que estimara oportuno.

3. El Fiscal General del Estado presenta escrito de alegaciones el 3 de octubre de 1989, solicitando que se inadmitiese a trámite la presente cuestión de inconstitucionalidad. Señala en primer lugar, respecto a los requisitos formales de la cuestión de inconstitucionalidad, que no existe el llamado juicio de relevancia, ya que lo que se pretende es que por medio de una acción posesoria se logre anular toda una Ley, rebasándose con mucho el ámbito de actuación que es propio del interdicto. Esto es, hay una desconexión entre la cuestión y el objeto del proceso previo. Y esta objeción se vuelve a plantear a pesar de que fue rechazada en la Sentencia del Tribunal Constitucional 166/1986 que resolvió la cuestión de inconstitucionalidad promovida por el Juez de Primera Instancia núm. 18 de Madrid, ya que: a) en aquella ocasión no hubo trámite de admisión, y ahora sí; b) las razones que determinan la presente cuestión son diferentes.

En cuanto al fondo de la cuestión, se aduce que la misma es infundada, ya que, de una parte, la alegada falta de justificación de la causa de expropiación, en cuanto se trata de un juicio de oportunidad y de carácter técnico, expuesto además en el preámbulo de la Ley Expropiatoria, queda fuera del control del Tribunal Constitucional, pues en otro caso asumiría éste, según sus propias palabras, «una responsabilidad que no le compete», por lo que no se infringe el art. 33.3 de la C.E. Y de otra parte, la posible desigualdad que se denuncia basada en el art. 14 de la C.E., está expuesta sin ningún razonamiento atendible, sin que quepa encontrarle otro apoyo, en las alegaciones del proceso previo, que una referencia confundida a lo que este Tribunal afirmó en una precedente cuestión de inconstitucionalidad sobre los mismos preceptos (Sentencia 166/1986).

4. Por providencia del Pleno de 31 de octubre de 1989, se acuerda admitir a trámite la cuestión promovida, así como, de conformidad con lo previsto en el art. 37.2 de la LOTC, dar traslado de las actuaciones al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, al Gobierno, por conducto del Ministerio de Justicia, y al Fiscal General del Estado al objeto de que, en el improrrogable plazo de quince días, puedan personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimasen procedentes. Se acordó, igualmente, publicar la incoación de la cuestión en el «Boletín Oficial del Estado» para general conocimiento.

5. Con fecha 17 de noviembre de 1989, el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó que la Cámara no se personaría en el procedimiento ni formularía alegaciones, y puso a disposición del Tribunal las actuaciones que pudiera precisar.

6. El Abogado del Estado se persona en nombre del Gobierno y formula escrito de alegaciones el 17 de noviembre de 1989, en el que pide que se dicte Sentencia por la que se declare la inadmisión de la cuestión de inconstitucionalidad o alternativamente, se desestime la misma por ser los preceptos cuestionados conformes a la Constitución.

En primer término, se señala por el Abogado del Estado que existen dos causas de inadmisibilidad de la cuestión planteada que afectan al juicio de relevancia y a la cosa juzgada.

Respecto al juicio de relevancia, en la presente cuestión no concurren los dos motivos por los que no se apreció su falta en la STC 166/1986: a) criterio de interpretación antiformalista, y b) la razón de no sustituir al órgano judicial en el razonamiento jurídico con que fundamenta su decisión. Así, el criterio de interpretación antiformalista está movido por una finalidad precisa: La resolución de los problemas de fondo suscitados en los procesos constitucionales que se traen a su conocimiento. Y estos problemas de fondo relativos a la expropiación legislativa de los bancos y otras Sociedades del «Grupo Rumasa, Sociedad Anónima», ya fueron resueltos por las SSTC 111/1983, 166/1986 y 67/1988.

Tampoco se da la segunda de las razones, ya que nos podíamos encontrar ante una manifestación de autorrestricción del Tribunal Constitucional en el ejercicio de una facultad que le compete, a saber, la de controlar la relevancia, existiendo, en el caso presente, un grave peligro de desnaturalización de la tutela interdictal contra la vía de hecho, pues no otra cosa supondría la entrada en el fondo de la cuestión.

A continuación, el Abogado del Estado alega que la cuestión ha sido planteada en absoluta desconexión con el ámbito y fin propio del interdicto de recobrar. La procedencia de la tutela interdictal frente a operaciones o actuaciones materiales de la Administración es excepcional. No puede confundirse en las expropiaciones administrativas la vía de hecho con la «simple ilegalidad», por lo que mucho menos se puede confundir en las expropiaciones legislativas la vía de hecho y la inconstitucionalidad. No hay razón alguna para identificar abusivamente inconstitucionalidad de la Ley singular expropiatoria y vía de hecho, ya que con esto se desnaturaliza el proceso interdictal que pasa de ser medio tutelar de la posesión a procedimiento cuyo contenido principal es el juicio positivo o negativo acerca de la constitucionalidad de una Ley.

Según el Abogado del Estado, la presente cuestión se circunscribe a si son conformes a la Constitución la declaración de utilidad pública e interés social y la necesidad de la ocupación, que están mencionados en el art. 1 de la Ley 7/1983, por lo que art. 2 de la citada Ley es perfectamente irrelevante. En cuanto al juicio de relevancia del art. 1, aparte de lo dicho anteriormente sobre este tema, se añade, que la inconstitucionalidad del mencionado precepto sería inoperante para la discusión del *proceso a quo*, ya que esta inconstitucionalidad nunca sería determinante de que las actuaciones administrativas materiales a las que pudo dar cobertura el art. 1 de la Ley 7/1983 quedaran calificadas retroactivamente de vía de hecho.

El segundo motivo que se aduce por el Abogado del Estado para que se inadmita la presente cuestión, es el de cosa juzgada. El Tribunal Constitucional, primero en la STC 111/1983 y después en la STC 166/1986, ha declarado ya el cumplimiento de la primera de las tres garantías del art. 33.3 C.E. en la expropiación legislativa de los Bancos y otras Sociedades del «Grupo Rumasa, Sociedad Anónima», es decir, la «causa de utilidad pública o interés social», lo que abarca tanto la real existencia de la *causa expropriandi* como la corrección del requisito de la necesidad de la ocupación de los bienes expropiados. Por lo que el Tribunal Constitucional se ha pronunciado sobre todos los puntos planteados en la presente cuestión, lo que excluye un nuevo pronunciamiento.

Con carácter subsidiario, el Abogado del Estado examina el fondo del asunto, comenzando con la infracción denunciada del art. 33.3 C.E., garantía constitucional que comprende tanto la declaración de utilidad pública e interés social y de la necesidad de la ocupación.

La declaración de utilidad pública o interés social es la fase de la operación expropiatoria global de mayor contenido político, y esa es la razón por la que esta declaración ha de ser hecha por el legislador o debe contar con una base inmediata en la Ley. Pudiendo haber dos niveles, abstracto y concreto, en la declaración de utilidad pública e interés social, y estos dos niveles de la *causa expropriandi*, nuestra legislación sobre expropiación permite tanto que sean apreciados por el legislador, como que el legislador se limite a la fijación *in abstracto* y apodere a la Administración para reconocer *in concreto* esos dos fines de utilidad pública o interés social, incorporando ambos niveles el art. 1 de la Ley 7/1983.

Así, la mencionada Ley no sólo declara *in abstracto* que la estabilidad del sistema financiero o los intereses legítimos de depositantes, trabajadores y terceros son fines de utilidad pública y/o interés social, sino que también afirma que la concreta operación expropiatoria que ordena se basa en la concreta presencia de esos fines. No puede considerarse inconstitucional que el legislador efectúe ese reconocimiento *in concreto* de la utilidad pública e interés social, siempre que no sea arbitrario, y en el presente caso, concurre la *causa expropriandi*, como se ha señalado por el Tribunal Constitucional en SSTC 111/1983 y 166/1986, y tiene una base real, que está determinada por hechos existentes a diferencia de lo que se plantea por la Audiencia Provincial, no pudiendo ser jamás en los autos interdictales tema de prueba la base real de una apreciación del legislador.

Por último, el Abogado del Estado, respecto a la violación del art. 14 C.E. manifiesta que al quedar demostrado que existió *causa expropriandi*, desaparece la supuesta discriminación respecto a otras expropiaciones indeterminadas e hipotéticas que si la tienen.

En cuanto a la supuesta «desproporción» en la necesidad de la ocupación de bienes de la Sociedad expropiada, que la Audiencia Provincial lo funda en el art. 14 C.E., podría haberse hecho, según argumenta el Abogado del Estado, invocando el art. 33.3 C.E., ya que respecto a bienes expropiados en exceso no puede existir causa justificada de utilidad pública o interés social. Se alega que la premisa de que parte el planteamiento de la cuestión es errónea, porque la apreciación del legislador respecto al alcance objetivo de la expropiación no tiene porque ser objeto de prueba por la Administración demandada en un proceso interdictal. Y por otro lado, la carencia de todo razonamiento preciso impide efectuar una revisión de la apreciación del legislador

sobre la necesidad de ocupación utilizando como criterio de medida el principio de proporcionalidad, ya que no se identifica ningún bien en concreto del que se demuestre, con mínima consistencia, que no guarda nexo suficiente con el fin de la expropiación, convirtiendo a ésta en excesiva.

7. El Ministerio Fiscal formula escrito de alegaciones el 18 de noviembre de 1989, en el que solicita que se desestime la presente cuestión de inconstitucionalidad, en base a los siguientes razonamientos:

En primer término, alude que en la presente cuestión falta el juicio de relevancia, pero no insiste en ello, ya que lo señaló en el escrito de alegaciones presentado en el trámite de admisión, habiendo precluido la posibilidad de reiterar nuevos argumentos al respecto (STC 152/1989).

El punto fundamental de la cuestión es si este Tribunal se ha pronunciado ya sobre la *causa expropriandi*, cuya falta de justificación se sustenta por la Audiencia Provincial, aunque según alega el Ministerio Fiscal, lo que aquélla plantea verdaderamente es la corrección de las causas aducidas para expropiar. El Tribunal Constitucional en SSTC 111/1983 y 166/1986, ha examinado a la luz del art. 33.3 C.E. las medidas expropiatorias acordadas en el Real Decreto-ley 2/1983 y en la Ley 7/1983, no pudiendo enjuiciar, si concurrían las circunstancias fácticas y su valoración de que se partió para decretar la expropiación, o, lo que es lo mismo, reconsiderar desde un punto de vista técnico, propio de la economía o de las finanzas, si la expropiación fue o no la medida adecuada a aquéllas circunstancias. Porque esto es algo, que en cuanto medida de oportunidad política, queda fuera del ámbito de actuación del Tribunal Constitucional.

Concluye el Ministerio Fiscal sus argumentaciones, señalando que sobre la discriminación en que se haya podido incurrir, ya sea en la expropiación o en la ocupación de todos los bienes de la Sociedad expropiada, o en ambos supuestos, nada se razona en la cuestión planteada, no explicándose la existencia de un trato injustificadamente desigual, añadiendo que la STC 166/1986 manifestó que basándose en el art. 2 de la Ley 7/1983, se podía alegar discriminación ante la ocupación de los bienes, pero lógicamente razonándolo.

8. Mediante providencia de 14 de enero de 1991, se acordó señalar para deliberación y fallo el día 15 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Vuelve este Tribunal a ocuparse de la constitucionalidad de la Ley 7/1983, de 29 de junio (sobre expropiación del grupo Rumasa), esta vez a consecuencia de la cuestión de inconstitucionalidad propuesta por la Audiencia Provincial de Madrid (Sección Séptima), respecto de los arts. 1 y 2 de aquella Ley y por posible vulneración de los arts. 14 y 33.3 de la Constitución.

La cuestión se promueve, como es preceptivo, en el trámite procesal último del recurso de apelación en el proceso de interdicto de recobrar la posesión interpuesto por el representante legal de la Entidad «Rumasa, Sociedad Anónima» (don José María Ruiz Mateos y más tarde, por sus hermanos), contra el Estado español, con el objetivo de recuperar la posesión de los bienes expropiados por dicho Real Decreto-ley, convalidado por la Ley 7/1983.

Según se afirma, tras los razonamientos oportunos, en el auto de 9 de julio de 1989 de la citada Sección, la validez o invalidez constitucional de los arts. 1 y 2 de la Ley 7/1983, es decisiva y relevante para la solución del caso en cuanto dichos preceptos, que establecieron la expropiación de los bienes (acciones y participaciones), de no estar ajustados a la Constitución, convertirían en acto de despojo la ocupación simultánea *ope legis*, de aquellos, sin título alguno habilitante y, consiguientemente, la orden de interdicto habría de ser estimada, con la lógica recuperación de aquellos bienes por los interdictantes.

La presente cuestión, según se constata en el Auto judicial, es otra que la propuesta en la primera instancia del mismo proceso, formulada entonces por el Juez de Primera Instancia, y relativa a la colisión de los arts. 1 y 2 de la Ley 7/1983, con el art. 24.1 de la Constitución, en tanto que lo que ahora se cuestiona es el acomodo constitucional de dichos preceptos a los arts. 14 y 33.3 de la Norma fundamental, según se especifica en el Auto proponente, justamente para poner de relieve que la STC 166/1986, que decidió la primera cuestión, no se pronunció —a los efectos de cosa juzgada— sobre la adecuación de la Ley a dichos preceptos constitucionales (14 y 33.3), tema, por otra parte, que tendrá después el tratamiento pertinente en esta Sentencia.

2. Como en la anterior cuestión de inconstitucionalidad, se formulan por el Ministerio Fiscal y el Abogado del Estado dos objeciones impeditivas de la entrada en el conocimiento del tema de fondo suscitado: Una, la relativa al llamado juicio de relevancia, en conexión con la clase del proceso —el sumario interdictal— en el que se propone la cuestión, y otra la existencia de un pronunciamiento y doctrina sustentadora, dictada por este Tribunal en sus SSTC 111/1983 y 166/1986, las cuales, según se afirma en sus respectivas alegaciones, declararon en sus fundamentos jurídicos la constitucionalidad de la Ley 7/1983, incluso en el ámbito que hoy se plantea, relativo a la denunciada colisión de los arts. 1 y 2 de dicha Ley con los arts. 14 y 33.3 C.E.

Se trata, en definitiva, de sendas causas de inadmisión para cuyo examen en este momento procesal no existe inconveniente alguno, puesto que, como ha reiterado la doctrina de este Tribunal (SSTC 17/1981, 103/1983, 106/1986 y 127/1987, entre otras), la tramitación específica del art. 37.1 de la LOTC no tiene carácter preclusivo y cabe apreciar en Sentencia, con efecto desestimatorio, la ausencia de los requisitos, tanto procesales como de fundamentación, requeridos para el válido planteamiento de la cuestión, después de agotadas las posibilidades del debate con la intervención de aquellos a quienes legitima el párrafo 2 del citado precepto de la Ley Orgánica.

3. El procedimiento previsto en el art. 163 de la Constitución representa un medio de control concreto de constitucionalidad de la Ley, destinado a conciliar la doble obligación en que se encuentran los órganos judiciales de actuar, sometidos a la Constitución y a las leyes, que no puede utilizarse para transferir al Tribunal Constitucional la decisión de litigios que puedan ser resueltos sin acudir a las facultades que este Tribunal tiene para excluir del ordenamiento las normas inconstitucionales, ni tampoco, como se ha señalado desde la STC 17/1981, para una depuración abstracta del ordenamiento jurídico. A preservar tal naturaleza responde la exigencia establecida en el art. 35.2 LOTC de que el órgano judicial que suscite la cuestión de inconstitucionalidad especifique y justifique no sólo la aplicabilidad al caso que debe decidir de la norma legal de cuya constitucionalidad duda, sino también la dependencia del fallo que haya de dictar de la validez o invalidez de dicha norma.

En el presente caso sostienen el Ministerio Fiscal y el Abogado del Estado que no se da el expresado requisito, porque existe desconexión entre la cuestionada adecuación constitucional de los preceptos discutidos y el objeto del proceso previo. En tal sentido se argumenta, desde un punto de vista genérico, que la protección interdictal frente a la actuación de la Administración es excepcional, limitada a los supuestos de vías de hecho, y ésto, en las expropiaciones legislativas, no pueden confundirse con la inconstitucionalidad. De modo específico se señala que los preceptos de la Ley 7/1983, sobre los que se proyecta la duda judicial de constitucionalidad, son irrelevantes para la decisión del proceso *a quo*: el art. 1, porque su eventual inconstitucionalidad no sería nunca determinante de que las actuaciones administrativas materiales a las que daba cobertura pudieran calificarse retroactivamente de vía de hecho, y el art. 2, porque no regula la declaración de utilidad pública e interés social o la necesidad de ocupación, sino la traslación del dominio de las acciones y participaciones expropiadas.

Ciertamente que estas consideraciones son correctas y apropiadas en su sentido general, y también se tuvieron en cuenta en la STC 166/1986 (fundamentos jurídicos 5.º, 6.º y 7.º) para matizar su estricta aplicación al supuesto. En tales fundamentos, después de exponer la doctrina elaborada por la jurisprudencia de este Tribunal sobre el juicio de relevancia con cita de las SSTC 17/1981 y 103/1983, así como la evolución legislativa de la prohibición de los interdictos contra los actos de la Administración Pública y sus matices en los supuestos de expropiaciones *ope legis*, que supondría una mayor restricción respecto a la valoración de la «vía de hecho» por el Juez ordinario, se consideró suficiente la fundamentación del Auto de planteamiento de la cuestión, dadas las especiales características del caso, que se reiteran en el presente y que autorizan a estimar suficientemente justificado el juicio de relevancia.

4. El segundo motivo de oposición aducido por el Ministerio Fiscal y más extensamente desarrollado por el Abogado del Estado, en el sentido de que este Tribunal ha resuelto ya las cuestiones que se suscitan en el presente proceso constitucional sobre la realidad de la *causa expropriandi* y de la necesidad de ocupación, concretamente en los fundamentos jurídicos 7.º y 9.º de la STC 111/1983 y 15-A de la STC 166/1986, no puede considerarse como alegación formal de cosa juzgada material, en su sentido propio de excepción procesal, pues, como cuida de señalar el Auto proponente de la cuestión, la duda de inconstitucionalidad de los arts. 1 y 2 de la Ley 7/1983, suscitada en la primera instancia del procedimiento interdictal y resuelta por la mencionada STC 166/1986, se refería a la tutela judicial efectiva, en relación con el art. 24.1 C.E., mientras que la Audiencia Provincial, en la segunda instancia, la plantea respecto de los arts. 33.3 y 14 C.E.

En consecuencia, no puede apreciarse ningún obstáculo estrictamente procesal que se oponga al análisis de los temas ahora suscitados, sin que pueda acogerse con tal eficacia una extensión analógica de la *res iudicata*, como propugna el Abogado del Estado, porque ello sería precisamente contrario a los principios favorecedores del acceso a la decisión del fondo suscitado en los procesos constitucionales, como en otras ocasiones ha sostenido este Tribunal.

Otra cosa es la incidencia que pueden tener en los términos que luego se dirá, las apreciaciones y estimaciones contenidas en los fundamentos jurídicos de las referidas Sentencias, ya que no puede ignorarse que los pronunciamientos o juicios internos —expresión de una decisión jurídica sobre el problema concreto planteado— tienen una relevancia en modo alguno desdenable. En efecto, en la técnica de la aplicación jurisdiccional del Derecho, hay que realizar la pertinente matización en torno al llamado *obiter dictum* o a los *dicta*, designándose así a los argumentos

adyacentes que coadyuvan, en mayor o menor medida, al fundamento principal o *ratio* de la decisión final o fallo. Porque una cosa es el puro *dictum*, «observación al pasar», no trascendente ni como argumento complementario, y otra el *dictum* argumentativo que se relaciona más o menos lateralmente con las razones decisivas del fallo. En este caso esos *dicta* son opiniones del Juez o Tribunal con propia eficacia y si bien no integran la cosa juzgada (ésta se configura en el fallo y su fundamento determinante), si valen como valoraciones jurídicas del Tribunal y constituyen, en cierto modo y buena medida, antecedentes dotados de *auctoritas*. Esta interpretación del Tribunal, en el ámbito de su específica competencia, constituye por ello regla vinculante (arts. 164 C.E., 38 LOTC) que, en concreto, los Jueces y Tribunales han de seguir a tenor de lo dispuesto para ellos en el art. 5.1 de la LOPJ.

5. La duda que mantiene la Sección Séptima de la Audiencia Provincial de Madrid acerca de la constitucionalidad de los arts. 1 y 2 de la Ley 7/1983, por posible vulneración de los arts. 33.3 y 14 de la C.E., se sustenta, en lo fundamental, en que para respetar el art. 33.3 de la C.E., no basta con la mera declaración formal de utilidad pública o interés social, sino que es preciso que esa declaración en abstracto se justifique en el caso concreto, lo que en los autos interdictales en forma alguna aparece justificado.

El art. 1 de la Ley 7/1983, declaró de utilidad pública e interés social la garantía de «la estabilidad del sistema financiero y los intereses legítimos de depositantes, trabajadores y terceros» y a la vez, apoyándose en esa utilidad pública e interés social, procedió a la expropiación «de la totalidad de las acciones o participaciones sociales representativas del capital de las sociedades relacionadas en el anexo de esta Ley, sociedades todas ellas integrantes del Grupo Rumasa», de manera que, en opinión de la Sala proponente de la cuestión, al declararse la necesidad de ocupación de todos los bienes de la sociedad expropiada —adquiriendo la Administración del Estado, en consecuencia, el pleno dominio de las acciones o participaciones sociales expropiadas y tomando posesión inmediata de las sociedades a que corresponden las mismas (art. 2 de la Ley 7/1983)— sin que, no obstante, se especificaran las que eran indispensables para el fin de la expropiación y sin concretar, pues, qué empresas del holding Rumasa incidían en la causa de utilidad pública e interés social, no ha quedado acreditada la adecuación, en términos de proporcionalidad, de la medida expropiatoria al fin que la justifica, por lo que, si aquella resultara desproporcionada, habría que concluir considerando inconstitucionales los arts. 1 y 2 de la Ley 7/1983, por ser contrarios a los arts. 14 y 33.3 de la C.E.

En definitiva, el Auto por el que se plantea la cuestión de inconstitucionalidad no cuestiona sino la real existencia, en concreto, en el caso de la expropiación del Grupo Rumasa, de los fines públicos y sociales legitimadores en abstracto de la expropiación, ya que, según se afirma en dicho Auto, «no basta con la mera declaración formal de utilidad pública o interés social para llevar a cabo la expropiación, sino que es totalmente necesario para cumplir con el contenido del art. 33.3, que tal declaración se (halle) justificada sustancialmente», lo que significa que es preciso acreditar la proporcionalidad de la medida expropiatoria al fin pretendido atendiendo a la propia necesidad de ocupación de los bienes. De manera que, admitiendo la constitucionalidad de la singularidad de la *causa expropriandi* —en abstracto— (STC 166/1986, fundamento jurídico 15.A), lo que es preciso ahora determinar es si concurre, ya en concreto, una «efectiva y verdadera justificación de la *causa expropriandi* de la expropiación del «Grupo Rumasa, S. A.», y, consecuentemente, si hubo «concreta necesidad de ocupación de todos sus bienes para cumplir con el fin de la expropiación», a fin de constatar si ésta fue o no proporcionada.

Operando, pues, sobre la distinción «declaración de utilidad pública e interés social en abstracto» y plasmación de esa declaración en el caso concreto, materializada en la necesidad de ocupación, lo que se cuestiona es que se haya justificado la concurrencia de aquella utilidad pública en la ocupación, y consiguiente expropiación, de todos los bienes de las sociedades del Grupo Rumasa, manteniendo, a tal efecto, la necesidad de que la especificación de la *causa expropriandi* sea proporcionada a los fines de la expropiación, ya que, si no lo fuera, habría que declarar inconstitucional y nula de pleno derecho la expropiación realizada.

6. Para abordar correctamente la cuestión suscitada, conviene recordar que ningún obstáculo existe para que el propio legislador, fijando en abstracto los fines que, declarados de utilidad pública e interés social, legitiman la expropiación de bienes y derechos, proceda, a la vez, a la concreción de esa utilidad pública e interés social respecto de uno o más bienes o derechos. Como ya se señaló en la STC 166/1986, (fundamento jurídico 12), la Constitución «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 expropiatorias, que respeten las garantías del art. 33.3 de la C.E.». Esta posibilidad, ya prevista, además, con carácter general, por el art. 12 de la propia Ley de Expropiación Forzosa en relación a los bienes muebles («respecto a los bienes muebles, la utilidad pública habrá de ser declarada expresa y singularmente

mediante ley en cada caso, a no ser que ésta u otra ley hayan autorizado la expropiación para una categoría especial de bienes, en cuyo supuesto bastará el acuerdo del Consejo de Ministros», y aun en relación a bienes inmuebles en el supuesto del art. 11 de la misma L.E.F., es la que se ha materializado en el art. 1 de la Ley 7/1983, que no sólo declaró como fin de utilidad pública e interés social la estabilidad del sistema financiero y los intereses legítimos de depositantes, trabajadores y terceros, sino que declaró también que ese fin concurría en la expropiación de bienes y derechos de las sociedades integrantes del Grupo Rumasa, sin que, por lo demás, esa posibilidad de que por el legislador se proceda a declarar *in concreto* la *causa expropriandi* suscite la más mínima duda de inconstitucionalidad de acuerdo con la doctrina ya expuesta en nuestra anterior STC 37/1987, fundamento jurídico 6.º

Pues bien, si ninguna objeción constitucional en sí misma considerada puede merecer la posibilidad de que el legislador declare la utilidad pública e interés social de ciertos fines a los efectos expropiatorios de determinados bienes y derechos, debe añadirse que la singularidad de esa declaración, directamente adoptada en atención a una concreta y específica situación, impide mantener la distinción conceptual entre el nivel abstracto de la declaración de utilidad pública e interés social y el nivel concreto de la proyección de esa declaración a los bienes y derechos que se expropian.

En aquellos casos en los que, como sucede con la Ley 7/1983, se incorporan esos dos niveles —abstracto y concreto— en la declaración de utilidad pública o interés social, la distinción señalada se diluye para formar un todo unitario que imposibilita contemplar aislada y separadamente uno y otro momento procedimental, y ello porque la singularidad misma de la declaración de utilidad pública o interés social, adoptada en atención a unos específicos fines directamente conectados a la propia realidad de los bienes y derechos afectados por aquella declaración, conlleva irremisiblemente la necesidad de ocupar y expropiar la totalidad de tales bienes y derechos. Quiere decirse, por tanto, que el control de la *causa expropriandi* supone ineludiblemente el control mismo de la necesidad de ocupación e implícitamente, por tanto, el control de la proporcionalidad de la ocupación y expropiación de los bienes y derechos. Si hay *causa expropriandi* hay plena justificación y proporcionalidad en la ocupación y expropiación de los bienes y derechos, porque aquella no se adopta en estos casos al margen o independientemente —abstractamente— de la específica consideración de los bienes y derechos concretos sobre los que incide la expropiación.

La Ley 7/1983 no se ha limitado, como se ha dicho, a calificar en abstracto como de utilidad pública e interés social la defensa de la estabilidad del sistema financiero y de los intereses legítimos de depositantes, trabajadores y accionistas externos de aquellos grupos de sociedades que se vean afectados por una crisis financiera y de organización, sino que esa declaración ha sido adoptada en atención, justamente, a la situación de crisis de un determinado y concreto grupo de sociedades que integraban el Grupo Rumasa. Por tanto, si en este caso concreto hubo efectiva utilidad pública e interés social en la defensa de la estabilidad del sistema financiero y de los intereses legítimos de depositantes, trabajadores y accionistas, obligado será reconocer que también hubo proporcionalidad en la expropiación de la totalidad de las acciones o participaciones sociales representativas del capital de las sociedades integrantes del Grupo Rumasa, porque, como también ya se dijera en la STC 166/1986 (fundamento jurídico 13.A), si «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 incluibles en la expropiación aquellos que sirvan a un fin legitimador y ello convierte en injustificada la expropiación de bienes o derechos que no sean estrictamente indispensables al cumplimiento de dicho fin», no menos cierto es que en el caso de las leyes singulares de expropiación es preciso que la específica finalidad de utilidad pública o interés social «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 racionalidad y proporcionalidad de la medida legislativa expropiatoria...».

En suma, al amparo de esa distinción de niveles en la declaración de utilidad pública e interés social, lo que en realidad se viene a cuestionar es la propia *causa expropriandi*, global y unitariamente considerada, por cuanto, como se acaba de decir, dicha distinción no encuentra razón de ser alguna cuando, como aquí ocurre, se trata de una Ley expropiatoria singular que, junto a la declaración de utilidad pública e interés social, acuerda la expropiación de la totalidad de las acciones o participaciones sociales representativas del capital de unas sociedades integradas en un grupo empresarial, así como la adquisición en pleno dominio de las mismas y la inmediata toma de posesión de dichas sociedades.

7. De otra parte conviene recordar que el derecho de propiedad garantizado por el art. 33 del texto constitucional es, desde la vertiente individual, un derecho subjetivo que, como ya se ha dicho en la STC 111/1983, fundamento jurídico 8.º, y reiterado en la STC 37/87, fundamento jurídico 2.º, «cede para convertirse en un equivalente económico cuando el bien de la comunidad legitima la expropiación», apareciendo así esa conversión directamente conectada y supeditada al fin mismo de utilidad pública que la justifica. En la medida, pues, en que

la expropiación esté fundada en un fin público o social, ninguna lesión del contenido esencial del derecho de propiedad se producirá, ya que ese contenido no exige, ni conlleva, ineludiblemente, el que la declaración de utilidad pública o interés social se encuentre previa y genéricamente amparada en una Ley general que contenga una tipificación o catálogo tasado de los fines legitimadores de la expropiación. Sobre este particular, debe recordarse que, en la STC 37/1987, fundamentos jurídicos 2.º y 6.º, ya se puso de manifiesto que la expropiación forzosa no es en la actualidad una institución unitaria que, en lo que ahora interesa, constitucionalmente quede circunscrita a fines previa y anticipadamente tasados dentro de los que, en principio, pueden englobarse en las genéricas categorías de «utilidad pública» o «interés social», ya que justamente con su carácter instrumental —y no finalista— no es sino consecuencia de la variabilidad y contingencia de lo que, en cada momento, reclama la utilidad pública o el interés social de acuerdo con la dimensión social de la propiedad privada y con los propios principios establecidos e intereses tutelados por la Constitución.

Por todo ello, corresponde al legislador delimitar el contenido del derecho de propiedad en relación con cada tipo de bienes y, consecuentemente, apreciar también las exigencias dimanantes de las necesidades colectivas que imponen la conversión de la propiedad en un equivalente económico por medio de la expropiación forzosa, sin que, no obstante, ello sponga exención alguna del control que respecto de tales decisiones puedan corresponder a este Tribunal.

8. De acuerdo con las consideraciones precedentes es posible ya abordar la cuestión planteada, teniendo en cuenta, además, que, a pesar de la inexistencia formal de cosa juzgada, es evidente que en las SSTC 111/1983 y 166/1986, con ocasión, respectivamente, del Real Decreto-ley 2/1983 y posterior Ley 7/1983, sustancialmente ya se tuvo en consideración la cuestión ahora nuevamente propuesta.

En la STC 111/1983 (fundamento jurídico 7.º) se concluyó, en efecto, que la expropiación del Grupo Rumasa, acordada inicialmente por el Real Decreto-ley 2/1983, y asumida íntegramente por la Ley 7/1983, «aparece como una acción bien singularizada de intervención en una situación excepcional que, presentándose con caracteres definidos de riesgo con potencialidad de desestabilización del sistema financiero, reclamaba —y reclamaba con urgencia— una acción de los poderes públicos, por cuanto ante la dimensión del fenómeno, con proyección en el orden económico-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 un factor determinante de inestabilidad de la situación financiera nacional. Tal es —añadimos en aquella ocasión— la constatación fáctica —y la valoración— que se hace por las autoridades financieras, sin que frente a estos hechos y a su estimación económica se hayan opuesto en el curso del debate procesal, o en documentos anteriores traídos a nuestra consideración, otras informaciones y estimaciones técnicas que, siendo por su autoría y contenido contrastables con los informes que hemos dicho, pudieran reconducir el problema a una discrepancia fáctica o de valoración técnica, que permitieran una configuración del antecedente del Decreto-ley con entidad suficiente para hacer quebrar la decisión del Gobierno». Y en el fundamento jurídico 9.º de la misma STC 111/1983, se añadió que «la expropiación que estamos considerando es, sin duda, un caso singular... (que) atiende a una situación extraordinaria 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, 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», puntualizando que «la excepcionalidad de la situación creada, comprometedora de la estabilidad del sistema financiero, según el juicio de las autoridades económicas, no autoriza a compartir temores por la extensión de la técnica utilizada a otras situaciones, bien ajena a la excepcionalidad de la que ahora tratamos...». Asimismo, en fin, en la posterior STC 166/1986, relativa ya a la Ley 7/1983, en el fundamento jurídico 15.A), se reiteró que «la objetiva razonabilidad y proporcionalidad de la singularidad de la expropiación, así como de su *causa expropriandi*, está reconocida en dicha Sentencia» (en la STC 111/1983).

9. Sin embargo, a pesar de tales afirmaciones, la Sala proponente de la cuestión duda de que, más allá de su carácter formal, concorra una efectiva y verdadera justificación de la *causa expropriandi* en la expropiación del Grupo Rumasa y de que se haya observado proporcionalidad con el fin expropiatorio, al haberse ocupado la totalidad de los bienes del referido Grupo, aportando a tal efecto, por todo argumento, que, si bien «la exposición de motivos de la Ley 7/1983 alude a una eventual crisis de organización que pondría en peligro la estabilidad del sistema financiero y los intereses legítimos de sus depositantes, trabajadores y accionistas externos del grupo, (...) dichas expresiones no aparecen en absoluto acreditadas», añadiendo que «desde luego, en autos no consta que, con anterioridad a la fecha de expropiación, se hubiera producido una quiebra del sistema financiero del grupo o conjunto del grupo o se hubiera producido algún despido laboral de algún trabajador provocado por la insolvencia del grupo, o el impago del mismo a alguno de sus proveedores, de sus trabajadores o de sus acreedores».

Es evidente, sin embargo, que la duda de inconstitucionalidad que se plantea, basada en una pretendida falta de acreditación de los hechos que determinaron la declaración de utilidad pública e interés social de la expropiación del Grupo Rumasa, razonando en contrario que con anterioridad a la expropiación no se había producido quiebra alguna del sistema financiero del Grupo, ni hechos que pusieran de manifiesto la insolvencia del mismo, carece radicalmente de todo fundamento y justificación, máxime a la luz de la valoración que sobre la *causa expropriandi* efectuara este Tribunal Constitucional en las citadas SSTC 111/1983 y 166/1986.

A) En efecto, tanto en una como en otra Sentencia ya se constató la concurrencia de una situación de grave crisis en el Grupo con riesgo potencial de desestabilizar el sistema financiero, teniendo en cuenta, a tal fin, un informe del Banco de España y los propios debates parlamentarios que precedieron a la convalidación del Real Decreto-ley (STC 111/1983, fundamento jurídico 6.º). En el referido informe del Banco de España, emitido el 10 de febrero de 1983 a solicitud del Gobierno sobre la situación económica de los Bancos del Grupo Rumasa, se afirma que «los resultados de las inspecciones llevadas a cabo recientemente y los datos parciales suministrados por las auditorías indican más allá de cualquier duda razonable que el Grupo está experimentando unas pérdidas tan importantes que muy probablemente su patrimonio neto es negativo o lo será en un futuro inmediato», y, tras observar que sus prácticas contables (activaciones y regularizaciones) y la propia naturaleza del Grupo «permiten siempre ocultar su verdadera situación económica», concluye en su anexo 3 que «se trata potencialmente de la crisis bancaria más importante de las que ha tenido que tratar la autoridad financiera española», puntualizando que «la crisis afecta a un grupo de empresas en el que los Bancos son entidades subordinadas» y «las conexiones dentro del Grupo son tales que resultaría imposible aislar sus distintos componentes tanto a nivel de solvencia como de gestión». En definitiva, «la concentración de riesgo de los Bancos en el Grupo es extraordinariamente alta (...), lo que coloca a los Bancos en insolvencia potencial», siendo «la situación muy inestable y la crisis del sistema puede precipitarse con gran facilidad».

Pues bien, no resulta en absoluto aceptable que, sin contar con la mínima cobertura de nuevos datos e informes técnicos que, en su caso, pudieran evidenciar lo erróneo o lo desproporcionado de las apreciaciones en que se basó la declaración de utilidad pública e interés social de la expropiación —o que al menos, aportaran indicios en tal sentido—, el órgano judicial se limite a reiterar en este momento unas dudas que no pueden considerarse jurídicamente fundadas, porque no lo es tal, en efecto, la que se refiere a la falta de consumación del riesgo o amenaza grave de producirse una desestabilización del sistema financiero con daño al interés de depositantes, trabajadores y terceros, ya que, como señala el Abogado del Estado, con ello se hace inútil la medida expropiatoria. Conviene además aclarar que el riesgo de desestabilización del sistema financiero no estaba referido tanto al del grupo expropiado (como parece entender la Sala proponente de la presente cuestión) como al sistema financiero español en su conjunto.

Más aún: A los datos acreditativos de la grave situación de crisis del Grupo contenidos en el referido informe del Banco de España cabe ahora añadir los resultantes de las conclusiones aprobadas por el Pleno del Congreso de los Diputados con motivo de la deliberación del dictamen de la Comisión Especial de Investigación de la situación y evolución del Grupo Rumasa (publicadas en el «Boletín Oficial de las Cortes Generales», Congreso de los Diputados, Serie E, núm. 124, de 3 de junio de 1985), y sobre todo los del Informe General de Fiscalización sobre Rumasa y su Grupo, elevado por el Pleno del Tribunal de Cuentas a las Cortes Generales (publicado en el «Boletín Oficial del Estado» de 31 de enero de 1989), los cuales no vienen sino a ratificar que la decisión adoptada por el legislador estuvo fundada en hechos reales y que, por tanto, ninguna extralimitación se produjo en la declaración de utilidad pública e interés social y consiguiente expropiación forzosa de la totalidad de las acciones o participaciones sociales representativas del capital de las Sociedades integrantes del Grupo Rumasa. En el informe del Tribunal de Cuentas se acredita, en particular, la situación de quiebra técnica contable existente en el Grupo en el momento de la expropiación, así como la inobservancia en la gestión de las Sociedades de los más elementales principios de actuación empresarial y el complejo entramado de relaciones directas e indirectas existente entre las Empresas del Grupo, lo que dificultaba su control externo por parte de las autoridades monetarias y de la inspección tributaria, insistiendo en que el balance consolidado del Grupo de Empresas a 23 de febrero de 1983 evidenciaba con absoluta claridad la inevitable situación de quiebra de la mayor parte de las Sociedades que lo integraban y, por tanto, de la propia Sociedad dominante.

B) Es incuestionable, pues, a la luz de los referidos datos, que bien pudieron ser tenidos en cuenta por la Audiencia proponente de la cuestión, que la declaración de utilidad pública e interés social de la expropiación del Grupo Rumasa no fue infundada ni arbitraria.

Admitida por la propia Audiencia la plena constitucionalidad de la calificación —en abstracto— de la utilidad pública e interés social, a efectos expropiatorios, de la defensa de la estabilidad del sistema

financiero y de los intereses legítimos de los depositantes, trabajadores y accionistas externos al Grupo, no es menos admisible que la situación de crisis económica en la que el Grupo Rumasa se hallaba inmerso, junto a la dimensión y alcance de esa crisis para el sistema financiero en su conjunto, dada la entidad económico-financiera del Grupo, y la propia configuración de ésta como un *holding*, en el que el conjunto de Empresas y Sociedades se encontraban subordinadas total e íntegramente a la Sociedad dominante («Rumasa, Sociedad Anónima»), en una estructura organizativa vertical con unidad de dirección, personalizada en su Director general, de todas las Empresas y en la que la interrelación e intercomunicabilidad financiera, a través de la participación directa o indirecta en los capitales de unas y otras hacia que la crisis del Grupo afectara simultánea e ineludiblemente a todos los componentes del mismo, no es menos admisible, decimos, que todo ello justificara plenamente que esa declaración de utilidad pública e interés social se extendiera a la totalidad de Sociedades integrantes del Grupo, al no ser viable técnicamente deslindar en cuanto a la proyección y alcance de aquella entre unas y otras Sociedades que, más allá de su configuración formal, constituían en su conjunto una unidad económico-financiera.

De este modo no hubo desproporción, ni falta de adecuación, en la declaración de utilidad pública e interés social del fin expropiatorio, que, por las razones apuntadas, una vez admitida su plena constitucionalidad, no permitía sino la ocupación y, por tanto, la expropiación de la totalidad de las acciones de las Sociedades integrantes del Grupo.

En todo caso, debe también reiterarse que si bien nada 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 ésta» (STC 166/1986, fundamento jurídico 7 A), lo cierto es que, constatada en principio la existencia de circunstancias amparadoras de la decisión expropiatoria adoptada por el legislador, y no aportándose de contrario hechos determinantes que demuestren la radical falta de cobertura fáctica de dicha decisión, «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 (...) legislador (...), asumiendo con ellos una responsabilidad que no le compete a este Tribunal» (SSTC 111/1983, fundamento jurídico 7.º, y 166/1986, fundamento jurídico 15 A).

En conclusión, el rechazo de la inconstitucionalidad, en los términos vistos, de la *causa expropriandi* declarada en el art. 1 de la Ley 7/1983, por la propia e íntima vinculación y condicionamiento de la justificación de dicha causa con la situación financiera de las Sociedades integrantes de Grupo Rumasa expropiado supone, pues, la negación de la falta de proporcionalidad o adecuación a dicha causa de la ocupación y expropiación de todos los bienes del Grupo Rumasa y, por tanto, la radical eliminación de cualquier duda, por tal razón, acerca de la infracción del art. 33.3 de la C.E.

10. Queda finalmente por examinar la duda de inconstitucionalidad que respecto de los arts. 1 y 2 de la Ley 7/1983 también se plantea desde la perspectiva del art. 14 de la C.E.

La argumentación que se recoge en el Auto que suscita la cuestión se apoya en la idea de que si la ocupación de los bienes hubiera sido desproporcionada, al no concurrir la necesaria justificación de la *causa expropriandi* por relación a todos y cada uno de los bienes expropiados, se habría infringido el principio de igualdad, dándose un trato discriminatorio a la expropiación del Grupo Rumasa respecto de aquellas otras en las que la utilidad pública o interés social de la expropiación de los concretos bienes sí está justificada.

La duda planteada carece, no obstante, de todo fundamento. Si el principio de igualdad no descarta ni proscribiera la existencia de leyes expropiatorias singulares (STC 166/1986, fundamento jurídico 11), como tampoco lo impide el reconocimiento y garantía constitucional del contenido esencial del derecho de propiedad (art. 33 en relación con el art. 53.1 de la C.E.), la hipotética discriminación no puede tener, en el presente supuesto, otro fundamento que la inexistencia de la causa real y efectiva de expropiar, lo que, en otros términos, significa que la desigualdad requeriría que, con carácter previo, se aceptase que la expropiación carece de causa justificada, aun cuando, en ese caso, es evidente que la alegada desigualdad resultaría superflua o al menos redundante.

En efecto, conviene recordar que el principio de igualdad del art. 14 de la C.E. sólo impide al legislador establecer diferencias arbitrarias e irrazonables de trato entre situaciones equiparables, y no permite dar un trato arbitrariamente desigual a lo que es esencialmente igual, con lo que la igualdad constitucional se resuelve en la exigencia de no diferenciar sin razón suficiente entre situaciones de hecho equiparables. La diferenciación de tratamiento jurídico entre la expropiación del Grupo Rumasa y las expropiaciones comunes ha de ponerse en conexión con las peculiaridades y singularidades del Grupo, su dimensión y la gravedad de la situación económica y financiera en que se encontraba aquél.

La aplicación a la correspondiente expropiación no del régimen común expropiatorio, sino del establecido en la Ley 7/1983, responde a varias razones. Por un lado, no ha parecido conveniente al legislador

-para evitar la generalización de este tipo de medidas expropiatorias y garantizar al mismo tiempo su excepcionalidad- establecer, con carácter general, una previsión expresa de la posibilidad de expropiaciones de grupos financieros que, de acuerdo con las reglas generales de la expropiación forzosa, podrían ser decididas por actos de la Administración Pública. La singularidad del caso justifica el trato especial que puede aparecer incluso como el más respetuoso, en relación con los derechos constitucionales en juego, ya que en cada caso la excepcionalidad de la Ley singular deberá estar justificada por la anormalidad de la situación que la provoca, excepcionalidad que permite afirmar la no equiparación del caso con los demás supuestos normales de expropiación, a los efectos del art. 14 de la C.E.

Por otro lado, la diferencia de tratamiento normativo entre la expropiación regulada en la Ley 7/1983 y el régimen común en lo que se refiere a la declaración de utilidad pública y a la necesidad de ocupación, incluso si se tratase de supuestos equiparables, responde a razones objetivas que permiten afirmar el carácter no irrazonable ni arbitrario del diverso tratamiento normativo.

En primer lugar, es evidente que este tipo de medidas expropiatorias en relación con situaciones de desequilibrio financiero y peligro de estabilidad del sistema económico requieren para su efectividad la inmediatez y la unidad del acto que evite situaciones de pánico financiero que pudieran agravar la situación, o de conductas de los afectados que pudieran obstaculizarla. Las fases procedimentales propias del régimen común expropiatorio resultan manifiestamente inadecuadas en este caso, de modo que la diferencia de trato consistente en la inmediatez y unidad en el acto expropiatorio (declaración de utilidad pública o interés social y necesidad de ocupación), puede considerarse una justificación objetiva y razonable en relación con la finalidad y efectos de la medida considerada, existiendo una relación razonable de proporcionalidad entre esa finalidad y la diferencia de trato establecida.

En segundo lugar, ha de tenerse en cuenta que las distintas fases a las que se refiere el Auto proponente se están refiriendo generalmente a un tipo de expropiación de bienes inmuebles y tienen además utilidad práctica en cuanto que pueda discreparse efectivamente de la necesidad de ocupación de los bienes, o de la adquisición de otros derechos. En una expropiación como la de la Ley 7/1983 no se expropiaron bienes de una sociedad, sino títulos de participación social en diversas sociedades, que no son bienes de la sociedad expropiada, como se afirma en el Auto, sino de sus accionistas. En la medida en que se justifique la utilidad pública y el interés social de la expropiación, esa justificación sólo podrá referirse a esos derechos y nada más que a esos derechos, de manera que a efectos del tratamiento jurídico normativo resulta innecesario distinguir el plano de la justificación de la expropiación y el de la justificación de la necesidad de que se adquiriesen tales derechos, como antes se ha dicho. Quiere decirse, por tanto, que el control de la *causa expropriandi* requiere y supone el examen de la necesidad de ocupación o adquisición e implícitamente el de la proporcionalidad de la ocupación y adquisición de esos derechos.

La tercera razón que explica la diferencia de regulación entre la Ley 7/1983 y el procedimiento general previsto en la Ley de Expropiación Forzosa radica en la técnica jurídica utilizada, la de la Ley de caso único, en la que se concentran en un único poder decisiones que en el régimen general se prevé que correspondan a diversos poderes públicos. En el caso de las leyes singulares de expropiación la específica finalidad de utilidad pública o interés social, apoyada en un supuesto de hecho singular y excepcional que guarde adecuación con la naturaleza, igualmente singular y excepcional, que tienen las expropiaciones legislativas, permite que aunque subsiste la relación necesaria entre *causa expropriandi* y la determinación de los bienes y derechos objeto de la expropiación, ambos aspectos se configuren de forma unitaria, sin posibilidad de contemplación aislada y separada en momentos procedimentales distintos, de modo que la declaración de utilidad pública e interés social, en atención a unos específicos fines conectados con los derechos afectados por dicha declaración, incluya irremisiblemente la necesidad de adquirir tales derechos. Ello supone que la justificación *ad casum* de la *causa expropriandi* sirve simultáneamente de justificación para la adquisición y ocupación de tales derechos, porque la decisión de expropiar no puede adoptarse ni se adopta con independencia de la concreta y específica consideración de los derechos sobre los que incide, sino precisamente en consideración a los mismos. También por esta razón ha de apreciarse que existe una justificación objetiva y razonable de la diferencia de trato.

En consecuencia, los preceptos legales cuestionados tampoco han violado el principio de igualdad del art. 14 C.E.

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 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», no se oponen a lo dispuesto en los arts. 14 y 33.3 de la Constitución.

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

Dada en Madrid, a quince de enero de mil novecientos noventa y uno.-Firmado: Francisco Tomás y Valiente.-Francisco Rubio Llorente.-Fernando García-Mon y González-Regueral.-Carlos de la Vega Benayas.-Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer.-Jesús Leguina Villa.-Luis López Guerra.-José Luis de los Mozos y de los Mozos.-Alvaro Rodríguez Bereijo.-Vicente Gimeno Sendra.-José Gabaldón López.-Rubricado.

Voto particular que formulan los Magistrados don Francisco Rubio Llorente y don José Gabaldón López a la Sentencia dictada en la cuestión de inconstitucionalidad núm. 1.628/1989

1.º Aunque mantenemos algunas reservas acerca del razonamiento por el que se rechazan las objeciones opuestas por el Abogado del Estado y el Ministerio Fiscal a la admisibilidad de la cuestión, como en este punto nuestro criterio coincide con el de la mayoría en cuanto a la necesidad de desestimarlas, nos limitaremos a exponer las razones por las que creemos debió declararse la inconstitucionalidad de los preceptos cuestionados, pues en esto se centra fundamentalmente nuestra discrepancia.

2.º Antes de exponer las razones por las que entendemos que las dudas de la Sala proponente de la cuestión deban ser, desgraciadamente, confirmadas porque efectivamente los preceptos cuestionados violan tanto el art. 14 como el 33 de nuestra Constitución, conviene precisar cuál es exactamente el contenido de aquellos preceptos.

El primero de ellos, el primero también de la Ley 7/1983, es el que, con mayor o menor rigor terminológico, enuncia, a la vez, la *causa expropriandi* y el acuerdo de expropiar, para servirla, la totalidad de las acciones representativas de las sociedades integradas en el grupo Rumasa. La definición de la *causa expropriandi* se hace, a su vez, por referencia al doble propósito de garantizar, en primer lugar, «la estabilidad del sistema financiero» y, en segundo término, «los intereses legítimos de depositantes, trabajadores y terceros». La consecución de este doble propósito no implica, sin embargo, la necesidad de disolver las sociedades o de reservar al sector público sus muy heterogéneas actividades o recursos, cuya enajenación total o parcial está prevista en la propia Ley (art. 5), sino sólo la de atribuir provisionalmente a la Administración del Estado, en concreto a la Dirección General del Patrimonio, «todas las facultades de los órganos sociales» (art. 2).

La delimitación de los bienes objeto de la expropiación se hace, a su vez, en congruencia con todo lo anterior, no por referencia a características intrínsecas de los bienes mismos, sean estas materiales (en razón de su propia naturaleza, de la función que desempeñan, etc.) o jurídicas, sino, muy al contrario, en atención precisamente de quien es el titular, mediato o inmediato, de la mayoría (o minoría suficiente para asegurar el control) en cada una de las sociedades a cuyos accionistas se expropia.

El art. 2, por último, no declara la necesidad de ocupación de los bienes expropiados (una declaración manifiestamente innecesaria en razón del contenido del art. 1, que brevemente acabamos de recordar), sino que, directamente y con técnica poco habitual, proclama el pleno dominio de la Administración sobre todas las acciones o participaciones sociales expropiadas y adopta otras medidas instrumentales.

Es este contenido de los preceptos cuestionados el que ha de ser contrastado con el de los arts. 33 y 14 de la Constitución para resolver acerca de su legitimidad.

3.º El art. 33 de nuestra Constitución garantiza un instituto, el de la propiedad privada, que ocupa un lugar central en el orden económico-social español, idéntico en esto al de los demás Estados de la Comunidad Económica Europea. Esta garantía se expresa en los tres apartados del artículo, es decir, tanto en el reconocimiento del derecho a la propiedad privada (de donde deriva, como es obvio, la obligación del legislador de configurar la propiedad en términos que sean congruentes con la idea que de ella tiene la conciencia social), como en la reserva de ley para la delimitación de su contenido de acuerdo con su función social, como, por último, en la llamada garantía expropiatoria, que el apartado tercero del artículo establece mediante el empleo de conceptos cuyo contenido ha sido precisado a lo largo de muchos años por la jurisprudencia y la doctrina y cuyo desarrollo o aplicación concreta también está reservado a la ley («...de conformidad con lo dispuesto por las leyes...»). Es el contenido esencial del instituto en su conjunto, esto es, el contenido esencial de cada uno de estos aspectos o facetas desde el que el art. 33 C.E. lo contempla el que, en todo caso, ha de ser respetado de acuerdo con lo previsto en el art. 53.1 C.E.

Prescindiendo del análisis de otros aspectos de la propiedad que aquí no están en cuestión y de los que este Tribunal se ha ocupado en diversas decisiones, entre otras en la STC 37/1987, nos limitaremos a algunas breves consideraciones acerca del contenido esencial de la garantía expropiatoria y aun eso, sólo en lo que se relaciona con los preceptos cuestionados:

a) La primera y más poderosa limitación que la Constitución impone a la libertad de acción de los poderes públicos en aras del derecho de los propietarios (y, consecuentemente, la más enérgica garantía del derecho de éstos) es la prohibición de privar a nadie «de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social... de conformidad con lo dispuesto por las leyes».

Esta remisión final a «lo dispuesto por las leyes» no constitucionaliza ciertamente el conjunto de disposiciones legales que hoy regulan la expropiación, ni, en la opinión más generalizada, hace imposible la expropiación mediante ley singular, aunque, como es obvio, si establece frente a ésta limitaciones ineludibles, pues la ley singular no puede alterar, en un Estado de Derecho, los principios generales de un instituto constitucionalmente garantizado. Las leyes generales que encarnan estos principios no quedan derogados por la ley singular de expropiación, que, aunque especial y posterior, es un acto singular, no ordinamental, con forma de ley. Lo contrario significaría alterar todo el sistema de garantías que el ordenamiento prevé para la expropiación y que constituye el contenido esencial del Instituto expropiatorio: tal como ocurre v. gr. con la necesidad de la declaración por Ley de la utilidad pública o interés social que legitima la expropiación, o la posibilidad del acceso eficaz del expropiado a la tutela judicial.

En particular, la remisión que el art. 33.3 C.E. hace a «lo dispuesto en las leyes» obliga a determinar, por referencia al ordenamiento, cuál es el significado de los conceptos empleados. En lo que toca al concepto central (el de «causa justificada de utilidad pública...», etc.) esta referencia lleva inexcusablemente a la conclusión de que tal causa se identifica con el fin al que haya de afectarse el objeto expropiado (art. 9 L.E.F.) pues, como se ha dicho, «el fin de la expropiación no es la mera privación en que esta consiste, sino el destino posterior a que, tras la privación expropiatoria, ha de afectarse el bien que se expropia». La expresión de la causa (esto es, de la transformación material o jurídica —pero en este caso una transformación que no se agote en la privación del derecho—) ha de hacerse de otra parte, como es claro, en términos precisos e inequívocos de tal modo que su justificación sea verificable por la jurisdicción constitucional, cuando sea requerida para ello y pueda la jurisdicción ordinaria partir de ella para apreciar, en su caso, la necesidad de ocupación de los bienes objeto de expropiación.

b) La potestad expropiatoria que el apartado tercero del art. 33 C.E. confiere al poder en el mismo enunciado que la limita no faculta a éste, como es obvio, a sustituir el derecho de cualquier propietario por su equivalente económico. La privación del derecho sobre bienes (o derechos) concretos sólo será constitucionalmente admisible cuando la transformación de esos bienes o derechos y no de otros bienes o derechos cualesquiera sea inexcusable para alcanzar el fin, de utilidad pública o interés social, que con la expropiación se persigue. De ahí la necesidad de que la definición de la *causa expropiandi* se haga en términos objetivos de los que resulte claramente la relación existente entre ella y los bienes expropiados, de tal modo que la designación o delimitación de estos se haga en atención a sus características (o incluso, si se quiere, del uso que de ellos se hace, cuando este uso tiene unos límites legalmente preestablecidos como límites propios del derecho de propiedad sobre ellos, como sucede en el caso de la llamada expropiación-sanción), pero no, en modo alguno, en atención, exclusivamente, a cuál es la persona del propietario o a su conducta.

c) Con arreglo a este doble y elemental *standard*, es evidente que los preceptos cuestionados infringen directamente lo dispuesto en el art. 33 de nuestra Constitución.

La definición de la *causa expropiandi* no se hace, en primer lugar, mediante términos precisos e inequívocos. Ni la garantía de la «estabilidad del sistema financiero» (un sistema en perpetuo cambio), ni la de los vagos, por no definidos, «intereses legítimos de depositantes, trabajadores y terceros» puede ser entendida en modo alguno como expresión de una finalidad dotada del mínimo grado de concreción exigible para apreciar la justificación de su invocación frente al derecho de propietarios concretos. En segundo lugar, y sobre todo, esa finalidad, descrita en términos tan genéricos sólo puede ser considerada como causa remota o mediata de la decisión expropiatoria, sin que sea posible en modo alguno establecer la relación inmediata y necesaria entre tal finalidad y los bienes que se expropian, cuya designación no puede hacerse por tanto en atención a sus propias características intrínsecas, materiales o jurídicas.

La relación entre la finalidad perseguida y los bienes a expropiar, de la que resulta la necesidad misma de la expropiación, se establece así en el Preámbulo de la Ley por referencia a las anomalías detectadas en la gestión del Grupo, esto es, en definitiva, por referencia a la conducta empresarial de quienes, por una u otra vía, disponían del control de las sociedades expropiadas. La finalidad real, inmediata y directa de la expropiación es, en consecuencia, la desposesión de los gestores mismos, esto es, la mera privación de la propiedad, con lo que, como es obvio, la garantía constitucional queda privada de su contenido esencial y reducida a una formalidad vacía.

d) Aunque dicho lo que precede, huelgan otras consideraciones, en atención a los términos del Auto que plantea la cuestión, también conviene añadir que, aun si los defectos anteriores no existieran, los

preceptos cuestionados infringirían también el art. 33 por la notoria falta de proporción existente entre el fin que se pretende conseguir y los medios utilizados.

Es doctrina constante de este Tribunal, en efecto, la de que las limitaciones o restricciones en el ejercicio de los derechos fundamentales sólo son legítimas cuando, siendo legítimo también el fin en aras del cual se imponen, se reducen a lo estrictamente indispensable para alcanzarlo; en cuanto excedan de ello son contrarias a la Constitución y en esa medida nulos. También desde esta perspectiva la medida expropiatoria que articula la Ley 7/1983 es contraria a la Constitución, si no lo fuera ya por violación directa de la garantía expropiatoria, en cuanto que, de una parte, eliminan de raíz un derecho (el de propiedad de quienes controlaban la gestión) que, de acuerdo con la propia lógica de la Ley, hubiera bastado con restringir o limitar en su ejercicio y, de la otra, inciden sobre el derecho de quienes manifiestamente, y estando también a lo declarado por el legislador en nada habían contribuido a la producción de las anomalías.

En cuanto a lo primero, es bien sabido que la legislación bancaria ofrece al Banco de España y en general a nuestra Administración económica una amplia panoplia de medidas de intervención de las que se ha hecho uso en no pocas ocasiones y que actualmente encuentran también amparo en lo dispuesto en el art. 128.2 de nuestra Constitución. Estas medidas que tienen como finalidad específica la corrección de actuaciones anómalas de las instituciones crediticias del mismo género que las que se imputan a los bancos integrantes del Grupo Rumasa no se adoptaron sin embargo nunca respecto de ellos. El Preámbulo de la Ley, tras explicar que las anomalías del Grupo venían siendo observadas al menos desde cinco años antes, se limita a afirmar que esas medidas de intervención no resolverían, de ser adoptadas, los problemas planteados. Una afirmación de este género, cuya corrección no puede ser verificada por los Tribunales porque se basa en una simple hipótesis de antemano rechazada, no puede servir de base, sin embargo, a una decisión ablativa del derecho. Es posible, aunque desde luego se trata también de una mera hipótesis y ni siquiera de una razonable probabilidad, que la expropiación de la totalidad del Grupo resultara, desde el punto de vista de la Administración, más económica y eficaz que la aplicación de medidas de intervención, pero la comodidad de la Administración no es, en sí misma, una finalidad que justifique la privación de un derecho fundamental. Por lo demás, y de manera inexplicable, pese a esa explícita renuncia a la medida más suave (y jurídicamente correcta) de la intervención, para aplicar la más enérgica de la expropiación, el Preámbulo de la Ley invoca como apoyo constitucional de la misma, junto con el art. 33.3 de la Norma fundamental, el 128.2, que es, como queda dicho, el que presta cobertura a las medidas de intervención.

En segundo término, aun si la expropiación hubiese sido correcta en sus términos y justificada, por no desproporcionada en razón del fin, también sería constitucionalmente inaceptable en cuanto dirigida contra propietarios que, por no tener en modo alguno el control de las sociedades de las que eran partícipes, no habían llevado a cabo actuación alguna que debiera ser corregida para garantizar «la estabilidad del sistema financiero» o «los legítimos intereses depositantes, trabajadores y terceros».

4.º El art. 14 de nuestra Constitución enuncia como es sabido el principio de igualdad. Pese al empleo de la fórmula tradicional («Los españoles son iguales ante la Ley...»), este Tribunal afirmó, desde sus primeras Sentencias, que ese principio, de acuerdo con el entendimiento que de él se hace en el mundo contemporáneo, no sólo contiene un mandato dirigido a quienes han de aplicar la Ley, sino también un precepto de rigurosa observancia por el legislador; no sólo manda aplicar a todos las leyes por igual, sino también hacer leyes que traten a todos por igual, sin establecer diferencias que no estén objetivamente justificadas en relación con la finalidad perseguida por la Ley.

Aunque el tipo legal que más exactamente se adecua al principio de igualdad es el de la Ley general, no son incompatibles con él las leyes singulares atributivas de derechos. Mucho más problemática es la compatibilidad con tal principio de las leyes singulares limitativas o restrictivas y más aún la de las llamadas leyes de «caso único», como es, según la caracterización que de ella se hace en la Sentencia de que discentimos, la Ley 7/1983.

La absoluta incompatibilidad resulta, como es evidente, de que su estructura misma hace imposible establecer comparación alguna, de manera que no cabe afirmar, salvo como acto de fe, que la diferencia establecida por el legislador esté objetivamente justificada, esto es, se corresponda con una diferencia fáctica real. No hay inconveniente ninguno en admitir que la irregular gestión del Grupo Rumasa implicase una amenaza para la estabilidad del sistema financiero español, pero naturalmente no hay manera alguna de saber si esta amenaza fue mayor, menor o igual que las que generaron otras instituciones financieras en crisis, ni puede apreciarse por tanto si la diferencia de trato está «objetivamente justificada», del mismo modo que no hay posibilidad alguna de afirmar, porque ninguna razón se ofrece para ello, que la salvaguardia de los «legítimos intereses de depositantes, trabajadores y terceros» mereciese, en el caso de las empresas integrantes del Grupo Rumasa, un trato distinto que el otorgado a los intereses, igualmente

legítimos, de los «depositantes, trabajadores y terceros» de otras empresas en crisis o incluso en quiebra.

Por esto, lo que está en cuestión en el presente caso no es la legitimidad o ilegitimidad de la expropiación legislativa, sino la legitimidad (ahora sólo desde el punto de vista del principio de igualdad) de una privación de derechos acordada sobre la base de consideraciones referidas sólo a los sujetos expropiados (en rigor, sólo a alguno de ellos),

es decir, en virtud de razones que, al hacer imposible toda comparación, no permiten la verificación jurisdiccional de la justificación objetiva de la diferencia.

Madrid a diecisiete de enero de mil novecientos noventa y uno.—Firmado: Francisco Rubio Llorente.—José Gabaldón López.—Rubricado.

3852

Sala Primera. Sentencia 7/1991, de 17 de enero. Recurso de amparo 629/1988. Contra Sentencia de la Audiencia Provincial de Burgos que en apelación revoca la dictada por el Juzgado de Instrucción de Villarcayo, en autos sobre delito de daños a la propiedad. Vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva: indefensión causada por resolución judicial dictada «inaudita parte».

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Francisco Tomás y Valiente, Presidente, y don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Jesús Leguina Villa, don Luis López Guerra y don Vicente Gimeno Sendra, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 629/1988, interpuesto por el Procurador de los Tribunales don Leopoldo Puig Pérez de Inestrosa, en nombre y representación de don Marco Aurelio García Pérez, asistido del Letrado don José María Fernández López. Ha comparecido el Ministerio Fiscal y ha sido Ponente el Magistrado don Luis López Guerra, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. Por escrito presentado en el Registro General del Tribunal Constitucional el 7 de abril de 1988, don Leopoldo Puig Pérez de Inestrosa, Procurador de los Tribunales y de don Marco Aurelio García Pérez, interpone recurso de amparo contra la Sentencia de la Audiencia Provincial de Burgos, de 7 de diciembre de 1987, que en apelación revoca la dictada por el Juzgado de Instrucción de Villarcayo, en autos sobre delito de daños a la propiedad.

2. Los hechos de los que trae origen el presente recurso de amparo son, en síntesis, los siguientes:

a) En procedimiento de los previstos en la Ley Orgánica 10/1980, de 11 de noviembre, el recurrente fue procesado ante el Juzgado de Instrucción de Villarcayo (Burgos) por un supuesto delito de daños a la propiedad, siendo absuelto por Sentencia de 8 de abril de 1987.

b) Interpuesto recurso de apelación por la acusación particular, el 14 de mayo de 1987, se notificó al recurrente la providencia del Juez a quo por la que se tenía por admitido el recurso y se le emplazaba para que compareciera ante la Audiencia Provincial de Burgos en el plazo de cinco días, según lo dispuesto en el art. 792.2 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal (L.E.Crim.). El 22 de junio de 1987, el recurrente se personó en calidad de apelado ante la Sala, sin que la misma proveyera dicho escrito. Con fecha 18 de marzo de 1988, al demandante se le comunicó una tasación de costas a la que se acompañaba una minuta de honorarios de la acusación particular; por medio de esta tasación de costas el recurrente tuvo noticia de que había recaído Sentencia el 7 de diciembre de 1987 en la que se estimaba el recurso de apelación interpuesto y se le condenaba como autor de un delito previsto y penado en el art. 557 del Código Penal, en relación con el art. 563, a la pena de multa de cien mil pesetas, indemnización al perjudicado de cincuenta mil pesetas y pago de un tercio de las costas procesales de ambas instancias con inclusión de las de la acusación particular.

c) Añade el recurrente que con posterioridad, y mediante escrito presentado el 25 de marzo de 1988, el actor se dirigió a la Audiencia mencionada poniendo de manifiesto que en su día se personó en la apelación sin haber obtenido respuesta alguna y solicitando que se le notificara la Sentencia recaída, a la par que se invocaba su derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 de la Constitución).

3. Entiende el demandante que ha resultado vulnerado su derecho fundamental comprendido en el art. 24.1 de la Constitución, pues, pese a haberse personado en tiempo y forma ante la Audiencia Provincial de Burgos, no fue citado para comparecer en la vista del recurso de apelación, celebrándose la misma sin su asistencia e interviniendo en ella únicamente la acusación particular; todo lo cual le ocasiona una manifiesta situación de indefensión. Asimismo, se denuncia que nunca se le notificó la Sentencia recaída en la apelación.

En virtud de lo expuesto, se solicita de este Tribunal que se retrotraiga el procedimiento hasta el momento en que se presentó el escrito de personación de la parte apelada, anulando todo lo actuado desde dicha fecha, con el fin de tener al recurrente por personado en la apelación.

Por otro sí se solicita la celebración de vista oral en sustitución del trámite de alegaciones.

4. Por providencia de 9 de mayo de 1988, la Sección Cuarta de este Tribunal acordó requerir a los órganos judiciales de procedencia para que remitiesen testimonio de las diligencias dolosas 243/1986 y del rollo de apelación núm. 84/1987 en el plazo de diez días y según lo dispuesto en el art. 88 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC). Todo ello con carácter previo a pronunciarse sobre la admisión a trámite del recurso.

5. Con fecha de 14 de junio de 1988 se recibieron los testimonios de actuaciones reclamados.

6. En providencia de 20 de junio de 1988 la Sección precitada dispuso: tener por recibidas las actuaciones requeridas; conceder un plazo común de diez días al Ministerio Fiscal y al recurrente en amparo para que formularan las alegaciones que estimaran pertinentes en relación con la posible concurrencia del motivo de inadmisión prevenido en el art. 50.1 c) de la LOTIC: falta de suficiente contenido constitucional de la demanda.

7. El Ministerio Fiscal, en escrito presentado el 8 de julio de 1988, solicitó la inadmisión del presente recurso de amparo por concurrir, a su juicio, el motivo de inadmisión puesto de manifiesto en la providencia anterior. Pues todo lo acaecido es consecuencia de la falta de diligencia del propio recurrente al personarse en la apelación de forma tardía.

Por su parte el recurrente, en escrito registrado el día 7 de julio de 1988, solicitó la admisión a trámite del recurso e insistió en las alegaciones ya formuladas en la demanda. Y, en especial, en que el plazo concedido para la personación del apelado en el art. 792.2 de la L.E.Crim. debe ser entendido no como «un término fatal», sino que, haciendo una interpretación analógica con las normas establecidas en la Ley de Enjuiciamiento Civil, el apelado debe poder personarse en cualquier momento del procedimiento, incluso hasta el día de la vista.

Por otra parte, el día 29 de junio de 1988 se recibieron comunicación y testimonio de la Audiencia Provincial de Burgos, referentes al rollo de apelación 84/1987, de los que resulta que, presentado escrito por el hoy recurrente solicitando se le notificara la Sentencia recaída, por providencia de 23 de mayo, la Sala declaró no haber lugar a la admisión del anterior escrito, al no tener acreditada en el rollo la representación invocada. Presentado el escrito de personación en su día diligenciado, la Sala dictó providencia de 24 de mayo del mismo año, en la que se decía que no procedía la admisión del escrito de personación por haber sido presentado fuera de plazo. Contrás ambas providencias el recurrente interpuso recurso de reforma que tramitado como de súplica fue desestimado en Auto de 22 de junio de 1988 con fundamento en lo dispuesto en el art. 792 de la L.E.Crim. y en el carácter extemporáneo de la personación.

8. Mediante proveído de 21 de julio de 1988 y a la luz de las alegaciones de las partes, la Sección Cuarta acordó: admitir a trámite la demanda; requerir a los órganos judiciales de procedencia para que emplazasen a quienes fueron parte en la vía judicial previa por si deseaban comparecer en el plazo de diez días en este proceso constitucional (art. 51 de la LOTIC); resolver sobre la petición del recurrente sobre celebración de vista oral en el momento que procediera.

9. Por providencia de 24 de octubre de 1988, la Sección Cuarta dispuso: tener por recibidas las diligencias de emplazamiento; no haber lugar a la celebración de vista oral de conformidad con lo prevenido en el art. 52 de la LOTIC, y dar vista de las actuaciones por un plazo común de veinte días al Ministerio Fiscal y al recurrente para que alegasen lo que estimasen pertinente.

10. En escrito registrado el 14 de noviembre de 1988, el Ministerio Fiscal interesa de este Tribunal que otorgue el amparo que se solicita. Tras reseñar los antecedentes de hecho del caso, destaca el Ministerio Público que el apelado se personó ante la Audiencia rebasado el plazo de cinco días que establece el art. 792, regla segunda, de la L.E.Crim., es decir, el día 22 de junio, tras haber sido emplazado el 14 de mayo; ahora bien, dicho precepto y la regla tercera del mismo artículo deben