

STC 48/2005, de 3 de marzo de 2005

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por doña María Emilia Casas Baamonde, Presidenta, don Guillermo Jiménez Sánchez, don Vicente Conde Martín de Hijas, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, don Roberto García-Calvo y Montiel, don Eugeni Gay Montalvo, don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, don Ramón Rodríguez Arribas, don Pascual Sala Sánchez, don Manuel Aragón Reyes y don Pablo Pérez Tremps, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

S E N T E N C I A

En la cuestión de inconstitucionalidad núm. 48/98, promovida por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, en relación con la Ley del Parlamento de Canarias 2/1992, de 26 de junio, sobre declaración de utilidad pública de la expropiación forzosa de los edificios núm. 5 de la calle Teobaldo Power y núms. 44 y 46 de la calle del Castillo, en Santa Cruz de Tenerife, para proceder a la ampliación de la sede del Parlamento de Canarias, por supuesta vulneración del art. 33.3 CE Han intervenido y formulado alegaciones en el proceso el Parlamento y el Gobierno de Canarias, así como el Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, y el Fiscal General del Estado. Ha sido Ponente la Presidenta doña María Emilia Casas Baamonde, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Con fecha 7 de enero de 1998 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal escrito del Secretario de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, al que se acompañaba, junto con el testimonio del correspondiente procedimiento, el Auto del referido órgano judicial de 30 de junio de 1997, en el que se acuerda elevar a este Tribunal cuestión de inconstitucionalidad con respecto a la Ley del Parlamento de Canarias 2/1992, de 26 de junio, sobre declaración de utilidad pública de la expropiación forzosa de los edificios núm. 5 de la calle Teobaldo Power y núms. 44 y 46 de la calle del Castillo, en Santa Cruz de Tenerife, para proceder a la ampliación de la sede del Parlamento de Canarias, por su posible contradicción con el art. 33.3 de la Constitución.

2. La cuestión de inconstitucionalidad trae causa de los autos acumulados núms. 645/93 y 730/93, correspondientes a los recursos contencioso-administrativos interpuestos, el primero de ellos, por doña Nahie Said Moujir, en concepto de arrendataria de local de negocio afectada por el procedimiento expropiatorio abierto por la Ley autonómica ahora cuestionada y, el segundo, por doña Julia López-Ruiz de Arteaga y la mercantil Lobatén, S.A., en tanto que titulares del derecho de propiedad sobre algunos de los bienes inmuebles objeto de expropiación, contra el Decreto del Gobierno Canario 142/1993, de 30 de abril, por el que se declara urgente la ocupación de los bienes y derechos afectados por la expropiación forzosa iniciada por la Consejería de Economía y Hacienda del Gobierno de Canarias, con motivo de la ampliación de la sede del Parlamento autonómico.

a) La representación procesal de doña Nahie Said Moujir solicitó en su escrito de demanda el planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad contra la Ley canaria 2/1992, por considerarla contraria a “los principios constitucionales consagrados en los artículos 14 (igualdad ante la ley) y 24.1 (protección judicial de los derechos)” de nuestro texto fundamental. Esta Ley autonómica, que abre el procedimiento expropiatorio en el que se dicta el Decreto directamente impugnado, no sería fruto realmente del ejercicio de la potestad legislativa por el Parlamento canario, sino que constituiría un acto materialmente ejecutivo. Esta “usurpación ilegítima” de las funciones administrativas por el legislativo autonómico, “al dar forma legal a un acto materialmente administrativo”, privaría a los recurrentes de toda discusión sobre la expropiación ante los órganos judiciales ordinarios. Y es que, en efecto, la Ley expropiatoria, al declarar directamente por sí misma la utilidad pública de varios edificios, “conlleva inseparablemente la necesidad de ocupación de todos ellos, sin posibilidad alguna de nada en su contra, ya que dicho mandato proviene de una Ley; mas de conformidad con el artículo 15 LEF, no es el Poder Legislativo quien debe resolver sobre la necesidad de ocupación, sino que, declarada la utilidad pública o interés social, la Administración resolverá sobre la necesidad concreta de ocupar los bienes o adquirir los derechos que sean estrictamente indispensables para el fin de la expropiación”.

b) Por su parte, la representación procesal de doña Julia López-Ruiz de Arteaga y de la mercantil Lobatén, S.A., solicita, asimismo, en su demanda contencioso-administrativa el planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad contra la Ley autonómica 2/1992. En apoyo de esta pretensión sostenía esa parte procesal que la “Comunidad Autónoma ha producido un acto materialmente administrativo bajo la veste formal de ley”, al declarar mediante esta última fuente normativa tanto la utilidad pública de la expropiación como la necesidad de ocupación de diversos bienes concretos. Y es que el “contenido dispositivo de la Ley impugnada ni constituye ejercicio de la potestad legislativa, ni es referible a la función nuclear y distintiva del poder legislativo”, en tanto que no constituye un mandato general, carece de vigencia indefinida y, “lejos de pretender integrarse en el ordenamiento ... se limita a aplicar a un supuesto concreto las previsiones de la legislación ordinaria reguladora de la institución expropiatoria, revistiéndose con el ropaje formal de ley”. Nos encontraríamos, según la parte recurrente, ante una “ley singular o de caso concreto”, sin que concurra ninguna circunstancia excepcional justificativa, “ni temporal o circunstancial, ni sustantiva”, capaz de legitimar constitucionalmente este tipo de leyes.

La utilización de esta medida legislativa expropiatoria de carácter singular provocaría, además, una lesión del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) y del principio de igualdad ante la ley (art. 14 CE). La vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva tendría lugar, en primer término, porque se priva al recurrente en amparo de “la posibilidad de discutir en sede jurisdiccional la procedencia de la expropiación”, en la medida en que “el monopolio del enjuiciamiento de la ley establecido por la Constitución a favor del Tribunal Constitucional, y el carácter restringido de la legitimación para la impugnación directa de las leyes, impide el cuestionamiento por los ciudadanos del contenido de éstas ante la jurisdicción ordinaria”. El art. 24.1 CE resultaría, por su parte, vulnerado en la medida en que la Ley autonómica cuestionada supondría de hecho la imposibilidad de hacer realidad los aprovechamientos urbanísticos reconocidos judicialmente a los titulares de los inmuebles objeto de la expropiación: “la medida establecida por la Ley 2/1992, de 26 de junio, parece ir dirigida precisamente a impedir el cumplimiento de tales Sentencias —en abierta violación del derecho a la ejecución de las

sentencias”. Por último, la lesión del principio de igualdad ante la ley por la norma autonómica puesta en entredicho se produciría porque el legislador canario acuerda directamente la necesidad de ocupación de ciertos bienes indicados de manera individualizada en su artículo primero, mientras que difiere la adopción del acuerdo de necesidad de ocupación de otros posibles bienes necesarios para la ampliación del Parlamento autonómico a un eventual futuro acuerdo del Gobierno canario, “y, por tanto, enteramente al plano administrativo, con lo que estos últimos conservarían íntegro el contenido de su derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, con las posibilidades previas de defensa en vía administrativa”.

c) El Letrado del Gobierno canario, en sus contestaciones a las dos demandas referidas, rechazaba el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, apoyando su pretensión, en lo que aquí interesa, en los siguientes argumentos:

1) La Ley impugnada no constituye una sanción por la falta de acuerdo en el previo intento de compraventa voluntaria iniciado entre los propietarios de los inmuebles y el Parlamento Canario, sin que ninguna irregularidad constitucional se esconda “en el hecho de que, ante los nulos resultados que daban las conversaciones para la adquisición amistosa, se recurriera a la vía expropiatoria; antes bien, con esta conducta, las instituciones de la Comunidad Autónoma se han limitado a cumplir con los propios principios del instituto expropiatorio, que indican la conveniencia de intentar una avenencia amistosa antes de decantarse por el desapoderamiento forzoso”.

2) La Ley puede efectuar directamente tanto la declaración de utilidad pública del fin de la expropiación, como acordar la necesidad de ocupación de determinados bienes, ya que “nada impide, desde la óptica constitucional y estatutaria, que ambos designios sean cumplimentados por una misma norma legal, máxime cuando existe en el caso una unión inescindible entre el fin perseguido, la ampliación del edificio sede del Parlamento de Canarias, y los bienes a cuyo través puede lograrse esa finalidad, pues la propia función predetermina, por mor de la necesaria y buscada contigüidad, continuidad y accesos del espacio que se ha de conseguir, cuáles sean los inmuebles concretos que han de ser ocupados”.

3) Aunque es cierto, según reconoce el Parlamento canario, que normalmente la declaración de utilidad pública y la determinación de los bienes concretos destinados a la realización de ese fin abstracto (actividad esta última realizada mediante el denominado acuerdo de necesidad de ocupación) son operaciones que se realizan en dos momentos distintos y mediante instrumentos jurídicos diferentes (uno mediante la Ley; el otro mediante un acuerdo gubernamental), lo cierto es que “esta dualidad secuencial puede perfectamente no existir, si la norma definidora de la utilidad pública lo hace en términos concretos que determinan de manera acabada los bienes y derechos que se entienden necesarios para la satisfacción del fin público perseguido. El propio artículo 10 LEF reserva la operación de concreción a aquellos casos en que la utilidad pública haya sido declarada en términos genéricos, dejando, pues, abierta la eventualidad [de] que la definición del destino lo haya sido en términos particularizados, que impliquen ya por sí mismos la individualización de los bienes y derechos. En esta ocasión, si la Ley definidora de la utilidad pública acotaba mediante un exacto plano parcelario los inmuebles integrados en la ampliación de la sede parlamentaria, es evidente que la declaración de necesidad quedaba así declarada implícitamente, sin que fuera necesario un acuerdo administrativo expreso de declaración de necesidad de ocupación”.

4) La Ley de declaración de utilidad pública de un fin a efectos expropiatorios es el ejemplo prototípico de ley singular, categoría jurídica esta última cuya licitud constitucional ha sido expresamente aceptada por el Tribunal Constitucional. En este sentido, el Tribunal Constitucional ha admitido la constitucionalidad de las expropiaciones *ope legis* cuando se dicten en situaciones excepcionales y respeten las garantías previstas en el art. 33.3 CE. Ahora bien, en cuanto a la exigencia de “excepcionalidad” por parte del Tribunal en la “jurisprudencia Rumasa” ha de advertirse que, según el Letrado autonómico, venía exigida por el hecho de que en la Ley expropiatoria de este grupo empresarial “se acumulaba la condición de ley singular en el doble aspecto de medida expropiatoria concreta y de ordenación específica, y es precisamente este último aspecto, en cuanto posible recorte de las garantías comunes, el que exige una justificación excepcional, pero es evidente que dicho carácter no puede darse en una ley autonómica por razón del reparto de competencias, ni se da, por supuesto, en el caso ahora tratado, donde ni el efecto traslativo se produce *ex lege*, ni existe una modulación particular de la fijación del justiprecio o del procedimiento contenido en la LEF”. En el caso presente concurriría “una situación singular necesitada de una medida legal específica”, dado que se trata de la ampliación de la sede del Parlamento autonómico, existiendo inmuebles contiguos de titularidad privada perfectamente individualizados, aptos para tal fin: “El ensanche de un edificio ya existente —precisa el Letrado autonómico— es lógico que no pueda hacerse en términos abstractos, pues de alguna manera la localización y selección de los bienes, por su propia naturaleza, ya está ínsita en la definición del fin público que se persigue. La individualización del objeto de la expropiación está predeterminada por la finalidad misma en que consiste la causa de expropiación. Las obras de ampliación quedan localizadas de forma necesaria por la conexión inmediata del palacio parlamentario y las fincas contiguas que puedan servir de solar a la extensión espacial de aquél”.

5) No existe en nuestro ordenamiento jurídico una reserva de Administración ni en el ámbito normativo ni en el estrictamente ejecutivo, sin que en modo alguno pueda inferirse tal tipo de reserva “del tenor del artículo 15 LEF, pues dejando de lado la imposibilidad de vinculación por parte del legislador presente respecto al legislador futuro, quien evidentemente siempre podría salvar la abdicación o ‘rebaja’ que una norma legal pasada contuviera, lo cierto es que ese singular precepto estatal en que se pretende basar un reparto competencial entre el poder legislativo y el ejecutivo no contiene una referencia orgánica vinculante para las instituciones autonómicas”, pues no forman parte del título competencial estatal “legislación expropiatoria” ni la determinación en cada caso concreto de la *causa expropriandi*, ni, por supuesto, el propio ejercicio de la potestad expropiatoria. La competencia en ambos ámbitos corresponderá bien a la Administración estatal o bien a la autonómica en función de que la finalidad perseguida por la expropiación se incardine dentro de un título competencial sustantivo estatal o autonómico.

6) La Ley del Parlamento canario cuestionada no entrañaría una vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, puesto que, aunque se haya efectuado en una norma de rango legal la declaración de utilidad pública y de necesidad de ocupación, esto no ha impedido que la parte recurrente “haya propuesto a la Sala a la que nos dirigimos el planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad”, lo que implica un pronunciamiento de un órgano judicial al respecto, “indiciario de la pretendida irregularidad o negatorio de esa posibilidad, que da satisfacción a la tutela reclamada, aun en el caso de que la Sala no acceda a la petición de la parte actora”.

7) No sería cierto que la Ley impida la ejecución de las resoluciones judiciales firmes que reconocen a algunos de los recurrentes el derecho a obtener licencia urbanística para derribar, vaciar y edificar en el terreno sobre el que se levantan los edificios objeto de la expropiación. Y ello porque los derechos urbanísticos reconocidos en la licencia sobre los bienes inmuebles objeto de la expropiación habrán de ser compensados mediante el justiprecio correspondiente, determinado conforme a los criterios valorativos fijados por la legislación urbanística.

8) No se produciría ninguna infracción del principio de igualdad por la Ley cuestionada, pues la “opción singular en pro de la expropiación de unos edificios, con exclusión de otros, viene fundamentada por la utilidad pública que define la causa de expropiación. En principio sólo los inmuebles radicados dentro de la manzana definida por las calles Teobaldo Power, Castillo, Juan Padrón y Pérez Galdós podrían servir a la ampliación, pero, además, de los edificios comprendidos en esa demarcación no todos guardan la misma utilidad para la finalidad perseguida. La propia configuración del edificio del Parlamento y de la manzana provoca que los edificios afectados por la expropiación sean “los únicos dentro de la manzana que por su estilo arquitectónico y época en que fueron construidos son susceptibles de integración armónica y estética con la sede actual del Parlamento”. Por ello, en la “opción subyacente en la Ley territorial no se advierte una elección arbitraria o irrazonable, sino una selección no discriminatoria y proporcionada al objetivo de la ampliación misma”.

3. Concluido el procedimiento, y dentro del plazo para dictar Sentencia, la Sala actuante, al amparo de lo dispuesto en el art. 35.2 LOTC, acordó, mediante providencia de 14 de marzo de 1997, dar traslado a las partes personadas y al Ministerio Fiscal para que en el plazo común e improrrogable de diez días pudiesen alegar acerca de la pertinencia de plantear una cuestión de inconstitucionalidad con respecto a la “expropiación legislativa” acordada por la Ley canaria 2/1992, de 26 de junio, por su posible contradicción con los arts. 24.1 y 33.3 de la Constitución.

a) Las representaciones procesales de doña Nahie Said Moujir y de doña Julia López-Ruiz de Arteaga y de la compañía mercantil Lobatén, S.A., solicitaron de la Sala juzgadora el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad en relación con la Ley canaria 2/1992, de 26 de junio, dando por reproducidas las alegaciones que sobre esta cuestión habían efectuado previamente en sus respectivas demandas contencioso-administrativas.

b) El Ministerio público presentó escrito indicando que no se oponía al planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad dados los pareceres diversos que tanto doctrinal como jurisprudencialmente se han ido manifestando en relación con las expropiaciones legislativas singulares.

c) El Letrado del Gobierno Canario formuló alegaciones oponiéndose al planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad. Estas alegaciones son, en esencia, las siguientes:

1) La Ley autonómica impugnada respeta las tres garantías de la propiedad privada establecidas en el art. 33.3 CE frente a la potestad expropiatoria de los poderes públicos. Así, en primer lugar, no está ni “en juego, ni menos en peligro, la indemnidad patrimonial de los titulares expropiados, pues la Ley territorial 2/1992 no prevé un sistema específico

de valoración de los bienes expropiados, por lo que la fijación del justiprecio habrá de efectuarse a través de la aplicación de la normativa genérica que regula las valoraciones de inmuebles”. En relación, en segundo lugar, con el requisito de que la expropiación se realice de conformidad con lo dispuesto en las leyes, “la Ley territorial 2/1992 no dispone un procedimiento *ad hoc* para la expropiación de los inmuebles a que se refiere. Consecuentemente, de la norma enjuiciada no puede deducirse singularidad en la tramitación del procedimiento expropiatorio, acerca de la cual pudieran suscitarse dudas sobre su regularidad constitucional”. Pero incluso, además, las leyes singulares “cubren por sí mismas esa garantía, cualquiera que sea el procedimiento expropiatorio que establezcan”, según la jurisprudencia constitucional. Con respecto al requisito de la existencia de una *causa expropriandi*, en tercer lugar, “nada obliga [a] que la definición legal de la utilidad pública se haga en términos abstractos o genéricos, no referibles a una operación expropiatoria específica, y necesitados de una ulterior concreción, sino que, por el contrario, no le está vetado al legislador abordar, no de forma abstracta, sino precisa, una determinada y delimitada expropiación”.

2) En este último orden de ideas, añadía el Letrado del Gobierno Canario que las leyes singulares, cuya licitud constitucional ha sido sancionada por el Tribunal Constitucional, no tienen por qué implicar un atentado ni contra, por un lado, los principios de igualdad y de interdicción de la arbitrariedad, ni contra, por otro, el sistema de división de poderes: 1) “La ley singular no supone necesariamente la vulneración del principio de igualdad, pues si la especificidad del caso está objetivamente fundada, es precisamente esa diversidad fáctica la que precisa de normación adecuada y separada. Por lo demás, la singularidad no se parifica con arbitrariedad en cuanto que el régimen singular que se disponga sea proporcionado y razonable para la consecución del fin perseguido”. En el caso enjuiciado, la Ley autonómica respetaría tanto el principio de igualdad como el de interdicción de la arbitrariedad, en la medida en que “el trato específico dispensado a los inmuebles declarados de utilidad pública a efectos expropiatorios es la respuesta a unas condiciones específicas que en los mismos concurren (contigüidad e inmediatez a la sede parlamentaria cuya ampliación se busca), que no pueden enunciarse en términos abstractos ni concurren en otros inmuebles no afectados. Adicionalmente, la medida no se revela irracional o caprichosa, sino como la respuesta ponderada y adecuada a las necesidades de funcionamiento de un servicio público esencial”; 2) El principio de división de poderes no supone una estricta compartimentación de funciones, sino que, por el contrario, existe una “intercomunicación entre la función legislativa y ejecutiva, cuando, como es el caso, la medida adoptada, por su concreción, no es susceptible de quedar plasmada en términos abstractos, por cuanto la finalidad a satisfacer no puede expresarse, por su propia especificidad, escindida de los concretos medios para su consecución. No puede concebirse una declaración de utilidad pública que gravite sobre una finalidad acotada, como lo es la ampliación de un edificio, que pueda ser desconectada en su formulación de la propia realidad de los bienes y derechos afectados”.

3) Esta parte procesal sostenía, por último, que en el presente caso no existe ninguna vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva. En apoyo de esta tesis, recordaba la jurisprudencia del Tribunal Constitucional según la cual “la falta de recursos directos no quiere decir que los expropiados queden indefensos frente a la *causa expropriandi* declarada en una ley singular”, para finalmente concluir que la prueba de que no existe limitación del referido derecho fundamental es el propio trámite cumplimentado en ese momento ante el órgano jurisdiccional contencioso-administrativo previo a la

decisión de elevar, en su caso, una cuestión de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional.

4. Las dudas sobre la constitucionalidad de la Ley canaria 2/1992 expresadas por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias en el Auto que reseñamos pueden sintetizarse del siguiente modo:

a) Comienza la citada resolución judicial indicando que la Ley puesta en cuestión entraña una “expropiación legislativa”, entendiéndose por tal el conjunto de “operaciones material y formalmente expropiatorias realizadas por el legislador por la vía de la *lex specialis*”. Partiendo de este presupuesto, indica el órgano judicial que la licitud constitucional de las leyes singulares está subordinada a determinados límites: 1) “La ley singular sólo será compatible con el principio de igualdad cuando la singularidad de la situación resulte inmediatamente de los hechos, de manera que el supuesto de la norma venga dado por ellos y sólo quepa al legislador establecer las consecuencias jurídicas necesarias para alcanzar el fin que se propone”; 2) Este tipo de leyes, en la medida en que constituyen una intervención del legislador en el ámbito del poder ejecutivo, debe estar circunscrito “a aquellos casos excepcionales que no sean remediables por los instrumentos normales de que dispone la Administración, ni por los instrumentos normativos ordinarios”; 3) “Los derechos fundamentales no consienten, por su propia naturaleza, leyes singulares que tengan el específico objeto de condicionar o impedir su ejercicio, al ser tales derechos materia reservada a leyes generales y reducto inmune a medidas legislativas singulares”.

Las leyes singulares de naturaleza expropiatoria deben respetar, además, las garantías de la propiedad establecidas en el art. 33.3 CE. Esto es, las expropiaciones legislativas deben perseguir la realización de un fin de utilidad pública o interés social, garantizar el derecho del expropiado a la correspondiente indemnización y realizarse de conformidad con lo dispuesto en las leyes. En relación con esta última garantía precisa el órgano juzgador que “la naturaleza excepcional de las leyes singulares de expropiación no autoriza al legislador a prescindir de la garantía del procedimiento expropiatorio establecido en las leyes generales de expropiación, al cual deben igualmente someterse, sin perjuicio de que la singularidad del supuesto de hecho que legitima la expropiación legislativa autorice al legislador para introducir en el procedimiento general las modificaciones que exija dicha singularidad excepcional, siempre que se inserten como especialidades razonables que no dispensan de la observancia de las demás normas de los procedimientos contenidos en la legislación general”.

b) La relevancia de la cuestión de inconstitucionalidad planteada aparece justificada por el órgano judicial indicando que las partes recurrentes en el contencioso-administrativo han impugnado el Decreto del Gobierno canario 142/1993, de 30 de abril, por el que se declaró urgente la ocupación de los bienes y derechos afectados por la expropiación forzosa iniciada con motivo de la ampliación de la sede del legislativo autonómico. Este Decreto tiene su cobertura legal en la referida Ley del Parlamento de Canarias 2/1992, de 26 de junio, “de manera que aquél es consecuencia directa de la aplicación de la normativa (legal) citada hasta el punto de que, si ésta fuera declarada inconstitucional, procedería la anulación del expresado Decreto”.

c) El órgano judicial considera que la cuestión de si las leyes expropiatorias singulares contradicen el art. 24.1 CE “ha sido resuelta por el Tribunal Constitucional, si

bien con votos particulares de Magistrados disidentes”, en el sentido de que ni la expropiación administrativa ni la legislativa vulneran el principio de tutela judicial efectiva, “al tener la primera como salvaguarda el recurso contencioso-administrativo y la segunda la tutela constitucional (recurso de amparo, posibilidad de una cuestión de inconstitucionalidad o de un recurso directo de constitucionalidad)”.

d) Las dudas manifestadas por el órgano judicial sobre la constitucionalidad de la Ley autonómica 2/1992 se circunscriben a su eventual compatibilidad con el art. 33.3 CE. Y ello en base a los tres motivos siguientes: 1) La necesidad de ampliar la sede del Parlamento con unos inmuebles sobre los que no se ha llegado a un acuerdo con sus titulares para una adquisición amistosa “no entraña una situación singular” que justifique la adopción de una medida expropiatoria de naturaleza legislativa, sino que constituye “una situación general u ordinaria” que justificaría, en su caso, el recurso a la potestad expropiatoria ordinaria por parte de la Administración. Por ello, la expropiación en el supuesto concreto analizado a través de una ley singular “determina una inobservancia de la denominada ‘garantía del procedimiento expropiatorio’ que se recoge en el art. 33.3 de la Constitución, cuando ordena que la expropiación se realice ‘de conformidad con lo dispuesto por las leyes’”. 2) Las leyes expropiatorias singulares deben “circunscribirse a aquellos casos excepcionales que, por su extraordinaria trascendencia y complejidad, no son remediabiles por los instrumentos normales de los que dispone la Administración, ni por los instrumentos normativos normales”. Por ello, la ley expropiatoria singular cuestionada “no parece ser la vía idónea para afrontar la situación nada fuera de lo corriente que se narra” en su preámbulo, en la medida en que la Ley de expropiación forzosa prevé “una expropiación administrativa con carácter de urgencia”, procedimiento éste que al no haber sido utilizado en el caso enjuiciado “conduce a una situación que atenta contra el art. 33.3 de la Constitución, en cuanto que se expropia a los recurrentes despojándoles en un caso normal y no excepcional de las garantías que para ser expropiados de sus bienes les confiere el procedimiento regulado para las expropiaciones administrativas ordinarias”. 3) Dado que las leyes expropiatorias singulares de expropiación “han de responder siempre a una situación excepcional igualmente singular y su canon de constitucionalidad no es otro que la razonabilidad y proporcionalidad del supuesto de hecho sobre el que la ley singular se proyecta”, la Ley canaria 2/1992 resultaría inconstitucional ya que “carece de base razonable o, al menos, es desproporcionada en atención a la *causa expropriandi*, utilidad pública o interés social, y a la necesidad de ocupación, produciéndose, por tanto, una vulneración del repetido art. 33.3 de la Carta Magna, al haberse creado el supuesto de hecho de forma arbitraria, resultando la singularidad de esa misma arbitrariedad, y no ser las medidas adoptadas razonables ni proporcionadas en función del fin propuesto y del mismo supuesto de hecho contemplado”.

5. Por providencia de la Sección Tercera de este Tribunal de 18 de febrero de 1998 se acordó, en primer lugar, admitir a trámite la cuestión de inconstitucionalidad planteada; en segundo lugar, dar traslado de las actuaciones recibidas, conforme establece el art. 37.2 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, así como al Gobierno y al Parlamento de Canarias, por conducto de sus respectivos Presidentes, al Gobierno de la Nación, a través del Ministerio de Justicia, y al Fiscal General del Estado, al objeto de que en el plazo improrrogable de quince días pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimasen convenientes; y, en tercer lugar, publicar la incoación de la cuestión en el “Boletín Oficial del Estado”, publicación ésta que tuvo lugar el 28 de febrero de 1998 (BOE, núm. 51), y en el “Boletín Oficial de Canarias”.

6. Por medio de escrito cuya entrada en este Tribunal tuvo lugar el 6 de marzo de 1998, el Presidente del Senado comunicó el Acuerdo de la Mesa de la Cámara de personarse en el procedimiento y ofrecer su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

7. El Abogado del Estado se personó, en nombre del Gobierno de la Nación, en el presente proceso constitucional mediante escrito registrado en este Tribunal el 10 de marzo de 1998, en el que termina suplicando la desestimación de la cuestión de inconstitucionalidad planteada.

a) Comienza sus alegaciones la Abogacía del Estado rechazando que la Ley canaria cuestionada sea una ley expropiatoria singular. Justifica esta tesis reseñando que la doctrina constitucional “sobre las expropiaciones legislativas o las leyes singulares de expropiación —desenvuelta sobre todo en la STC 166/1986, de 19 de diciembre— debe reservarse para aquellos supuestos en que el efecto ablatorio, la privación del bien o derecho, ha sido directamente dispuesto por el legislador, que además crea un régimen privativo y peculiar para la operación expropiatoria. Expropiación *ope legis* significa justamente expropiación efectuada ‘por la propia y directa fuerza del mandato legal’, que directamente determina la ablación patrimonial (*ops, opis, ablativo ope*, significa justamente ‘fuerza, poder’). En la expropiación administrativa, en cambio, el efecto ablatorio o privativo se enlaza a la resolución de un órgano de la Administración. Si se acepta este concepto, la Ley 2/1992 no es —de ningún modo— una ley singular de expropiación”. Partiendo de esta distinción conceptual, sostiene el Abogado del Estado que la Ley canaria 2/1992 no puede ser considerada como ley singular de expropiación que contiene una medida ablatoria excepcional con la que hacer frente a una situación extraordinaria, sino que, “aparte el acuerdo de necesidad de la ocupación”, nos encontramos ante una expropiación “puramente administrativa”, que “se gobierna por la Ley general de expropiación. En particular, la garantía indemnizatoria de los expropiados está regulada por las normas comunes y es plenamente revisable por los Tribunales contencioso-administrativos”.

b) En este sentido, y tras afirmar que la redacción de la Ley autonómica cuestionada es defectuosa desde un punto de vista técnico, el Abogado del Estado efectúa, a continuación, un análisis del contenido de esta norma, que, por un lado, “contiene una declaración de utilidad pública de las obras de ampliación del Parlamento de Canarias”, y, por otro, “incorpora también la declaración de la necesidad de ocupar tres edificios bien concretos para el logro de la finalidad que sirve de *causa expropriandi* (art. 1), habilitando al Gobierno canario para declarar la necesaria ocupación de otros inmuebles colindantes con la misma finalidad de utilidad pública (art. 2)”. Pues bien, ni la declaración de utilidad pública ni la declaración de necesidad de ocupación de determinados inmuebles por la Ley 2/1992 resultarían contrarias al art. 33.3 CE.

c) En relación con el primero de los elementos reseñados, esto es, la *causa expropriandi* o declaración de utilidad pública o interés social del fin al que se dirige la expropiación, la Abogacía del Estado hace un breve repaso de nuestra legislación histórica en materia de expropiación forzosa (en concreto, de los arts. 1 y 3 de la Ley sobre enajenación forzosa, de 1836, y de los arts. 10 y 11 de la Ley de expropiación forzosa de 1879), concluyendo que, “de acuerdo con nuestra tradición constitucional y administrativa, que no puede entenderse modificada sino implícitamente aceptada por el art. 33.3 CE, la declaración de utilidad pública corresponde en principio de legislador. Con la declaración

de utilidad pública, en efecto, se reconoce la importancia pública de una obra a la que han de consagrarse recursos financieros públicos y que exige además la ablación de propiedades privadas. La declaración de utilidad pública por ley, es decir, por obra de la representación popular, reviste el máximo de solemnidad. Junto a la declaración por ley, existen declaraciones de utilidad pública encomendadas al Consejo de Ministros o a otros órganos administrativos; pero ello siempre sobre la base de la propia Ley de expropiación o de alguna en especial (normalmente el Consejo de Ministros o el órgano administrativo habilitado se limita a dictar un acto de constatación o reconocimiento de que un fin público en concreto está incluido en el enunciado genéricamente por la Ley). Otras veces, en fin, la utilidad pública resulta simplemente de su inclusión en un plan regulado o previsto en una ley. En suma, la declaración de utilidad pública se hace o por ley o con base en una ley, la general de expropiación u otra: ambas modalidades son perfectamente ajustadas a la Constitución”. La tradicional exigencia de que la declaración de utilidad pública sea declarada de manera mediata o inmediata por la ley “ha sido considerada en nuestro Derecho como mayor garantía para el ciudadano en comparación con la declaración administrativa de utilidad pública”. Y es que esta actuación del legislador en materia expropiatoria “comenzó siendo históricamente una garantía extrema de la propiedad; hoy esta intervención de la ley sirve para formular una jerarquización social de los bienes, una calificación de las prevalencias colectivas de unos fines sobre otros de forma definida, estable y solemne de modo que el evento de sufrir una expropiación no quede al arbitrio discrecional de los órganos administrativos. A esto tal vez cabría añadir que la directa declaración de utilidad pública por el legislador democrático refuerza la legitimidad política de la causa de expropiar, además de sumar las ventajas de publicidad y participación inherentes al procedimiento legislativo”.

El art. 11 de la vigente Ley de expropiación forzosa contiene como regla residual la declaración de utilidad pública en relación con las expropiaciones de inmuebles: “En todos los casos no previstos en el artículo anterior y relativos a bienes inmuebles, siempre que no se trate de los que con arreglo a esta Ley se regulan por disposición especial, la declaración de utilidad pública deberá hacerse por ley aprobada en Cortes”. Debe entenderse, naturalmente, que esta ley corresponderá dictarla a los legislativos autonómicos cuando la *causa expropriandi* se refiera a materias de competencia autonómica (STC 37/1987, de 26 de marzo, FJ 6).

Aunque resulta evidente que el legislador “puede quebrantar la Constitución definiendo arbitraria o discriminatoriamente causas de expropiar”, no sería éste el caso de la Ley canaria cuestionada, pues ninguna razón hay “para negar que efectivamente sea de utilidad pública la ampliación de la sede del Parlamento canario. El Parlamento canario es ‘el órgano representativo del pueblo canario’ y le corresponde ejercer la potestad legislativa de la Comunidad Autónoma, aprobar sus presupuestos y controlar políticamente al Gobierno canario entre otras importantes funciones (arts. 9.1 y 13 del Estatuto canario de Autonomía). Ha de contar con una sede adecuada a la importancia de su naturaleza y funciones. Luego la finalidad de realizar obras de ampliación de la sede puede perfectamente ser declarada de utilidad pública, sin que el Auto de planteamiento razone nada en contrario”.

d) La Ley autonómica 2/1992, además de contener la declaración de utilidad pública de las obras de ampliación del Parlamento de Canarias, contiene simultáneamente la declaración de la necesidad de ocupar ciertos inmuebles, utilizando para ello dos técnicas diferentes: 1) En unos casos, los inmuebles están perfectamente concretados

directamente por la propia Ley (art. 1); 2) En otros, aunque la determinación de la necesidad de otros inmuebles se difiere al Gobierno de Canarias, “la Ley anticipa un rasgo que limita estrictamente esa habilitación: los inmuebles deberán ser ‘colindantes al de la sede de la Cámara’” (art. 2).

El acuerdo de necesidad de ocupación, en tanto que acto administrativo con el que se inicia el procedimiento expropiatorio (art. 21.1 LEF), se efectúa en el procedimiento administrativo común por la Administración (art. 15 LEF), siendo dicho acuerdo recurrible tanto en vía administrativa como en la jurisdiccional (art. 22 LEF).

En el caso de la Ley cuestionada existiría “un nexo peculiarmente intenso entre el fin de la expropiación y los bienes necesarios para conseguir el fin”: “El Parlamento manifiesta su voluntad de que la operación expropiatoria alcance a determinados bienes, predeterminando así el tipo de ampliación que quiere: ha de ampliarse el edificio del Parlamento en los inmuebles colindantes, no en otros que puedan estar más alejados de su sede original”.

Este tipo de “nexo necesario” entre la declaración de utilidad pública y la necesidad de la ocupación no es extraño a nuestra legislación en materia de expropiación forzosa. Esta es la regla general, según señala la Abogacía del Estado, en relación con la expropiación de los bienes muebles: “Respecto a los bienes muebles —art. 12 LEF—, 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”. Así, “cuando se trata de expropiar un bien mueble singular, la ley declarará la utilidad pública del fin por el que se expropia, identificando además el bien que ha de adquirirse, lo que implica declarar la necesidad de adquirirlo u ocuparlo para satisfacer el fin público que da causa a la expropiación”. Esto mismo sucede en relación con la expropiación de bienes inmuebles prevista en el art. 11 LEF, que, según la Abogacía del Estado, “es el aplicable a nuestro caso”.

Esta forma de proceder sería conforme a la Constitución en la medida en que no hay ningún precepto en nuestra Norma Fundamental que reserve a la Administración la determinación de los bienes de necesaria ocupación en una expropiación. “Desde luego, el art. 33.3 CE —único que se cita como infringido en el Auto de planteamiento— no contiene, según el Abogado del Estado, reserva de este tipo”. Es más, precisa esta parte procesal, la jurisprudencia constitucional ha confirmado “la constitucionalidad de las declaraciones legales de necesidad de ocupación de ciertos bienes en concreto”, reproduciendo en apoyo de esta tesis distintos pasajes de la STC 6/1991, de 15 de enero.

Al igual que sucede con la declaración de utilidad pública, “también la declaración de la necesidad de ocupar o adquirir ciertos bienes efectuada por una ley puede infringir la Constitución”, pero en el supuesto de la Ley canaria 2/1992 no sucedería así. Y es que, en palabras del Abogado del Estado, “el Auto de planteamiento no ofrece ningún argumento para sostener la inconstitucionalidad de las concretas cláusulas legales de necesidad de ocupación, tanto de las referidas a edificios perfectamente individualizados (art. 1), como de las que aluden a otros inmuebles colindantes cuya concreta determinación se remite al Gobierno Canario (art. 2). Y *prima facie* no se advierte en qué podría radicar la inconstitucionalidad de tales cláusulas legales”.

e) Ante todas estas constataciones concluye el Abogado del Estado que “no puede apreciarse la inconstitucionalidad en que el art. 1 de la Ley cuestionada venga a declarar la necesaria ocupación o adquisición de tres determinados edificios, ni en que el art. 2 habilite al Gobierno para acordar la necesaria ocupación de otros inmuebles colindantes con la sede parlamentaria”.

8. El Letrado del Parlamento de Canarias se personó en el presente proceso constitucional mediante escrito registrado en este Tribunal el 14 de marzo de 1998. Este escrito concluye con la súplica de que se dicte Sentencia por la que se declare la plena constitucionalidad de la Ley cuestionada. En apoyo de esta solicitud presenta esta parte procesal los argumentos sintetizados a continuación:

a) Comienza su exposición, a nuestros efectos, indicando que “la especificidad de la medida legislativa adoptada se revela congruente y proporcional a la situación de hecho que la misma aborda y plenamente respetuosa con las garantías constitucionales. En efecto, es completamente lícito desde el plano constitucional que el legislador acometa no sólo la definición general y abstracta de una finalidad pública, que se erige en causa determinante y legitimadora de la expropiación, sino que también concrete los bienes y derechos cuya forzosa transmisión a los poderes públicos permita la satisfacción de aquel destino de utilidad pública o interés social”. En este sentido, precisa que la situación fáctica que puede habilitar al legislador para dictar leyes singulares no tiene por qué ser identificada “con un estado de cosas catastrófico”, sino que la “singularidad puede referirse, como aquí acontece, a la estructura de la realidad misma que impide la separación conceptual entre la fijación abstracta de la *causa expropriandi* y la determinación particularizada de los bienes y derechos privados que han de ser sacrificados para la consecución de aquella necesidad pública”. El Tribunal Constitucional habría avalado esta tesis subrayando literalmente en la STC 6/1991 que no siempre resulta posible “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 expropián”.

b) El supuesto de hecho abordado por la Ley 2/1992 obedecería, según el Letrado autonómico, al esquema descrito, pues, en primer lugar, la “ampliación de la sede del Parlamento de Canarias, partiendo de un inmueble preexistente, sólo admite una determinación particular, pues los inmuebles que la pueden satisfacer están definidos por su necesaria conexidad con las dependencias preexistentes”. En otras palabras, “la justificación de la *causa expropriandi* (ampliación de la sede parlamentaria) conlleva irremisiblemente la concreción de los bienes individualmente necesarios para su consecución”, pues la “racionalidad arquitectónica” y “la contigüidad espacial requerida por la extensión de la sede originaria ya individualiza las fincas susceptibles de ser entroncadas con el edificio”.

La determinación individualizada directamente por la Ley de los bienes objeto de expropiación respondería, en segundo lugar, a “una poderosa justificación institucional, cual es la de preservar la autonomía parlamentaria. El aseguramiento del autogobierno interno de la Cámara lleva a que la cuestión de la fijación y ampliación de la sede parlamentaria sea asumida directamente por la propia Asamblea Legislativa, sin conceder un ámbito de decisión en este asunto al poder ejecutivo regional”. No habría, por tanto, ningún tipo de menoscabo al principio de división de poderes, “sino más bien su plena reafirmación, al abordarse por el propio legislador la decisión que afecta esencialmente al principio de autonomía parlamentaria”.

No habría ninguna vulneración, en tercer lugar, de las garantías establecidas en el procedimiento expropiatorio general, pues “no se disciplina a través de la Ley 2/1992 un régimen jurídico especial que pudiera afectar a los distintos y sucesivos trámites del procedimiento” expropiatorio, sino que “la singularidad o especialidad de la medida queda contraída al puro efecto aplicativo, sin repercusión alguna en la normativa procedimental que haya de ser actuada”. Expresado en otros términos, “la Ley 2/1992 no ha instaurado un procedimiento específico de carácter expropiatorio, ni tan siquiera ha alterado concretos trámites previstos en la normativa general de expropiación, sino que se ha limitado a disponer una singular intervención expropiatoria, en sede parlamentaria y no administrativa, a la vista de una situación singular que, como ya se ha explicado, demandaba tal medida”, situación ésta que “impide deslindar la definición genérica de la causa de expropiación y la determinación individual de los bienes y derechos de necesaria afectación para su consecución”.

No sería posible, en cuarto lugar, descalificar la regularidad constitucional de la Ley 2/1992 con “la mera indicación de que en la Ley de Expropiación Forzosa existen [otras] alternativas jurídicas para afrontar la situación contemplada”, como el procedimiento expropiatorio de urgencia previsto en el art. 52 LEF, pues “afirmar que la concurrencia de varias alternativas convierte a una de ellas en preferible desde la óptica constitucional y en irregulares a todas las demás, supondría tanto [como] convertir el control de constitucionalidad en una evaluación de carácter político, negando a los poderes públicos la posibilidad de determinarse a favor de una concreta opción como decisión política”. En apoyo de este razonamiento invoca el Letrado autonómico la doctrina constitucional, proclamada entre otras en la STC 111/1983, según la cual “la constitucionalidad de una medida expropiatoria no puede depender —en palabras del referido Letrado— de la concurrencia o no de otras alternativas que subjetivamente puedan entenderse como más convenientes”.

En quinto lugar, ni el supuesto fáctico abordado por la Ley cuestionada se habría configurado arbitrariamente ni las medidas adoptadas se revelarían como irrazonables o desproporcionadas en función del fin propuesto. Y es que el objetivo perseguido por “la Ley, la ampliación de las dependencias parlamentarias, dadas las carencias de espacio evidenciadas en el edificio matriz, se configura como un propósito lícito y abordable legítimamente por los poderes públicos”. A ello debe añadirse que “los inmuebles que habrían de servir de base física a la extensión no han sido designados caprichosamente, sino que su determinación es el resultado indispensable de la solución técnica arquitectónica que objetivamente permitía una adecuada satisfacción de la finalidad propuesta”. La consecuencia de esta “perfecta adecuación de los medios respecto de los fines” es la demostración de “la proporcionalidad de la Ley”. Por otra parte, subraya el Letrado autonómico que ni las partes recurrentes en el proceso contencioso-administrativo ni la Sala cuestionante en su Auto “han aportado hechos determinantes que demuestren la falta de cobertura fáctica de la medida expropiatoria, pues en modo alguno se ha acreditado que los fines de utilidad pública perseguidos no precisaran de los bienes expropiados, o hubieran podido ser alcanzados de forma más efectiva a través de la adquisición imperativa de otras fincas colindantes a la sede del Parlamento de Canarias que resultaran más adecuadas para su ampliación”.

9. En escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el 16 de marzo de 1998, el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó que la Cámara no se

personaría en el proceso ni formularía alegaciones, remitiendo a la Dirección de Estudios y Documentación de la Secretaría General de la misma.

10. El Letrado del Gobierno de Canarias se personó en el presente proceso constitucional mediante escrito registrado en este Tribunal el 17 de marzo de 1998, haciendo suyas las alegaciones formuladas por la representación procesal del Parlamento de Canarias y suplicando que se dicte Sentencia en la que se declare la constitucionalidad de la Ley cuestionada.

11. El Fiscal General del Estado evacuó el trámite conferido mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el 18 de marzo de 1998, en el que se interesa la estimación de la cuestión de inconstitucionalidad planteada. La argumentación del Ministerio público puede resumirse, en lo que aquí interesa, en los términos siguientes:

a) Tras analizar el Auto de planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad considera que en el mismo se expresan dudas en torno al ajuste constitucional de la Ley autonómica 2/1992 con el art. 33.3 CE exclusivamente, rechazando la solicitud de los recurrentes en la vía contencioso-administrativa “de extender formalmente el planteamiento de la cuestión al derecho garantizado en el artículo 24.1 del texto constitucional, por entender que se trata de una cuestión ya resuelta negativamente por el Tribunal Constitucional, ‘si bien con votos particulares de Magistrados disidentes’”.

b) Recuerda el Fiscal que el Tribunal Constitucional ha admitido “la legitimidad constitucional de las leyes singulares en general o de las ‘leyes de caso único’ en particular”, siempre y cuando respeten un triple límite: “a) la prohibición de desigualdad arbitraria o injustificada a la hora de crear los supuestos de hecho cubiertos por la norma; b) el respeto a la división de poderes y al ejercicio de las funciones que la Constitución Española encomienda al Gobierno, que impone que ‘la adopción de leyes singulares deba estar circunscrita a aquellos casos excepcionales que, por su extraordinaria trascendencia y complejidad, no son remediables por los instrumentos normales de que dispone la Administración, constreñida a actuar con sujeción al principio de legalidad, ni por los instrumentos normativos ordinarios’; y c) que la utilización de la ley singular no condicione o impida el ejercicio de los derechos fundamentales que la Constitución Española reconoce a los ciudadanos”. Añade a continuación que en relación con las leyes expropiatorias singulares se amplía la doctrina expuesta en el sentido de que “las mismas requieren que la específica finalidad de utilidad pública o interés social en que se funden, ‘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, naturalmente, que respeten la llamada ‘garantía del procedimiento expropiatorio’, que se deriva de la expresión del artículo 33.3 CE de que la expropiación ha de realizarse ‘de conformidad con lo dispuesto por las leyes’”.

c) La determinación de la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la Ley autonómica cuestionada exigiría comprobar si la misma “cumple con las exigencias y límites” impuestos por la doctrina, arriba reseñada, de este Tribunal. Esta operación permite al Fiscal llegar a las siguientes conclusiones: 1) El supuesto de hecho contemplado por la Ley cuestionada no ha sido creado de manera arbitraria y las medidas contenidas en esta norma son razonables en relación con el fin perseguido: “la norma cuestionada —afirma el Ministerio público— contempla un fin específico, cual es la expropiación de determinados inmuebles para permitir la ampliación de la sede del Parlamento Canario,

con expresión de que aquéllos son aptos para satisfacer esa necesidad, lo que parece alejar toda duda acerca de la posibilidad de que la Ley pueda ser arbitraria o injustificada en cuanto a la determinación de su objeto o de la *causa expropriandi*, aunque hubiera sido deseable que indicara de una manera más expresiva las razones de la selección de esos inmuebles en particular. Se pueden entender así cumplidos los presupuestos a que ha de alcanzar, en este punto, el control de constitucionalidad de la norma singular, que debe operar no sólo en el sentido de excluir la creación arbitraria de supuestos de hecho, sino también en el de asegurar la razonabilidad, en función del fin propuesto, de las medidas adoptadas (STC 166/86, citada)". 2) No se cumple a juicio del Ministerio público, sin embargo, el supuesto de "extraordinaria trascendencia y complejidad" que habilite para "la adopción de leyes singulares que impliquen una quiebra de la distribución de funciones que la Constitución lleva a cabo entre los distintos poderes del Estado": "En efecto —precisa el Ministerio Fiscal—, la expropiación de los inmuebles necesarios para la ampliación del edificio sede del Parlamento de Canarias, que se encuentran perfectamente identificados, así como sus propietarios, no parece que revista ninguna circunstancia de complejidad o de trascendencia que sirva para destacar esta expropiación de cualquier otra que pueda emprenderse conforme a la legislación general reguladora de este instituto, que responde plenamente a las necesidades de utilidad pública e interés social a que se ajusta la expropiación acordada por la Ley cuya constitucionalidad se cuestiona, permitiendo incluso que la ocupación de los bienes se lleve a cabo por la Administración expropiante con la misma celeridad y eficacia que las que pudieran lograrse por la ley singular. En consecuencia, estimamos injustificado, desde el punto de vista constitucional, el empleo para un supuesto de hecho ordinario del medio excepcional que supone la ley expropiatoria de caso único". 3) Pero, aunque la Ley cuestionada no respete el anterior requisito, las objeciones más relevantes a la misma derivan, según el Ministerio Fiscal, del límite jurisprudencial referido a que "la utilización de la ley singular no condicione o impida el ejercicio de los derechos fundamentales de los ciudadanos afectados por ella, lo que se enlaza directamente, cuando de leyes expropiatorias se trata, con las garantías del procedimiento expropiatorio que, como queda dicho, contiene el artículo 33.3 de la Constitución Española". En este orden de ideas, argumenta el Ministerio público que "la excepcionalidad y singularidad que deben regir el empleo de este medio extraordinario de llevar a cabo la expropiación forzosa autorizan al legislador a introducir modificaciones razonables en el procedimiento expropiatorio, pero que en todo caso tales modificaciones han de venir exigidas por esa singularidad excepcional. Es decir, ha de respetarse la proporcionalidad debida entre las razones que determinen la expropiación por ley singular y los sacrificios que dicho empleo conlleve para los directamente afectados". Ahora bien, "el principio de proporcionalidad no constituye en nuestro sistema un canon de constitucionalidad autónomo, sino que sólo puede ser tomado en consideración en la medida en que la desproporción afecte al contenido de otros preceptos constitucionales, que, en el supuesto que examinamos, hacen referencia a los derechos a la tutela judicial efectiva y al derecho a la igualdad". En relación con el primero de los derechos fundamentales reseñado, esto es, el relativo a la tutela judicial efectiva, no cabe duda —razona el Ministerio Fiscal— de que la determinación por ley de la necesidad de ocupación de ciertos bienes supone para los expropiados la imposibilidad de discutir ante los Tribunales ordinarios uno de los aspectos esenciales de la expropiación, "con limitación del derecho fundamental que garantiza a los ciudadanos el acceso a la jurisdicción, que tan sólo puede ceder cuando la expropiación venga fundada, como sucedía en el caso contemplado por la STC 166/1986, en una causa tan extraordinaria y singular que los medios que proporciona la legislación general sean notoriamente inadecuados o insuficientes, lo que no parece que suceda en la expropiación decretada por

la Ley 2/1992". Considera, por otra parte, el Ministerio público que el principio de igualdad resulta también afectado "si el legislador dicta una norma para un caso concreto, separándose de la ley general de manera injustificada e irrazonable, pues ello, al limitar la posibilidad del afectado de impugnar ante los Tribunales aquellos aspectos de la expropiación especialmente establecidos por la ley singular, atribuye a éste una peor condición que la que gozan los demás sujetos cuyos bienes puedan ser sometidos a extradición (*sic*) conforme al procedimiento general".

Efectuadas estas consideraciones generales, sostiene el Ministerio Fiscal que el texto de la Ley autonómica cuestionada no permite encontrar indicio alguno de la concurrencia de una situación de excepcionalidad ("ya sea desde el punto de vista de los bienes expropiables, unos inmuebles urbanos sin ninguna nota de singularidad jurídica, ya sea desde el de su proyectado destino, la ampliación de un edificio oficial, ya desde el de los sujetos afectados"), que impida objetivamente al órgano expropiante la utilización de las vías establecidas por la legislación general reguladora de la expropiación forzosa, sin que el articulado o el preámbulo de la misma aluda "a las razones que llevaron al legislador autonómico a prescindir del sistema legalmente preestablecido y sustituirlo por un procedimiento expropiatorio tan excepcional como el empleado".

d) A la luz de los argumentos expuestos, concluye el Ministerio Fiscal que la Ley autonómica cuestionada no cumple los requisitos establecidos en la jurisprudencia constitucional para la admisibilidad de las leyes expropiatorias singulares, por lo que esta norma "no es conforme con el artículo 33.3 de la Constitución".

12. Por providencia de 1 de marzo de 2005 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 3 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. La presente cuestión de inconstitucionalidad ha sido promovida por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias en relación con la Ley del Parlamento de Canarias 2/1992, de 26 de junio, sobre declaración de utilidad pública de la expropiación forzosa de los edificios núm. 5 de la calle Teobaldo Power y núms. 44 y 46 de la calle Castillo, en Santa Cruz de Tenerife, para proceder a la ampliación de la sede del Parlamento de Canarias, por su posible vulneración del art. 33.3 CE.

La Ley cuestionada consta de dos artículos. El primero de ellos dispone: "Con destino a la ampliación de la sede del Parlamento de Canarias, se declara de utilidad pública la expropiación forzosa de los edificios número 5 de la calle Teobaldo Power, número 44 y número 46 de la calle del Castillo, en Santa Cruz de Tenerife, según el parcelario de la manzana que se incorpora como anexo". El artículo segundo establece, por su parte, lo siguiente: "Se habilita al Gobierno de Canarias para que, a instancia de la Mesa del Parlamento de Canarias, previa audiencia de la Junta de Portavoces, declare la utilidad pública de otros inmuebles colindantes al de la sede de la Cámara, a los efectos de su ampliación".

En desarrollo de esta Ley se dictó por el Gobierno de Canarias el Decreto 142/1993, de 30 de abril, por el que se declara urgente la ocupación de los bienes y

derechos afectados por la expropiación forzosa iniciada por la Consejería de Economía y Hacienda del Gobierno de Canarias con motivo de la ampliación de la sede del Parlamento autonómico. Los bienes y derechos a los que se refiere la declaración de la urgencia de la ocupación decretada se corresponden exclusivamente con los enumerados en el artículo primero de la Ley autonómica 2/1992.

En el marco de sendos procedimientos contencioso-administrativos acumulados contra dicho Decreto, el órgano juzgador decidió elevar la presente cuestión de inconstitucionalidad en la medida en que considera que el mismo es consecuencia directa de la referida Ley del Parlamento de Canarias 2/1992, “hasta el punto de que, si ésta fuera declarada inconstitucional, procedería la anulación del expresado Decreto”.

Las dudas sobre la constitucionalidad de la Ley cuestionada aparecen circunscritas a su compatibilidad con el art. 33.3 CE, considerando expresamente el Auto de planteamiento de la cuestión que la problemática jurídica relativa a si las leyes expropiatorias contradicen el art. 24.1 CE “ha sido resuelta por el Tribunal Constitucional, si bien con votos particulares de Magistrados disidentes”. En este orden de consideraciones, los vicios de inconstitucionalidad serían, en esencia, los siguientes: 1) La Ley del Parlamento de Canarias 2/1992 constituye una ley expropiatoria singular dictada para hacer frente no a “una situación singular”, sino a “una situación general u ordinaria” (la ampliación de la sede del Parlamento Autonómico con unos inmuebles sobre los que no se ha llegado a un acuerdo amistoso con sus titulares), que justificaría, en su caso, la utilización de la potestad expropiatoria ordinaria por parte de la Administración. Por ello, el recurso a una expropiación legislativa en el caso concreto analizado “determina una inobservancia de la denominada ‘garantía del procedimiento expropiatorio’ que se recoge en el art. 33.3 de la Constitución, cuando ordena que la expropiación se realice ‘de conformidad con lo dispuesto por las leyes’”. 2) La utilización de las leyes expropiatorias sólo resulta constitucionalmente admisible en supuestos excepcionales “que, por su extraordinaria trascendencia y complejidad”, no son remediabiles por las técnicas expropiatorias normales de las que dispone la Administración. Pues bien, la Ley autonómica cuestionada afronta “una situación nada fuera de lo corriente”, desplazando los procedimientos expropiatorios previstos con carácter general en la LEF, lo que provoca un atentado “contra el art. 33.3 de la Constitución, en cuanto que se expropia a los recurrentes despojándoles en un caso normal y no excepcional de las garantías que para ser expropiados de sus bienes les confiere el procedimiento regulado para las expropiaciones administrativas ordinarias”. 3) La Ley canaria 2/1992, al haberse dictado para hacer frente a una situación que no resulta en modo alguno excepcional, “carece de base razonable o, al menos, es desproporcionada en atención a la *causa expropriandi*, utilidad pública o interés social, y a la necesidad de ocupación, produciéndose, por tanto, una vulneración del repetido art. 33.3 de la Carta Magna, al haberse creado el supuesto de hecho de forma arbitraria, resultando la singularidad de esa misma arbitrariedad, y no ser las medidas adoptadas razonables ni proporcionadas en función del fin propuesto y del mismo supuesto de hecho contemplado”.

Centrado en estos términos por el órgano judicial *a quo* el debate sobre el ajuste constitucional de la Ley autonómica 2/1992, tanto el Abogado del Estado como los Letrados del Parlamento y del Gobierno de Canarias solicitan de este Tribunal la desestimación de la cuestión de inconstitucionalidad planteada, en tanto que el Fiscal General de Estado interesa, por el contrario, su estimación.

2. Con carácter previo al examen de la cuestión de fondo es necesario hacer alguna consideración a propósito de la incidencia que pudiera tener en este caso la doctrina establecida por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en su Sentencia de 23 de junio de 1993, resolutoria del asunto *Ruiz Mateos c. España*. En ocasiones anteriores hemos rechazado que esa doctrina debiera imponernos “un cambio radical de criterio respecto del tenor literal del art. 37.2 LOTC (ATC 378/1993, FJ 2)” (ATC 174/1995, de 6 de junio, FJ 3), pues el Tribunal Europeo, sobre la base de aceptar la regulación establecida en aquel precepto, se limitaba a exigir un trámite de audiencia para quien resultara ser destinatario de una ley singular, siendo así que desde entonces no se han cuestionado ante nosotros leyes de esa naturaleza, por más que así lo hayan pretendido quienes han intentado ser parte ante nosotros en procesos seguidos contra leyes que pudieran afectar a sus derechos e intereses de manera más o menos inmediata y directa, aunque nunca con el carácter particular y exclusivo que es propio y defensorio de las leyes singulares.

En el presente caso, por el contrario, la Ley enjuiciada responde al concepto de ley singular, de manera que, atendida la doctrina del Tribunal Europeo, sus destinatarios deberían haber sido parte en este procedimiento. Sin embargo, es lo cierto que el tenor literal del art. 37 de nuestra Ley Orgánica es aún hoy el que era cuando se dio lugar a aquella Sentencia del Tribunal Europeo. Esto no supone —como, por lo demás, acredita la actuación de este Tribunal Constitucional en supuestos como el de la STC 245/1991, de 16 de diciembre— que no nos sea posible flexibilizar el tenor de nuestra Ley rectora cuando así lo impongan consideraciones inaplazables de defensa de los derechos fundamentales, en particular cuando su infracción ha sido formalmente constatada por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Con todo, nuestra vinculación a la Ley Orgánica requiere que, en tanto no se articule ante nosotros una pretensión específica de adecuación a lo que resulta de la jurisprudencia europea, sólo si los interesados hubieran pretendido la personación en este procedimiento, deberíamos haber arbitrado el cauce procesal necesario.

3. También con igual carácter previo al análisis del fondo de la presente cuestión es necesario determinar su objeto, tanto en lo que se refiere a las disposiciones legales que deben tenerse por cuestionadas, como en cuanto afecta a las normas constitucionales de cuyo contraste se desprenderá la constitucionalidad o inconstitucionalidad de aquéllas.

a) La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias cuestiona la Ley autonómica 2/1992 en su conjunto. No obstante, dicha Ley está integrada por dos artículos cuya relevancia para la resolución de los procedimientos contencioso-administrativos acumulados de los que trae causa el presente proceso constitucional es ciertamente muy distinta. Así, mientras que en relación con el primero de los artículos —en el que se acuerda la necesidad de la ocupación de tres concretos inmuebles— se satisfacen las condiciones del juicio de relevancia requerido por el art. 35.2 LOTC, no sucede lo mismo con respecto al segundo de los preceptos —que habilita al Gobierno de Canarias para declarar la utilidad pública y acordar la necesidad de la ocupación de otros inmuebles colindantes.

Es doctrina reiterada de este Tribunal que el juicio de relevancia “constituye uno de los requisitos esenciales de toda cuestión de inconstitucionalidad, por cuanto a su través se

garantiza el control concreto de la constitucionalidad de la ley, impidiendo que el órgano judicial convierta dicho control en abstracto, pues para realizar este tipo de control ... carece aquél de legitimación. Dicho juicio de relevancia ‘ha sido definido por este Tribunal como el esquema argumental dirigido a probar que el fallo del proceso judicial depende de la validez de la norma cuestionada (por todos, ATC 93/1999, de 13 de abril, FJ 3, y las resoluciones allí mencionadas)’ (ATC 21/2001, de 31 de enero, FJ 1) y constituye una de las condiciones esenciales para la admisión de la cuestión, pues, en la medida que garantiza una interrelación necesaria (STC 28/1997, de 13 de febrero, FJ 3) entre el fallo del proceso *a quo* y la validez de la norma cuestionada, asegura la realización efectiva del antedicho control concreto de la constitucionalidad de la Ley” (STC 64/2003, de 27 de marzo, FJ 5).

Para determinar la corrección del juicio de relevancia verificado por la Sala proponente es necesario recordar los términos de los procedimientos judiciales acumulados subyacentes: las representaciones procesales de las personas físicas y de la jurídica recurrentes impugnan el Decreto del Gobierno de Canarias 142/1993, de 30 de abril, que declara urgente la ocupación de los bienes y derechos que se enumeran en el anexo del mismo, y que se refieren exclusivamente a los edificios identificados en el artículo primero de la Ley del Parlamento de Canarias 2/1992, sin que exista conexión alguna entre el Decreto recurrido y los “otros inmuebles colindantes al de la sede de la Cámara” a los que se refiere el artículo segundo de la Ley canaria, para los cuales se difiere una eventual declaración de necesidad de ocupación sobre los mismos a un futuro Acuerdo del Gobierno de Canarias. En definitiva, la cuestión de inconstitucionalidad centrada en el artículo primero de la Ley autonómica referida supera el juicio de relevancia, puesto que indudablemente existe una relación de dependencia o un nexo causal “lógico y directo” (ATC 26/2002, de 26 de febrero, FJ 2) entre el pronunciamiento sobre la validez del indicado precepto legal y el que ha de dictar el órgano judicial en los procesos contencioso-administrativos *a quibus*. Pues de ser inconstitucional el referido precepto legal, las demandas contencioso-administrativas habrían de ser, en principio, estimadas, declarándose nulo el Decreto impugnado. El artículo segundo de la Ley cuestionada no supera, sin embargo, el repetido juicio de relevancia, pues no resulta en modo alguno aplicable para la resolución de aquellos recursos contencioso-administrativos, en la medida en que no existe conexión lógico-jurídica alguna entre el mismo y el Decreto canario recurrido, por lo que una eventual declaración de constitucionalidad o inconstitucionalidad del meritado precepto legal carecería de todo efecto jurídico sobre la validez o invalidez del referido Decreto.

b) Las partes recurrentes en la vía contencioso-administrativa solicitaron el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad respecto de la Ley autonómica 2/1992 por su eventual contradicción con los arts. 14 y, sobre todo, 24.1 de la Constitución. Asimismo, el órgano jurisdiccional dio audiencia a las partes *ex art.* 35.2 LOTC para que pudieran pronunciarse sobre la posible infracción de los arts. 24.1 y 33.3 CE. Además, la cuestión de inconstitucionalidad fue admitida a trámite por la posible contradicción de la Ley canaria “con los artículos 24.1 y 33.3 de la Constitución” (providencia de 18 de febrero de 1998). Sin embargo, lo cierto es que la Sala de lo Contencioso-Administrativo decidió finalmente elevar la cuestión de inconstitucionalidad por el posible desajuste de la Ley canaria 2/1992 con el art. 33.3 CE exclusivamente, descartando la violación del derecho a la tutela judicial efectiva. Por tanto, la norma constitucional de contraste en este procedimiento sólo ha de ser, en principio, la del art. 33.3 CE. Sin perjuicio, claro está, de que, en la medida en que

resulte necesario, podamos fundamentar nuestro juicio de constitucionalidad en cualquier otro precepto de la Constitución, eventualidad ésta que, prevista expresamente en el art. 39.2 LOTC, es manifestación del principio *iura novit curia* e instrumento necesario para el mejor ejercicio de la función de depuración del Ordenamiento confiada a la jurisdicción de este Tribunal para la adecuada garantía de la primacía de la Constitución (SSTC 113/1989, de 22 de junio, FJ 2; 46/2000, de 14 de febrero, FJ 3; ATC 1393/1987, de 9 de diciembre, FJ 2).

4. Centrado el debate en estos términos, y antes de analizar los concretos motivos de inconstitucionalidad planteados por la Sala, es conveniente referirse a la configuración constitucional del instituto expropiatorio. La expropiación forzosa, en cuanto límite excepcional del derecho a la propiedad privada, ha sufrido una extraordinaria evolución, referida en sus rasgos esenciales en nuestra STC 166/1986, de 19 de diciembre: “La expropiación forzosa se concibe en los orígenes del Estado liberal como último límite del derecho natural, sagrado e inviolable, a la propiedad privada y se reduce, inicialmente, a operar sobre los bienes inmuebles con fines de construcción de obras públicas. La transformación que la idea del Estado social introduce en el concepto del derecho de propiedad privada al asignarle una función social con efectos delimitadores de su contenido y la complicación cada vez más intensa de la vida moderna, especialmente notable en el sector económico, determinan una esencial revisión del instituto de la expropiación forzosa, que se convierte, de límite negativo del derecho absoluto de propiedad, en instrumento positivo puesto a disposición del poder público para el cumplimiento de sus fines de ordenación y conformación de la sociedad a imperativos crecientes de justicia social, frente al cual el derecho de propiedad privada tan sólo garantiza a su titular, ante el interés general, el contenido económico de su propiedad, produciéndose paralelamente un proceso de extensión de la expropiación forzosa a toda clase de derechos e intereses patrimoniales y a toda categoría de fines públicos y sociales. La potestad expropiatoria, así concebida, vino y viene considerándose función administrativa encomendada, consiguientemente, a los órganos de la Administración, aunque ello ha dejado de ser obstáculo alguno para que se admita por las razones ya expuestas, que el legislador ejercite singularmente esa potestad cuando lo justifique una situación excepcional y ello es perfectamente trasladable a nuestra Constitución, la cual no establece reserva de la materia de expropiación a favor de la Administración y, por tanto, no puede abrigarse duda, desde el punto de vista formal, que las expropiaciones *ope legis* son, en cuanto Leyes singulares, constitucionalmente legítimas, si bien, requieren, por ser expropiatorias, que respeten las garantías del art. 33.3 de la Constitución” (FJ 13).

Este Tribunal ha destacado la doble naturaleza de la expropiación en tanto que técnica destinada, por un lado, a la consecución de los intereses públicos y, por otro, a garantizar los intereses económicos privados. Hemos dicho en este doble sentido que la expropiación forzosa, además de ser un medio indeclinable de que los poderes públicos pueden y deben servirse para el logro de sus fines (SSTC 166/1986, FJ 13; 149/1991, de 4 de junio, FJ 4; 180/2000, de 29 de junio, FJ 11) constituye al tiempo una garantía constitucional del derecho de propiedad privada, en la medida en que con ella se asegura una justa compensación económica a quienes, por razones de utilidad pública o interés social, se ven privados de sus bienes o derechos de contenido patrimonial” (STC 37/1987, de 26 de marzo, FJ 6). Así la institución de la expropiación forzosa supone “un sistema de garantías (legales, procedimentales y económicas) tendentes a asegurar los patrimonios privados frente a las intromisiones del poder público (de la Administración,

sobre todo) fundamentadas en apreciaciones de conveniencia o necesidad pública, exigiéndose por la Constitución que tales privaciones de bienes o derechos se realicen sólo cuando concurra ‘causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto por las leyes’” (STC 301/1993, de 21 de octubre, FJ 3).

Desde esta segunda dimensión de la expropiación, en tanto que garantía de la propiedad privada frente al poder expropiatorio de los poderes públicos, el art. 33.3 CE establece un triple aseguramiento: 1) Toda operación expropiatoria debe efectuarse en función de una *causa expropriandi*, esto es, debe estar dirigida a la realización de un fin de utilidad pública o interés social; 2) Los expropiados tienen derecho a percibir la correspondiente indemnización; y, 3) La expropiación debe realizarse de conformidad con lo dispuesto en las leyes.

En igual sentido conviene recordar que España ha ratificado en fecha 27 de noviembre de 1990 el Protocolo adicional al Convenio para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, de 20 de marzo de 1952, formulando una reserva a su artículo primero en virtud de la cual establece que su aplicación ha de efectuarse a la luz del art. 33 de nuestra Constitución, que no afecta al presente caso de expropiación por razones de utilidad pública posterior a la fecha del depósito del Instrumento de ratificación. Dicho artículo primero, en su párrafo primero, reconoce el derecho de toda persona física o moral al respeto de sus bienes y prescribe que “nadie podrá ser privado de su propiedad más que por causa de utilidad pública y en las condiciones previstas por la ley y los principios generales del Derecho Internacional”. Añadiendo en su párrafo segundo que “las disposiciones precedentes se entienden sin perjuicio del derecho que poseen los Estados de poner en vigor las Leyes que juzguen necesarias para la reglamentación del uso de los bienes de acuerdo con el interés general o para garantizar el pago de los impuestos u otras contribuciones o de las multas”. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha precisado el objeto de este artículo señalando que “contiene tres normas distintas (STEDH *James y otros contra Reino Unido*, de 21 de febrero de 1986, § 37): la primera, que se explica en la primera frase del primer párrafo y reviste un carácter general, enuncia el principio de respeto a la propiedad; la segunda, que figura en la segunda frase del mismo párrafo, se refiere a la privación de la propiedad y la somete a ciertas condiciones; en cuanto a la tercera, consignada en el segundo párrafo, reconoce a los Estados contratantes el poder, entre otros, de reglamentar el uso de bienes conforme al interés general. La segunda y la tercera, que se refieren a dos ejemplos concretos de limitaciones al derecho de propiedad, deben interpretarse a la luz del principio consagrado por la primera” (entre otras, SSTEDH *Iatridis contra Grecia*, de 5 de marzo de 1999, § 55; *Malama contra Grecia*, de 1 de marzo de 2001, § 41; *Satka y otros contra Grecia*, de 27 de marzo de 2003, § 44; y *Pincová y Pinc contra República Checa*, de 5 de noviembre de 2002, § 43) y todo el precepto conforme al principio de proporcionalidad, cuestión sobre la que insistiremos más adelante.

5. Las dudas de constitucionalidad de la Sala proponente se centran en la posible vulneración de la tercera de las garantías mencionadas. Entiende el órgano judicial que nos encontramos ante una Ley expropiatoria singular, una “expropiación legislativa” que, al no ser dictada para hacer frente a una situación excepcional, supone “una inobservancia de la denominada ‘garantía del procedimiento expropiatorio’ que se

recoge en el art. 33.3 de la Constitución, cuando ordena que la expropiación se realice ‘de conformidad con lo dispuesto en las leyes’”.

El análisis de esta queja constitucional requiere determinar, en primer lugar, cuál es la naturaleza jurídica de las expropiaciones legislativas, diferenciándolas de las disposiciones legales de aplicación de la legislación expropiatoria general.

Este Tribunal ya ha señalado que el régimen jurídico *ad hoc* establecido por las leyes expropiatorias singulares debe respetar las garantías establecidas en el art. 33.3 CE (STC 166/1986, de 19 de diciembre, FJ 13), esto es, las expropiaciones legislativas deben responder a una finalidad de utilidad pública o interés social (*causa expropriandi*), deben garantizar la correspondiente indemnización y deben, por último, respetar lo dispuesto en las leyes. En relación con esta última garantía, que hemos calificado como “garantía del procedimiento expropiatorio” y que este Tribunal ha deducido de la expresión “de conformidad con lo dispuesto en las leyes” contenida en el art. 33.3 CE, hemos dicho que “se establece en beneficio de los ciudadanos y tiene por objeto proteger sus derechos a la igualdad y seguridad jurídica, estableciendo el respeto y sumisión a normas generales de procedimiento legalmente preestablecidas, cuya observancia impida expropiaciones discriminatorias o arbitrarias”. Hemos afirmado también que “en cuanto dicha garantía es aplicación específica del principio de legalidad en materia de expropiación forzosa, va dirigida principalmente frente a la Administración y, en razón a ello, puede sostenerse que las leyes formales, incluidas las singulares, cubren por sí mismas esa garantía cualquiera que sea el procedimiento expropiatorio que establezcan, al cual, obviamente, tendrá que ajustarse la Administración”. Y hemos precisado que la “naturaleza excepcional y singular” inherente a las leyes singulares de expropiación “no autoriza al legislador a prescindir de la garantía del procedimiento expropiatorio establecido en las leyes generales de expropiación, al cual deben igualmente someterse; pero ello no es obstáculo para que la propia singularidad del supuesto de hecho que legitima la expropiación legislativa autorice al legislador para introducir en el procedimiento general las modificaciones que exija dicha singularidad excepcional, siempre que se inserten como especialidades razonables que no dispensan de la observancia de las demás normas de los procedimientos contenidos en la legislación general” [STC 166/1986, FJ 13 c)].

En otras palabras, el efecto traslativo dispuesto por la ley expropiatoria no puede producirse válidamente, desde un punto de vista constitucional, sin que exista una *causa expropriandi*, sin la correspondiente indemnización a favor de los expropiados y sin seguir un procedimiento expropiatorio, que, sin embargo, puede contener las especialidades procedimentales con respecto al procedimiento general que sean necesarias para hacer frente a la situación excepcional en cuyo contexto fáctico se dicte la ley expropiatoria singular.

Las leyes expropiatorias singulares están constreñidas a supuestos estrictamente excepcionales, frente a los que no resulta posible responder mediante el sistema expropiatorio general contenido en las leyes generales. En contraposición, en efecto, a las expropiaciones legislativas, ciertamente excepcionales, las operaciones expropiatorias ordinarias exigidas por la satisfacción de los intereses públicos se efectúan aplicando en cada caso concreto la legislación expropiatoria general.

6. Hemos dicho que la Sala proponente circunscribe la cuestión a las garantías del art. 33.3 CE, que garantiza un mínimo inexcusable: toda expropiación ha de ajustarse, entre otros, al requisito de que se verifique “de conformidad con las leyes”. En principio, por tanto, nada se dice sobre la naturaleza jurídica del acto a cuyo través se lleve a cabo cada concreta expropiación, que podrá ser tanto una decisión administrativa como una ley o norma con rango legal. Lo exigido es, estrictamente, que la forma en cuestión se ajuste en su contenido a lo establecido en las leyes. Como sostiene el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, el art. 1 del Protocolo Adicional al Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales exige, antes de nada y sobre todo, que una injerencia del poder público en el disfrute del derecho al respeto de los bienes sea legal, esto es, se lleve a cabo por ley o en aplicación de una ley (por todas, STEDH *Pincová y Pinc contra República Checa*, de 5 de noviembre de 2002, § 45).

La referencia que, no obstante la limitación del planteamiento de la duda de inconstitucionalidad, debemos hacer también al 24.1 CE obedece a que, como dijimos en la STC 166/1986, FJ 12, las leyes singulares de expropiación inciden “sobre el derecho a la tutela judicial de la propiedad, que el art. 24.1 de la misma Constitución garantiza a los propietarios”. Por ello es obligado cuestionarse si, dado un procedimiento expropiatorio legalmente establecido, el expropiado tiene derecho a que cada una de sus fases se verifique a través de actos que puedan ser objeto de revisión jurisdiccional en todos sus extremos y con el mayor alcance. En otras palabras, si entre las garantías expropiatorias se incluye el derecho a que los intereses afectados sean en todo caso tutelables por los Tribunales ordinarios y sólo por ellos, con exclusión de otras jurisdicciones no judiciales. Por esta vía se vendría a excluir una posibilidad que el art. 33.3 CE, en sí mismo, no impide: que alguna de las fases del procedimiento expropiatorio se lleve a cabo mediante normas con rango de ley, dado que este tipo de normas son accesibles a un control judicial limitado, por cuanto un juicio de constitucionalidad negativo sólo puede llevar al Juez ordinario a plantear una cuestión de inconstitucionalidad, en cuya sustanciación no tiene intervención (inmediata) el particular afectado.

Desde una consideración de conjunto, es evidente que el afectado vería entonces mermada la posibilidad de discutir en Derecho el contenido de la decisión formalizada bajo la cobertura de la ley, pues contra ella no puede reaccionar en los mismos términos y con el mismo alcance que sí le cabrían frente a una actuación administrativa. En particular, y por lo que al caso examinado importa, no podría invocar ante la jurisdicción la existencia de otros bienes capaces de proveer a la necesidad del expropiante en la misma o mejor medida que los que el legislador ha señalado como objeto de expropiación, y ello aun cuando en la ley misma se admitiera la existencia de tales otros bienes. Si ello es así, habrá de concluirse que la intervención legislativa en un procedimiento expropiatorio sólo es aceptable en la medida en que los intereses y derechos afectados no vean disminuida con ello, de manera sustancial, su tutela jurisdiccional –importando sólo que se trate de una tutela *material* y, por tanto, con independencia de que sea administrada por la jurisdicción ordinaria o por la constitucional.

Esto supone que el problema deba abordarse, no tanto desde la perspectiva de la forma jurídica de la disposición, cuanto desde la del alcance del control jurisdiccional posible sobre la disposición adoptada. En otras palabras, un acto legislativo

expropiatorio sólo será constitucionalmente admisible si el control jurisdiccional que admiten las normas con rango de ley (recurso directo, cuestión y autocuestión de inconstitucionalidad; esta última previo amparo) es suficiente, en cada caso, para brindar una tutela materialmente equivalente a la que puede dispensar frente a un acto administrativo un Juez de lo contencioso. Por tanto, la forma legislativa únicamente será admisible si todas las lesiones que eventualmente le sean imputables pueden corregirse con el normal ejercicio de la jurisdicción constitucional, sin desnaturalizarla o pervertirla para, forzando su naturaleza, extenderse también sobre extremos de la disposición que sólo están al alcance de la jurisdicción ordinaria. Esta necesaria correspondencia entre las posibilidades de defensa de los derechos e intereses legítimos, por un lado, y el instrumentario que para su ejercicio efectivo puede dispensarse en los procedimientos de control de constitucionalidad de la ley, por otro, delimita el umbral de las circunstancias excepcionales que justifican la figura de la ley expropiatoria singular. Circunstancias que sólo podrán darse si la idoneidad de los bienes a expropiar es indiscutible en atención al fin legítimamente perseguido y si la naturaleza misma de esos bienes, su identidad, diversidad o localización convierten en imposible, por insuficiente, el recurso a la simple acción administrativa.

En el caso que ha dado lugar a los procesos judiciales de los que trae causa la presente cuestión de inconstitucionalidad no son de apreciar circunstancias de esa especie. Se trata de un supuesto perfectamente común en el que, no pudiendo alcanzar un acuerdo con la propiedad de unos inmuebles para su adquisición por compraventa, el poder público recurre al expediente de su expropiación forzosa por medio de una ley singular. Es habitual y razonable que las pretensiones adquisitivas del poder público procuren articularse con los instrumentos jurídicos menos gravosos para los particulares, sirviéndose del negocio jurídico privado antes que del recurso a las facultades de *imperium*, que habrán de desplegarse sólo cuando el interés público razonablemente lo demande. Es éste un dato con el que no puede dejar de contar el particular que negocie con una Administración, siendo por ello la solución expropiatoria una variante que potencialmente se cierne sobre todo proceso negociador. Ahora bien, una exigencia mínima del principio de confianza legítima es que la brindada por el art. 33.3 CE en punto a que, llegado el caso, la expropiación forzosa se verificará por los cauces establecidos en la ley y, según es común, por mano de la Administración, no se vea defraudada con el recurso a un medio tan exorbitante como es el empleo de la ley, justificable sólo cuando los bienes, por su naturaleza o circunstancias, no admiten otra forma de adquisición por el poder público, pero no cuando, simplemente, éste no puede adquirirlos de manera negociada, supuesto en el que la proporcionalidad impone más bien servirse de formas jurídicas que, como los actos administrativos, son susceptibles de un control jurisdiccional de mayor alcance y densidad que el ofrecido por el Ordenamiento a los particulares frente a las formas con valor de ley.

7. Además de no venir justificada por circunstancias excepcionales, la Ley recurrida ofrece una estructura y contenido que no permiten que la defensa de los derechos e intereses de los particulares expropiados pueda satisfacerse en esta sede sin perjuicio de su contenido material ni menoscabo de la naturaleza propia de nuestra jurisdicción. En este sentido, dos son los puntos que debemos examinar. De un lado, la definición de la *causa expropriandi* verificada por la Ley; de otro, la declaración de la necesidad de ocupación de los tres concretos inmuebles incluidos en su art. 1, aspectos sobre los que la Sala proponente abriga dudas fundadas en cuanto a su

constitucionalidad por recibir en la Ley un tratamiento supuestamente arbitrario o desproporcionado.

Es indudable que la declaración de utilidad pública de las obras de ampliación de la sede parlamentaria resulta plenamente constitucional y que tal juicio puede alcanzarse en este procedimiento sin merma alguna de los derechos afectados y sin desnaturalizar nuestra jurisdicción con el recurso a consideraciones fácticas que nos son impropias. En este orden de ideas, es evidente, en primer término, que la *causa expropriandi* ha sido definida por el legislador autonómico en una materia sustantiva atribuida indudablemente a su esfera competencial, como es la relativa a la determinación tanto de la necesidad de la ampliación de la sede del Parlamento autonómico como del alcance de la misma. Y, en segundo término, el legislador ha justificado en el preámbulo de la Ley 2/1992 la necesidad de proceder a dicha ampliación debido a las “serias limitaciones de espacio que lo hacen insuficiente para albergar las dependencias políticas y administrativas de la Cámara”.

Ahora bien, para emitir un juicio fundado sobre la posible arbitrariedad o desproporción de la declaración de necesidad de ocupación de los edificios número 5 de la calle Teobaldo Power y números 44 y 46 de la calle Castillo, en Santa Cruz de Tenerife, efectuada por el artículo primero de la Ley canaria 2/1992, son precisos elementos de evaluación que resultan impropios de la jurisdicción de este Tribunal Constitucional. Es doctrina de este Tribunal que para comprobar si una determinada actuación de los poderes públicos supera el principio de proporcionalidad es necesario constatar si cumple las tres condiciones siguientes: a) si la medida es idónea o adecuada para alcanzar el fin constitucionalmente legítimo perseguido por ella (juicio de idoneidad); b) si la medida idónea o adecuada es, además, necesaria, en el sentido de que no exista otra medida menos lesiva para la consecución de tal fin con igual eficacia (juicio de necesidad); y, c) si la medida idónea y menos lesiva resulta ponderada o equilibrada, por derivarse de su aplicación más beneficios o ventajas para el interés general que perjuicios sobre otros bienes o intereses en conflicto (juicio de proporcionalidad en sentido estricto) (por todas, la STC 70/2002, de 3 de abril, FJ 10, en relación con el control de la actuación administrativa; y STC 55/1996, de 28 de marzo, FFJJ 6, 7, 8 y 9, con respecto a la supervisión de la actividad legislativa). Esta doctrina es coincidente, por lo demás, con la del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, que a propósito del derecho a la propiedad privada protegido por el art. 1 del Protocolo adicional al Convenio para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, señala que una medida de injerencia en el derecho al respeto de los bienes debe velar por el justo equilibrio entre las exigencias del interés general de la comunidad y las de protección de los derechos fundamentales del individuo (por todas, STEDH *Sporrong y Lönnroth contra Suecia*, de 23 de septiembre de 1982, § 69). La preocupación por asegurar dicho equilibrio se refleja en la estructura de todo el citado art. 1 del Protocolo adicional (SSTEDH *Pincová y Pinc contra República Checa*, de 5 de noviembre de 2002, § 52; *Wittek contra Alemania*, de 12 de diciembre de 2002, § 53; y *Forrer-Niedenthal contra Alemania*, de 20 de febrero de 2003, § 42). En concreto, para toda medida de privación de propiedad debe existir una proporción razonable entre los medios empleados y el fin perseguido (STEDH *Pressos Compañía Naviera, SA y otros contra Bélgica* de 20 de noviembre de 1995, § 38; *Yagzilar y otros contra Grecia*, de 6 de diciembre de 2001, § 40).

8. Aplicando los criterios reseñados para comprobar si la concreta determinación por el artículo primero de la Ley autonómica cuestionada de la necesidad de ocupación de los edificios objeto de expropiación respeta el principio de proporcionalidad, debemos llegar a las siguientes conclusiones:

a) Los bienes cuya necesidad de ocupación se discute son indudablemente idóneos o adecuados para alcanzar el fin de utilidad pública perseguido con la operación expropiatoria, consistente, recordémoslo, en la ampliación de la sede parlamentaria. Y ello, en la medida en que se trata de predios aledaños, situados en la misma manzana, y que permiten desde un punto de vista arquitectónico una integración espacial y funcionalmente admisible con la actual sede parlamentaria.

b) Ahora bien, los bienes en cuestión no son los únicos que podrían permitir eventualmente la ampliación de la referida sede, como se desprende del examen del plano parcelario de la manzana donde se ubica la Cámara autonómica y, sobre todo, atendido el dato de que el propio legislador canario viene a admitir la existencia de otros inmuebles también idóneos, por cuanto el art. 2 de la Ley habilita a la Administración para expropiarlos. Partiendo de esta realidad y de la circunstancia de que la Ley autonómica analizada contiene una medida expropiatoria de naturaleza singular de ciertos derechos patrimoniales, sería indispensable para verificar su necesidad una justificación específica que ni la Ley ofrece por sí ni este Tribunal puede determinar en un juicio sobre aquella realidad fáctica, cuya sede propia es la de la jurisdicción ordinaria.

Ni la exposición de motivos de la Ley canaria 2/1992 ni su propio articulado explicitan en modo alguno los motivos por los que los bienes cuya necesidad de ocupación se acuerda de manera directa por el legislador autonómico son más idóneos o adecuados para materializar la *causa expropriandi* que aquellos otros bienes colindantes cuya expropiación se difiere hacia el futuro por el art. 2 de la Ley autonómica cuestionada, y respecto a los cuales, además, se prevé que será el Gobierno Canario —y no la Cámara legislativa autonómica— quien acuerde la necesidad de su ocupación, ampliándose de este modo el abanico de eventuales medios de impugnación de tal decisión administrativa, de los que no se beneficiarán, obviamente, los propietarios de los directamente expropiados por el legislador.

Pues bien, dado, por un lado, que la realidad de los hechos demuestra que el legislador autonómico disponía de una pluralidad de edificios que, al encontrarse ubicados dentro de la misma manzana edificatoria, parecían igualmente idóneos, al menos a primera vista, para conseguir hacer efectiva la ampliación de la sede parlamentaria, y, dado, por otro, que ha seleccionado exclusivamente algunos de ellos, excluyendo los otros, sin ofrecer ningún motivo que justifique de manera razonable tal decisión, ni pudiendo nosotros deducirlo a partir del contraste de unos y otros en punto a su idoneidad para el fin de la expropiación, pues para ello sería preciso un examen de la realidad fáctica que tiene mejor acomodo en el marco de la prueba practicable en un procedimiento judicial, debe concluirse que la declaración de la necesidad de ocupación de los edificios número 5 de la calle Teobaldo Power y números 44 y 46 de la calle Castillo, en Santa Cruz de Tenerife, efectuada por el artículo primero de la Ley canaria 2/1992, no puede satisfacer, en el marco de nuestra jurisdicción, el juicio de necesidad connatural al principio de proporcionalidad.

FALLO

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

Ha decidido

Estimar parcialmente la presente cuestión de inconstitucionalidad y, en su virtud, declarar inconstitucional y nulo el artículo primero de la Ley canaria 2/1992, de 26 de junio, en la medida en que determina la concreta necesidad de ocupación de los edificios número 5 de la calle Teobaldo Power y números 44 y 46 de la calle del Castillo, en Santa Cruz de Tenerife.

Publíquese esta Sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.

Dada en Madrid, a tres de marzo de dos mil cinco.