

I. Sentencias del Tribunal Constitucional

Por FRANCISCO CORRAL DUEÑAS

1. *Sentencia de 16 de noviembre de 1993.*—ARRENDAMIENTOS URBANOS.—Inconstitucionalidad del artículo 76.1 de la Ley.—Diversas cuestiones de inconstitucionalidad planteadas.—Pleno.—Ponente: Don Julio Diego González Campos.—Votos particulares.

Hechos.—1. El 21 de octubre de 1988 tuvo entrada en el Registro de este Tribunal un escrito de la Juez del Juzgado de Distrito número 1 de los de Toledo al que se acompañaba, junto al testimonio del correspondiente procedimiento, el Auto de la referida Juez del 5 de octubre anterior, en el que se acordaba plantear cuestión de inconstitucionalidad con relación al artículo 76.1 de la Ley de Arrendamientos Urbanos (LAU) en cuanto a la mención específica que de la Iglesia Católica en el mismo se contiene por si el citado precepto pudiera ser contrario a los dispuesto en el artículo 14 CE.

La cuestión trae causa del juicio de cognición número 60/88, instado por el Arzobispado de Toledo en demanda de resolución de contrato de arrendamiento frente a don Juan Pos Dionisio y don Juan José Pina Peña, inquilinos de sendas viviendas propiedad del demandante. En el Auto de planteamiento, el Juzgado comienza por señalar que, a tenor del artículo 76.1 LAU, «cuando el Estado, la Provincia, el Municipio, la Iglesia Católica y las Corporaciones de Derecho público tengan que ocupar sus propias fincas para establecer sus oficinas o servicios no vendrán obligados a justificar la necesidad...», precepto al que se acoge el Arzobispado para instar la resolución por denegación de prórroga de los contratos de arrendamiento, alegando al efecto que «la diócesis de Toledo precisa el inmueble para la correcta y adecuada realización de las funciones que le son propias y más especialmente para la ubicación en el mismo de estudios especiales que han de impartirse a los alumnos del Seminario Mayor «Santa Leocadia». De todo lo cual «se infiere que el núcleo de la cuestión radica en determinar si la parte demandante ha probado o no a lo largo del proceso... la necesidad de usar y ocupar las fincas litigiosas, pues caso de estimarse acreditado tal extremo será irrelevante la presunción de necesidad *iuris et de iure* que le otorga el artículo 76.1 LAU, y por tanto intrascendente dicho precepto para la resolución del proceso, en tanto que, faltando esta prueba, el contenido del fallo dependerá enteramente de aquella presunción...» Examinadas las pruebas (diversos documentos, confesión judi-

cial de los demandados y reconocimiento judicial de las fincas arrendadas y, parcialmente, de dos inmuebles destinados por el Arzobispado a residencia e instrucción de seminaristas) «y no resultando acreditada la necesidad que sostiene ostentar el Arzobispado... de ocupar las fincas arrendadas a los interpellados, es por lo que puede concluirse que la declaración judicial de resolución de los correlativos contratos está en función exclusiva de que se aplique o no la presunción definida en el cuestionado artículo 76.1 LAU, de relevancia decisiva, por todo ello, en el fallo decisorio» (razonamiento jurídico 1.º).

A continuación, el Auto del Juzgado procede a «examinar la adecuación entre la norma jurídica cuestionada y el precepto constitucional que se dice vulnerado, y que sería en este supuesto el principio de igualdad de los españoles ante la Ley definido en el artículo 14 CE, especialmente en cuanto proscribire toda discriminación por razón de religión —sin olvidar la concordancia de su texto con otros artículos del propio cuerpo, como los 16.1, 9.2 y 24.1 que consagran, respectivamente, la aconfesionalidad del Estado español, la obligación de los poderes públicos de promover la efectiva igualdad de los individuos y la interdicción de la indefensión, que se verían afectados indirectamente a través del ataque al principio de igualdad—; y en tal sentido se observa cómo el tan repetido artículo 76.1 LAU otorga una posición de privilegio a la Iglesia Católica, en cuanto arrendadora de inmuebles urbanos, equiparándola al Estado, entidades públicas territoriales y Corporaciones de derecho público frente a las personas físicas o jurídico-privadas que en idéntica situación y precisando de las fincas cedidas en arrendamiento deben soportar la carga de probar la necesidad de ocuparlas por imperativo de los artículos 63 y 70 de la misma Ley; y si bien esta desigualdad de trato para los particulares frente al Estado y Entes públicos puede responder a circunstancias objetivas ligadas a la utilidad o interés general y aparecer, por tanto, plenamente acorde con el significado no material que el Tribunal Constitucional asigna en numerosas sentencias (v.gr., 8/1986 ó 20/1986) al principio de igualdad, no es menos cierto que en las apuntadas resoluciones, como también en la STC 125/1986, sienta que dicho principio comporta «la imposibilidad de que reciban un trato jurídico diferenciado situaciones jurídicas —ahora, sujetos de derecho— que han de ser reconocidas como iguales por coincidir en ellas los mismos elementos o por carecer de trascendencia aquellos que permitieron considerarlos como distintos», y es contemplado este razonamiento cuando aparecen indicios de desigualdad discriminatoria en la norma cuestionada, que asigna a la Iglesia Católica una posición singularizada frente al resto de las confesiones religiosas, como también frente a cualesquiera otras entidades privadas con independencia de su proyección sociológica e índole de sus fines y, a mayor abundamiento, una posición parificada a la del Estado; por todo lo cual, entendiendo el Juzgador que el privilegio... de que disfruta la Iglesia Católica merced al artículo 76.1 LAU puede ser contrario a lo dispuesto en el artículo 14 CE, es por lo que estima procedente plantear la cuestión ante el Tribunal Constitucional».

2. El 22 de mayo de 1990 tuvo entrada en el Registro del Tribunal el testimonio de las actuaciones del juicio de cognición sobre resolución del contrato de arrendamiento número 197/89, seguido ante el Juzgado de Primera Instancia número 4 de los de San Sebastián, en las que el referido órgano judicial, mediante Auto de 29 de diciembre de 1989, decide plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto del artículo 76.1 LAU.

El meritado procedimiento civil fue promovido por la Tesorería General de

la Seguridad Social, que formuló demanda de juicio de desahucio de vivienda contra don José Azcárate Ezquerro por causa del artículo 62.1, en relación con el artículo 76 LAU, alegando básicamente necesidad de espacio para descongestionar los servicios existentes y atender al incremento de los mismos con sus correspondientes funcionarios. En el Auto de planteamiento de la cuestión el Juez proponente reitera la argumentación empleada en la cuestión de inconstitucionalidad número 1254/90.

3. El 28 de mayo de 1990 tuvo entrada en el Registro del Tribunal el testimonio de las actuaciones correspondientes al juicio de cognición sobre resolución de contrato de arrendamiento número 193/89, seguido ante el Juzgado de Primera Instancia número 4 de los de San Sebastián, en las que el meritado órgano judicial, mediante Auto del 16 de enero anterior, resuelve plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto del artículo 76.1 LAU.

El citado procedimiento civil fue instado por la Tesorería General de la Seguridad Social, que interpuso demanda en juicio de desahucio de vivienda, fundada en el artículo 62.1, en relación con el artículo 76 LAU, contra doña Luisa Palazón Díaz, alegando «necesidades de espacio, las de descongestionar los servicios existentes y atender al incremento de las mismas con sus correspondientes funcionarios». En el Auto de planteamiento de la cuestión el Juez proponente reitera la argumentación empleada en la cuestión de inconstitucionalidad número 1254/90.

Fallo.—El Tribunal Constitucional decide:

1.º Estimar la cuestión de inconstitucionalidad número 1658/88, planteada por el Juzgado de Distrito número 1 de Toledo y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad sobrevenida y consiguiente nulidad del artículo 76.1 del Texto Refundido de la Ley de Arrendamientos Urbanos, aprobado por el Decreto 4104/1964, de 24 de diciembre, en cuanto a la mención de «la Iglesia Católica».

2.º Desestimar las cuestiones de inconstitucionalidad números 1254/90, 1270/90 y 1329/90, planteadas por el Juzgado de Primera Instancia número 4 de San Sebastián.

3.º Desestimar la cuestión de inconstitucionalidad número 2631/91, planteada por la Sección Segunda de la Audiencia Provincial de La Coruña.

Fundamentos jurídicos.—1. Las cinco cuestiones de inconstitucionalidad objeto del presente proceso, promovidas, respectivamente, por el Juzgado de Distrito número 1 de Toledo (cuestión de inconstitucionalidad núm. 1658/88), por el Juzgado de Primera Instancia núm. 4 de San Sebastián (cuestiones de inconstitucionalidad núms. 1254/90, 1270/90 y 1329/90) y por la Sección Segunda de la Audiencia Provincial de La Coruña (cuestión de inconstitucionalidad núm. 2631/91) afectan —en su conjunto, y sin perjuicio de ulteriores precisiones— al artículo 76.1 y 2 LAU, cuyo Texto Refundido fue aprobado por el Decreto 4104/1964, de 24 de diciembre. Por ello, antes de dar inicio a su examen, algunas consideraciones previas son necesarias en relación con el precepto cuestionado.

A) El carácter tuitivo de la legislación arrendaticia urbana se manifiesta con especial vigor en la prórroga del contrato locativo establecida en el artículo 57 LAU, dada su obligatoriedad para el arrendador y su carácter potestativo para el inquilino o arrendatario. Si bien dicha legislación admite, como excepción a la prórroga legalmente impuesta, entre otros supuestos, el que aquí importa de necesitar el arrendador para sí la vivienda o local de negocio, o para

que la ocupen sus ascendientes o descendientes (art. 62.1). En tal caso, cuando se trate de una vivienda, la «necesidad» de la ocupación —concepto que ha sido definido por la jurisprudencia como «lo equidistante entre lo obligado *stricto sensu* y lo que es mera conveniencia» (STC 134/1990, fundamento jurídico 3.º) —habrá de justificarse por el arrendador (art. 63.1), aunque sin perjuicio de aquellos otros casos en que se demuestre— se presumirá la necesidad cuando la persona para la que se reclame la vivienda se halle en alguna de las circunstancias que se determinan en el artículo 63.2; y, en cambio, se presumirá, salvo prueba en contrario, no acreditada la necesidad de la ocupación cuando se den las circunstancias que la Ley señala en el artículo 63.3. Tratándose de un local de negocio, también habrá de justificarse «debidamente la necesidad de la ocupación» (art. 70.1). No obstante, de este régimen general de justificación de la necesidad de la ocupación se aparta precisamente el artículo 76 LAU, al disponer los números 1 y 2 de este precepto —a los que exclusivamente se refieren las presentes cuestiones de inconstitucionalidad— lo siguiente:

«1. Cuando, el Estado, la Provincia, el Municipio, la Iglesia Católica y las Corporaciones de Derecho Público tengan que ocupar sus propias fincas para establecer sus oficinas o servicios, no vendrán obligados a justificar la necesidad, bien se trate de viviendas o de locales de negocios, pero sí a respetar lo dispuesto, tanto para éstos como para aquéllas, sobre preaviso, indemnizaciones y plazos para desalojar.

2. Para que las Corporaciones de Derecho Público gocen del beneficio de exención de prueba será requisito indispensable que tengan reconocido tal carácter por Ley y además que la declaración de necesidad se haga por el Ministro correspondiente.»

B) Si se comparan ambas regulaciones —la general de los arts. 63 y 70.1, a la que se acaba de aludir, y la del art. 76.1 y 2, cuyo texto se ha transcrito—, dos extremos merecen ser destacados. De un lado, que una y otra poseen un presupuesto común por requerirse en ambas la necesidad de ocupación de la vivienda o local de negocios por parte del arrendador, para sí o para sus ascendientes o descendientes; necesidad que constituye el fundamento de la excepción a la prórroga contractual impuesta por el artículo 57 LAU. De otro, que entre las dos regulaciones existe una diferencia importante, pues si en la general del arrendador está obligado a justificar dicha situación, en la contenida en el artículo 76.1, por el contrario, se dispensa a las entidades indicadas en este precepto de justificar la necesidad.

Nos encontramos, pues, ante un precepto que consagra una diferenciación de régimen legal en lo que respecta a la justificación de la necesidad de ocupación de la vivienda. Y esta diferenciación, en segundo término, ha sido establecida por el legislador en atención a la posición como arrendador en el contrato locativo de alguna de las entidades indicadas en el número 1 del artículo 76 LAU; pues si estas entidades, por el contrario, son arrendatarias de viviendas o locales de negocio, en este caso les será de aplicación lo dispuesto en el régimen general, según se establece en el número 3 del mencionado artículo 76 LAU y, por tanto, el arrendador habrá de justificar la necesidad de la ocupación.

C) Si se consideran los antecedentes del precepto cuestionado, puede establecerse que esta diferenciación subjetiva en la posición del arrendador se

introdujo en nuestro Ordenamiento por el Real Decreto-Ley de 17 de diciembre de 1924, que estableció un supuesto de excepción a la prórroga legal, distinto y autónomo respecto al de necesidad del arrendador o de sus ascendientes o descendientes [art. 5, inciso A)]. Supuesto que permitía denegar dicha prórroga «en los casos de expropiación forzosa por utilidad pública y en los que el Estado, Provincia o Municipio necesiten ocupar sus propios bienes para ejecutar proyectos de interés general, teniendo derecho el inquilino a las indemnizaciones marcadas en el inciso A) de este artículo» [art. 5, inciso F)]. No obstante, con la Ley de Bases de Arrendamientos Urbanos de 31 de diciembre de 1946, esta regulación inicial se modifica en un triple sentido en virtud de la Base VIII-16: en primer lugar, se suprime el supuesto de la expropiación forzosa como causa de denegación de la prórroga, sin duda por entender que ya estaba contemplado en la legislación administrativa sobre esta materia. En segundo lugar, manteniendo la referencia a la necesidad de la ocupación de los propios bienes por el Estado, la Provincia y el Municipio, el supuesto se amplía para incluir a las «Corporaciones de Derecho público». Finalmente, si por razones sistemáticas esta excepción a la prórroga se integra en el supuesto general de la necesidad del arrendador de ocupar la vivienda o el local de negocio, para sí o para sus descendientes o ascendientes, la Ley de Bases de 1946 introduce una diferencia en cuanto a la justificación de tal necesidad, en favor de los Entes públicos allí mencionados, al establecer que éstos «... no vendrán obligados a justificar la necesidad». Expresión que se ha mantenido en las disposiciones posteriores en materia de arrendamientos urbanos (art. 100 del Texto Articulado de 1947, Base VIII-15 de la Ley de Bases de 22 de diciembre de 1955 y art. 76 del Texto Articulado de 1956), de donde pasa al artículo 76 LAU hoy vigente.

En lo que respecta, en particular, a la inclusión de «la Iglesia Católica» entre las entidades mencionadas en el número 1 del precepto aquí considerado, interesa señalar —sin perjuicio de volver ulteriormente sobre el tema— que ésta se produce por obra del Decreto de 22 de julio de 1948, al equipararla con las «Corporaciones de Derecho público» a las que, como se ha dicho, la Ley de Bases de Arrendamientos Urbanos de 1946 extendió la dispensa de justificación de la necesidad de la ocupación. Pero al desarrollar el Gobierno la Base VIII-15 de la Ley de Bases de 22 de diciembre de 1955, la anterior equiparación se substituyó por una expresa mención de la Iglesia Católica junto al Estado, la Provincia, el Municipio y las Corporaciones de Derecho Público en el artículo 76.1 del Texto Articulado de la LAU de 1956, precepto que constituye el antecedente inmediato del actualmente vigente.

2. Sentado lo anterior, es preciso asimismo delimitar previamente el objeto de las presentes cuestiones de inconstitucionalidad y dar respuesta, también, a las objeciones de admisibilidad opuestas por el Abogado del Estado:

A) Si bien todas las cuestiones tachan de inconstitucional el artículo 76.1 y 2 LAU, es preciso delimitar el alcance de esta impugnación del precepto por no ser el mismo en todas ellas. Por lo que se refiere a las cuestiones planteadas por el Juzgado de Primera Instancia número 4 de San Sebastián (cuestiones de inconstitucionalidad núms. 1254/90, 1270/90 y 1329/80), éstas se refieren genéricamente al artículo 76.1 LAU, si bien el Abogado del Estado aduce que al versar los procesos *a quo* sobre un litigio iniciado por la Tesorería General de la Seguridad Social, en cuanto Corporación de Derecho público arrendadora de ciertas viviendas, tan sólo cabría estimar cuestionada aquella parte del

precepto que específicamente se refiere a las «Corporaciones de Derecho público», esto es, a la referencia a las mismas en el número 1 del artículo 76 LAU y, por conexión, al número 2 de este precepto en su totalidad. Lo que también sería aplicable a la cuestión de inconstitucionalidad promovida por la Sección Segunda de la Audiencia Provincial de La Coruña (cuestión de inconstitucionalidad núm. 2631/91), pues aunque se cuestionan los números 1 y 2 del artículo 76 LAU, también se ha planteado en un proceso promovido por la Tesorería General de la Seguridad Social en cuanto Corporación de Derecho público.

El acotamiento que el Abogado del Estado sugiere respecto a estas cuatro cuestiones debe ser acogido. Los mencionados órganos judiciales, en efecto, han suscitado la duda de inconstitucionalidad del artículo 76.1 LAU en relación con cuatro litigios en los que la demandante —y arrendadora en los contratos locativos cuya resolución se solicitaba por denegación de la prórroga legal— era la Tesorería General de la Seguridad Social, organismo autónomo con personalidad jurídica que constituye el Servicio Común del Sistema de Seguridad Social y al que corresponden —según lo dispuesto en el Real Decreto 2318/1979, de 15 de septiembre, y el Real Decreto 255/1980, de 1 de febrero— la titularidad y administración del patrimonio único de la Seguridad Social, «afecto a sus fines y distinto del patrimonio del Estado», como expresa el artículo 5 de la Ley General Presupuestaria, Texto Refundido de 1988. Y en lo que aquí interesa es evidente, de un lado, que dicho ente ha comparecido en los procesos arrendaticios *a quo* en cuanto Corporación de Derecho público, y, de otro, que este carácter no ha sido impugnado por los demandados en aquellos litigios. Por tanto, ha de estimarse que este carácter de Corporación de Derecho público constituye una verdadera premisa de las cuestiones de inconstitucionalidad suscitadas y, en consecuencia, que la duda expresada por el Juzgado de Primera Instancia número 4 de San Sebastián y la Sección Segunda de la Audiencia Provincial de La Coruña ha de entenderse referida tan sólo a la mención que el artículo 76.1 LAU contiene respecto a «las Corporaciones de Derecho público». Y admitido esto, ha de estimarse también, como ha expuesto el Abogado del Estado, que caso de declararse la inconstitucionalidad del precepto mencionado en dicho extremo, lo dispuesto en el artículo 76.2 habría también de ser declarado nulo, por conexión.

En cambio, ninguna duda suscita el acotamiento de la cuestión número 1658/88, promovida por el Juzgado de Distrito número 1 de Toledo, dado que el órgano judicial cuestiona la constitucionalidad del artículo 76.1 LAU únicamente «en cuanto a la mención específica que de la Iglesia Católica en él se contiene». Ciertamente es el Arzobispado de la Diócesis de Toledo quien compareció como demandante en el proceso *a quo*, solicitando la resolución del contrato de arrendamiento de ciertas viviendas de su propiedad, por denegación de la prórroga legal, y acompañó una declaración de necesidad de la ocupación suscrita por el Obispo Auxiliar y Vicario General del Arzobispado; y en el Auto de planteamiento de la cuestión, tanto las motivaciones relativas al juicio de relevancia como a la adecuación de la norma cuestionada a la Constitución se circunscriben a la mención de la Iglesia Católica en dicho precepto. Lo que claramente permite delimitar la cuestión de inconstitucionalidad, como ha hecho el órgano judicial promoviente, a la referencia a «la Iglesia Católica» que se contiene en el artículo 76.1 LAU.

B) En relación con el alcance de la dispensa o exención de prueba de la necesidad de la ocupación establecida en el artículo 76.1 LAU, el Abogado del

Estado ha alegado ante la cuestión promovida por el Juzgado de Distrito número 1 de Toledo (cuestión de inconstitucionalidad núm. 1658/88) que el órgano judicial ha incurrido en un error de interpretación al estimar que dicho precepto configura una presunción *iuris et de iure*, que excluye sin más la prueba en contrario, cuando otras interpretaciones del mismo son posibles sin suscitarse en este caso ninguna cuestión de inconstitucionalidad. Y respecto a las cuatro restantes cuestiones, el Abogado del Estado también ha alegado que sólo con patente exageración cabe suponer que el artículo 76.1 y 2 LAU supone la consagración judicial de la voluntad unilateral de una parte, o que hace superflua la iniciación de un procedimiento judicial, o que la necesidad de la ocupación no puede debatirse y ha de ser aceptada tanto por el demandado como por el Juzgado. Lo que cabe entender, en uno y otro caso, como una objeción a la viabilidad de las cuestiones de inconstitucionalidad planteadas, por basarse éstas en una determinada interpretación del precepto de la Ley de Arrendamientos Urbanos aquí impugnado, con exclusión de otras igualmente posibles.

No cabe, sin embargo, compartir estos reparos, pues el objetante parte de una determinada premisa interpretativa sobre el contenido y alcance del artículo 76.1 LAU que, cualquiera que sea su razón jurídica, no puede elevarse ahora, sin hacer supuesto de la cuestión, a un pronunciamiento de inadmisibilidad. Y con independencia de que en los litigios *a quo* se hayan practicado diferentes pruebas sobre la necesidad de la ocupación de las viviendas, es indudable que la interpretación que rechaza el Abogado del Estado es la que mantienen los órganos judiciales proponentes de las cuestiones objeto del presente proceso constitucional, ya que en otro caso hubiera sido suficiente que los órganos judiciales se hubieran atendido simplemente a las pruebas practicadas en los respectivos litigios, sin necesidad de trasladar a este Tribunal la duda de inconstitucionalidad respecto al artículo 76.1 LAU. Los órganos judiciales han expresado, pues, un entendimiento del precepto cuestionado y del mismo debemos partir, dado que les corresponde en exclusiva tanto la facultad de seleccionar la norma jurídica aplicable al caso como la de fijar su preciso significado; de manera que únicamente una interpretación manifiestamente irrazonable del sentido de la norma cuestionada podría llevarnos a rechazar la admisibilidad de las cuestiones propuestas (STC 4/1988, fundamento jurídico 2.º). Lo que aquí no es el caso dado el tenor literal del artículo 76.1 LAU al establecer que tanto la Iglesia Católica como las Corporaciones de Derecho público —en lo que interesa a presente proceso constitucional— «no vendrán obligadas a justificar la necesidad» cuando tengan que ocupar sus propias fincas. Por consiguiente, no cabe acoger las objeciones de admisibilidad suscitadas por el Abogado del Estado, aunque este pronunciamiento, claro es, no entraña en modo alguno ni convalidación de la interpretación sostenida por los órganos judiciales promotores de las cuestiones ni tampoco excluye que, tras el examen de la constitucionalidad del precepto aquí cuestionado, pueda concluirse que otra interpretación alternativa resulta la única constitucionalmente aceptable.

3. Las cuestiones acumuladas en este proceso no invocan los mismos preceptos de la Constitución a los que supuestamente se opone el artículo 76.1 y 2 LAU. En la cuestión número 1658/88 del Juzgado de Distrito número 1 de Toledo, referida únicamente a la mención de «la Iglesia Católica», el Auto de planteamiento cita el artículo 14 CE, aunque «sin olvidar la concordancia de

su texto» con otros preceptos constitucionales, como los artículos 9.2, 16.1 y 24.1 CE. Y en lo que respecta a las «Corporaciones de Derecho público», es de observar que si bien en la cuestión suscitada por la Sección Segunda de la Audiencia Provincial de La Coruña (cuestión de inconstitucionalidad núm. 2631/91) la contraposición del precepto cuestionado se establece con los artículos 14 y 24 CE, en las restantes cuestiones promovidas por el Juzgado de Primera Instancia número 4 de San Sebastián (cuestiones de inconstitucionalidad núms. 1254/90, 1270/90 y 1329/90) únicamente se invoca el artículo 24 de la Norma fundamental. Invocación esta última que se realiza, en unas y otras cuestiones, ya sea en relación con el apartado 1.º (derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión), ya entroncado este apartado con ciertas garantías del proceso del 2.º apartado; en concreto, el derecho a utilizar los medios de prueba pertinentes, así como los principios de bilateralidad y contradicción en el proceso y de reparto de la carga de la prueba.

De ello se desprende que los órganos judiciales que suscitan las cuestiones han considerado que el precepto aquí impugnado de la Ley de Arrendamientos Urbanos podría ser enjuiciado desde una doble perspectiva constitucional: la de los artículos 14 y 24.1 y 2 CE. Dualidad de perspectivas que, con independencia de lo acertado de su fundamentación, resulta explicable en atención a la doble dimensión jurídica que ofrece el propio precepto cuestionado: en cuanto la justificación de la necesidad de la ocupación supone un requisito para el ejercicio del derecho del arrendador a denegar la prórroga, el artículo 76.1 LAU, ciertamente establece un régimen jurídico que es diferente del general de los artículos 63 y 70.1 LAU en atención a la posición como arrendador de ciertos Entes públicos. Existiendo así una diferenciación jurídica respecto a situaciones objetivamente iguales —la posición de arrendadores en el contrato arrendaticio— que puede vulnerar el artículo 14 CE, como he sostenido en el planteamiento de la cuestión realizado por el Juzgado de Distrito número 1 de Toledo. En cambio, si se consideran los efectos de esta diferenciación legal en el proceso arrendaticio del régimen especial previsto en el artículo 76.1 y 2 LAU, el enjuiciamiento constitucional ha de hacerse desde la perspectiva del artículo 24 CE como se propone en las restantes cuestiones de inconstitucionalidad, pues el precepto cuestionado puede afectar a la igualdad procesal entre el demandante-arrendador y el demandado-arrendatario en lo que respecta a la prueba de la necesidad de la ocupación y generar la indefensión del segundo. Si se quiere, dicho en otros términos, el precepto aquí impugnado permite que sea considerado, *prima facie*, desde la igualdad jurídica en sentido material, y, atendidos sus efectos en el litigio arrendaticio, también desde la igualdad procesal de las partes. Conviene, pues, examinar separadamente cada una de estas dos perspectivas de enjuiciamiento, de conformidad con el propio planteamiento de una y otras cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas en este proceso.

4. Entrando ya en el enjuiciamiento del precepto cuestionado desde la perspectiva del principio constitucional de igualdad, dos precisiones son necesarias inicialmente. Tras lo que se expondrán a continuación los elementos relevantes a los fines del presente litigio de la doctrina constitucional sobre el artículo 14, y por último a la luz de esta doctrina se examinará la conformidad o disconformidad del artículo 76.1 LAU con dicho principio constitucional:

A) En atención a los propios términos en los que se ha invocado el artículo 14 CE en el planteamiento de las cuestiones de inconstitucionalidad, es de observar que aunque el Auto de la Sección Segunda de la Audiencia de La

Coruña (cuestión de inconstitucionalidad 2631/91) se refiere a la contradicción del artículo 76.1 y 2 LAU con el «principio de igualdad ante la Ley», dicha referencia no va acompañada de ulterior fundamentación. Lo que impide conocer su alcance a los fines del presente proceso constitucional, dado que este Tribunal sólo puede decidir respondiendo a las razones por las que los órganos judiciales vienen a dudar, en un caso concreto, de la conformidad con la Constitución de una norma con rango de Ley (STC 126/1987, fundamento jurídico 3.º). En cambio, en la cuestión planteada por el Juzgado de Distrito número 1 de Toledo, la vulneración del artículo 14 CE —con independencia de la conexión, que también de invoca, con los arts. 9.2, 16.1 y 24.1— obedece, según el Auto de planteamiento, a que el artículo 76.1 LAU otorga una posición de privilegio a la Iglesia Católica «frente a las personas físicas o jurídico-privadas que, en idéntica situación y precisando de las fincas cedidas en arrendamiento, deben soportar la carga de probar la necesidad de ocuparlas por imperativo de los artículos 63 y 70 de la misma Ley». Y aun cuando se admite que esa desigualdad de trato para los particulares frente a los Entes públicos puede responder a circunstancias objetivas ligadas a la utilidad o el interés general y, por tanto, ser conformes con el significado que este Tribunal asigna al principio de igualdad, se afirma que este principio prohíbe que reciban un trato jurídico diferenciado situaciones jurídicas que han de ser reconocidas como iguales. Existiendo, por tanto, elementos discriminatorios en la norma cuestionada al atribuir a la Iglesia Católica «una posición singularizada frente a cualesquiera otras entidades privadas con independencia de su proyección sociológica e índole de sus fines y, a mayor abundamiento, una posición parificada al Estado...»

Por consiguiente, el enjuiciamiento del artículo 76.1 LAU desde la perspectiva del principio constitucional de igualdad ante la Ley del artículo 14 CE ha de concretarse, exclusivamente, en la mención relativa a «la Iglesia Católica», tal y como se plantea en la cuestión de inconstitucionalidad número 1658/88 promovida por el Juzgado de Distrito número 1 de Toledo, excluyendo el planteamiento hecho en la cuestión número 2631/91, de la Sección Segunda de la Audiencia Provincial de La Coruña.

B) En segundo término, el enjuiciamiento desde la perspectiva del artículo 14 CE está justificado si se considera que el artículo 76.1 LAU establece —en cuanto a los requisitos para denegar la prórroga de arrendamiento por causa de necesidad— una diferencia de trato entre aquellos arrendadores que son simples particulares y «la Iglesia Católica» cuando ésta es igualmente arrendadora; pues hallándose aquéllos y ésta «en idéntica situación y precisando de las fincas cedidas en arrendamiento (los primeros) deben soportar la carga de probar la necesidad de ocuparlas por imperativo de los artículos 63 y 70 de la misma Ley», como se expresa en el Auto de planteamiento de la cuestión promovida por el Juzgado de Distrito número 1 de Toledo. Lo que no ocurre cuando es la Iglesia Católica la que ocupa la posición de arrendadora, al ser beneficiaria en este caso de la dispensa de justificar la necesidad de la ocupación. Por tanto, pese a encontrarnos ante una misma relación jurídica regida por el Derecho privado —el contrato de arrendamiento— el precepto cuestionado, no obstante, atribuye consecuencias jurídicas distintas respecto a supuestos objetivamente iguales por el solo hecho que el arrendador es «la Iglesia Católica» y no una persona física o jurídico-privada; diferencia de trato que, a juicio del órgano judicial proponente, es contraria al artículo 14 CE. A lo que cabe agregar que el mismo razonamiento puede

hacerse, aunque indirectamente, desde la perspectiva de los arrendatarios y eventuales afectado por la denegación de la prórroga por causa de necesidad del arrendador, pues su situación será diferente en este punto cuando hayan concertado el contrato arrendaticio con «la Iglesia Católica» o con un simple particular.

C) Pese a constituir una doctrina constitucional muy reiterada, en relación con el anterior planteamiento conviene recordar —al igual que recientemente se ha hecho en las SSTC 110/1993, fundamento jurídico 4.º, y 176/1993, fundamento jurídico 2.º, con cita de otras decisiones de este Tribunal— que no toda desigualdad de trato legislativo en la regulación de una materia entraña una vulneración del derecho fundamental a la igualdad ante la Ley del artículo 14 CE, sino únicamente aquellas que introduzcan una diferencia de trato entre situaciones que puedan considerarse sustancialmente iguales y sin que posean una justificación objetiva y razonable. Por lo que dicho precepto constitucional, en cuanto límite al propio legislador, veda la utilización de elementos de diferenciación que quepa calificar de arbitrarios o carentes de una justificación objetiva y razonable. A lo que cabe agregar que también es necesario, para que la diferencia de trato sea constitucionalmente lícita, que las consecuencias jurídicas que se deriven de tal diferenciación sean proporcionadas a la finalidad perseguida por el legislador, de suerte que se eviten resultados excesivamente gravosos o desmedidos. Exigiendo el principio de igualdad, por tanto, no sólo «que la diferencia de trato resulte objetivamente justificada, sino también que supere un juicio de proporcionalidad en sede constitucional sobre la relación existente entre la medida adoptada, el resultado producido y la finalidad pretendida por el legislador» (STC 110/1993, fundamento jurídico 4.º).

Aplicando la anterior doctrina al presente caso, ha de admitirse que el artículo 76.1 LAU establece, en efecto, una diferencia de trato en favor de la Iglesia Católica, quien se halla dispensada en cuanto arrendadora de justificar la necesidad de ocupar sus propias fincas cuando pretenda denegar por tal causa la prórroga del contrato de arrendamiento, mientras que las personas físicas y jurídico-privadas —e incluso las demás confesiones religiosas— quedan sometidas al régimen general y habrán de justificar tal necesidad (arts. 63.1 y 70.1 LAU). Diferencia de trato que no se halla justificada puesto que nos encontramos ante una « semejanza sustancial » (STC 148/1990, fundamento jurídico 2.º) en la posición de arrendador de la Iglesia Católica y de estos otros sujetos y no ante «situaciones que son objetivamente distintas» y, por tanto, permiten al legislador establecer soluciones diferentes (STC 8/1982, fundamento jurídico 6.º).

Pero admitido esto, no cabe olvidar que, según la doctrina constitucional antes expuesta, al regular una materia el legislador puede configurar una diferenciación favorable en beneficio de unos sujetos respecto de otros, siempre que pueda apreciarse en esta diversificación normativa «una finalidad no contradictoria con la Constitución y cuando, además, las normas de las que la diferencia nace muestran una estructura coherente, en términos de razonable proporcionalidad, con el fin así perseguido» (STC 209/1988, fundamento jurídico 6.º). Por lo que es preciso determinar en el presente caso si el distinto y más favorable régimen legal que la norma cuestionada concede a la Iglesia Católica como arrendadora posee un fundamento objetivo y razonable en relación con la finalidad que la disposición persigue y con los efectos que la distinción genera. Juicio similar al que, conviene también recordarlo, ya se ha

llevado a cabo por este Tribunal en materia de arrendamientos urbanos respecto a la preferencia establecida en el artículo 64.1 LAU en favor de los pensionistas (ATC 265/1984, fundamento jurídico 4.º) y, más recientemente, en beneficio de los funcionarios jubilados (STC 176/1993, fundamento jurídico 3.º).

D) En relación con lo anterior, si se considera, en primer lugar, la razón de ser de esta diferencia de trato en favor de la Iglesia Católica, los ya indicados antecedentes del precepto evidencian que el mismo se halla en este punto estrechamente vinculado al carácter confesional del Estado en la época en que el artículo 76.1 fue promulgado. Pues basta observar que si este carácter confesional se proclama en el Fuero de los Españoles de 1945 (art. 6), a ello se corresponde la asimilación de la Iglesia, a los efectos del artículo 100 LAU de 1947, a las Corporaciones de Derecho público por el Decreto de 22 de julio de 1948. Y si la solemne proclamación en igual sentido del artículo I del Concordato con la Santa Sede de 27 de agosto de 1953 también se corresponde la expresa inclusión de la Iglesia Católica —en paridad con el Estado, la Provincia, el Municipio y las Corporaciones de Derecho público— en el artículo 76.1 del Texto Articulado de la Ley de Arrendamientos Urbanos aprobado por Decreto de 13 de abril de 1956; mención que se mantuvo, tras la nueva proclamación de la confesionalidad del Estado contenida en la Ley de Principios del Movimiento Nacional de 1958 (Principio II), en el artículo 76 del Texto Refundido hoy vigente de la LAU, aprobado por el Decreto 4104/1964, de 24 de diciembre. En lo que se refiere, por tanto, a «la Iglesia Católica», la justificación del precepto impugnado se basa en un fundamento no conforme con la Constitución Española de 1978, que ha dispuesto que «ninguna confesión tendrá carácter estatal» (art. 16.3 CE).

No obstante, como han sostenido el Abogado del Estado y el Fiscal del Estado, el carácter preconstitucional del precepto impugnado no impide, sin más, que pueda incardinarse y encontrar su justificación en una norma de la Constitución. Alegándose por los mencionados intervinientes que así ocurre, precisamente, respecto al artículo 16.3 CE, pues aunque allí inicialmente se proclame la no confesionalidad del Estado, no se excluye sin embargo que los poderes públicos mantengan «relaciones de cooperación con la Iglesia Católica y las demás confesiones». Ahora bien, sin necesidad de entrar a considerar el fundamento y los límites de estas relaciones de cooperación, tal justificación del precepto cuestionado no puede ser acogida. En primer lugar, ha de tenerse en cuenta que los términos empleados por el inciso inicial del artículo 16.3 CE no sólo expresan el carácter no confesional del Estado en atención al pluralismo de creencias existente en la sociedad española y la garantía de la libertad religiosa de todos, reconocidas en los apartados 1 y 2 de este precepto constitucional. Al determinar que «ninguna confesión tendrá carácter estatal», cabe estimar que el constituyente ha querido expresar, además, que las confesiones religiosas en ningún caso pueden trascender los fines que les son propios y ser equiparadas al Estado, ocupando una igual posición jurídica; pues como se ha dicho en la STC 24/1982, fundamento jurídico 1.º, el artículo 16.3 CE «veda cualquier tipo de confusión entre funciones religiosas y funciones estatales». Lo que es especialmente relevante en relación con el artículo 76.1 LAU dado que este precepto ha llevado a cabo precisamente —por las razones históricas antes expuestas— una equiparación de la posición jurídica de la Iglesia con el Estado y los otros entes de Derecho público en materia de arrendamientos urbanos.

E) En definitiva, ha de concluirse que la justificación del precepto cuestionado, que equipara a la Iglesia Católica con los Entes públicos allí mencionados, se encuentra únicamente en el carácter confesional del Estado con anterioridad a la vigencia de la Constitución Española de 1978, lo que es contrario al inciso inicial del artículo 16.3 de nuestra Norma fundamental. Y el artículo 76.1 LAU tampoco puede encontrar justificación en la previsión de dicho precepto constitucional sobre relaciones de cooperación entre el Estado y las confesiones religiosas. Lo que conduce a estimar, en definitiva, que este precepto carece de justificación objetiva y razonable que toda diferenciación normativa, por imperativo del artículo 14 CE, debe poseer para ser considerada legítima; resultando, pues, sobrevenidamente inconstitucional y, por consiguiente, nulo en cuanto a la mención de «la Iglesia Católica».

5. Pasando ahora el examen del precepto cuestionado desde la perspectiva del artículo 24 CE, ha de tenerse en cuenta, de un lado, que la supuesta vulneración de los derechos fundamentales reconocidos en dicho precepto ha sido invocada en las cuatro cuestiones planteadas, respectivamente, por el Juzgado de Primera Instancia número 4 de San Sebastián (cuestiones de inconstitucionalidad 1254/90, 1270/90 y 1329/90) y por la Sección Segunda de la Audiencia Provincial de La Coruña; y de otro, que la eventual contradicción con los mencionados derechos fundamentales sólo se cuestiona a las «Corporaciones de Derecho público» mencionadas en el artículo 76.1 LAU.

A) Para situar los términos del juicio de constitucionalidad desde esta concreta perspectiva, conviene recordar que en los Autos de planteamientos dictados por el primero de los órganos judiciales antes mencionados —y tras referirse a la jurisprudencia constitucional sobre los derechos reconocidos en el art. 24 CE según la cual en todo proceso ha de respetarse el derecho de defensa contradictoria entre las partes mediante la oportunidad dialéctica de alegar y justificar sus derechos e intereses— se afirma que el artículo 76.1 LAU «supone un desequilibrio favorable a la Administración Pública en la dinámica procesal probatoria, básica para que el órgano judicial considere como dados unos hechos alegados y emita el pronunciamiento correspondiente en función de la pretensión ejercitada, incrementando el esfuerzo acreditativo de las partes procesales». Y dado que ello puede conducir a la privación de la vivienda arrendada, con las consecuencias sociales que ello entraña, en este caso han de reforzarse todavía más «los principios de bilateralidad, contradicción y reparto de la carga de la prueba». Y en la parca motivación del Auto de planteamiento dictado por la Sección Segunda de la Audiencia Provincial de La Coruña, también se invoca el artículo 24 CE por estimarse infringidos el derecho a «la tutela judicial efectiva, la proscripción de la indefensión y el derecho a un proceso con todas las garantías pudiendo utilizar los medios de prueba pertinentes para su defensa».

Esta línea argumental se sigue y desarrolla también por el Fiscal General del Estado, para quien la exención probatoria del artículo 76.1 LAU «supone la ruptura de la igualdad de las partes (en el proceso), el desconocimiento de los principios de bilateralidad y contradicción y por lo tanto la quiebra del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva»; pues respecto al arrendatario demandado por un ente público el proceso, a su juicio, pierde su concepto, naturaleza y finalidad, convirtiéndose en una simple ratificación de la declaración de necesidad de la ocupación hecha por el arrendador y quedando el

arrendatario sin posibilidad de alegar, ni proponer pruebas, ni justificar el fundamento de su oposición.

B) Para enjuiciar la constitucionalidad del artículo 76.1 LAU ha de partirse del dato de que este precepto establece una regla —conceptuada como «beneficio de exención de prueba» en su apartado 2— por la que se dispensa a los Entes públicos allí mencionados de la obligación de justificar la necesidad de ocupar sus propias fincas cuando tengan que hacerlo para establecer sus oficinas o servicios. Exención, conviene señalarlo, que no se extiende más allá de este concreto ámbito, pues las Administraciones Públicas a que se refiere el artículo 76.1 LAU, al igual que los particulares que sean arrendadores de viviendas o locales de negocios, se hallan obligados a cumplir con los demás requisitos y trámites que esta ordenación legal establece para iniciar el procedimiento de denegación de la prórroga forzosa por causa de necesidad, como son los relativos al preaviso, las indemnizaciones y los plazos para el desalojo de la vivienda (art. 76.1, *in fine*, LAU).

Hecha esta precisión, ha de indagarse, en primer término, si este «beneficio de exención de prueba» posee una justificación conforme con la Constitución, para lo que han de tenerse en cuenta dos extremos contenidos en el propio precepto impugnado. De un lado, el carácter de Administraciones Públicas de los Entes a los que se atribuye el beneficio. De otro —como ha sido señalado por el Abogado del Estado— la concreta finalidad de la exención de prueba, que sólo opera cuando dichos Entes «tengan que ocupar sus propias fincas para establecer sus oficinas o servicios» y no en otros supuestos. A lo que cabe agregar que entre ambos datos jurídicos existe una íntima conexión, lo que nos sitúa directamente ante uno de los elementos que caracterizan a la Administración Pública en nuestra Constitución: que «sirve con objetividad los intereses generales» (art. 103.1 CE).

Esta noción, que también figura en otros preceptos constitucionales limitativos de derechos (así, en los arts. 33.3 y 128.1 y 2 CE) constituye una habilitación general para la intervención de las distintas Administraciones Públicas en defensa de dichos intereses, incluso cuando éstos inciden sobre intereses particulares. De donde se sigue que la Ley puede establecer la legitimidad de una actuación de las Administraciones Públicas distinta de la prevista en el régimen general de una materia (*exceptio salus publicae causa*) siempre que la misma sea necesaria para servir los intereses generales. Y ello es lo que ocurre en el supuesto del artículo 76.1 LAU, pues, como antes se ha dicho, el beneficio en favor de las Administraciones Públicas se fundamenta en la existencia de un interés general, relativo al normal funcionamiento de dichas Administraciones: el de disponer del inmueble arrendado a un particular «para establecer sus oficinas o servicios».

C) Sin embargo, aun admitiendo esta justificación constitucional, es preciso determinar, en segundo término, si esta diferenciación legal en favor de las Administraciones Públicas es proporcionada con su finalidad y no entraña un resultado excesivo o injustificado, por privar al arrendatario de alguno de los derechos que el artículo 24 CE le reconoce, como en el presente caso han sostenido los órganos judiciales promovientes de las cuestiones y el Ministerio Fiscal. Lo que supone que el precepto impugnado ha de ser enjuiciado desde la perspectiva del artículo 24 CE, pues en el proceso de resolución del contrato de arrendamiento ante el Juez civil donde opera el beneficio del artículo 76.1 LAU para el arrendador-demandante cuando éste es una Administración Pública.

A este fin, una primera consideración es necesaria dado que los Autos de planteamiento de las cuestiones, aun partiendo del dato de que el arrendador de las viviendas en los procesos *a quo* era una Administración Pública, han soslayado ciertas consecuencias que necesariamente se derivan del mismo. Pues si la Administración Pública sólo puede obrar con «sometimiento pleno a la Ley y al Derecho» (art. 10.3 CE), no cabe prescindir de un aspecto del tema que, por ser anterior al inicio del procedimiento arrendaticio ante el Juez civil, en nada queda afectado por lo dispuesto en el artículo 76.1 LAU: el relativo a las exigencias que el Derecho administrativo impone al obrar de la Administración —tanto si opera como poder público en el ejercicio de sus potestades o, como aquí ocurre, en una simple relación de Derecho privado— y las correlativas garantías que este ordenamiento establece en favor de los particulares. Exigencias y garantías que se proyectan, en lo que importa al presente caso, sobre el acto administrativo que declara la necesidad de ocupación de la vivienda (art. 76.2 LAU) y constituye el presupuesto legal de la denegación de la prórroga del arrendamiento.

Admitido esto, sin que sea necesario entrar en un examen pormenorizado del obrar de la Administración en tal supuesto, sí conviene señalar, al menos, dos extremos relevantes a los fines del presente enjuiciamiento. De un lado, que instruido el expediente que conduce a la declaración ministerial exigida por el artículo 76.2 LAU, por tener un interés legítimo en cuanto afectado por la resolución del contrato locativo, en dicho expediente ha de darse audiencia al arrendatario «inmediatamente antes de redactar la propuesta de resolución» [art. 84 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que ha desarrollado lo dispuesto en el artículo 105.c) CE]. Lo que indudablemente permite la defensa de los derechos e intereses del arrendatario, con pleno respeto de «los principios de contradicción y de igualdad de los interesados en el procedimiento» (art. 85.3 LRJAP). A lo que se agrega, de otro lado, que el precepto impugnado no excluye la posibilidad para el arrendatario de impugnar ante la jurisdicción contencioso-administrativa el acto declarando la necesidad de la ocupación de la vivienda por parte de la Administración, en un proceso en el que aquel puede contar con todas las garantías que el artículo 24 CE le reconoce. Sin que ello implique en modo alguno «el desplazamiento de la carga de la prueba» en perjuicio del arrendador, sino la simple carga para el particular de recurrir dicho acto en sede judicial, dado que goza de la presunción de legalidad, como este Tribunal ha declarado en la STC 76/1990, fundamento jurídico 8.ºB).

D) En los Autos de planteamiento de las cuestiones de inconstitucionalidad se ha sostenido que el beneficio del artículo 76.1 LAU en favor de las Administraciones Públicas opera como una presunción *iuris et de iure*. De manera que, por no permitir prueba de contrario en el proceso civil sobre resolución del contrato de arrendamiento, posee efectos limitativos de la posición del arrendatario en dicho proceso, lo que vulnera la «igualdad de armas» garantizada por el artículo 24.2 CE.

Sin embargo, este planteamiento no puede ser acogido. En realidad, la norma contenida en dicho precepto entraña una limitación, justificada por el «interés general» al que sirven las Administraciones Públicas, que opera en la relación jurídica material debatida, esto es, en el contrato de arrendamiento, cuya prórroga puede denegarse por aquéllas al amparo de una causa legal, la situación de necesidad, que por efecto de la exención legal no precisa ser

justificada en el proceso civil. De lo que se deriva, ciertamente, que en dicho proceso no cabe que el inquilino discuta la necesidad de la ocupación cuando la misma se invoque por el arrendador-demandante que sea una Administración Pública para «establecer sus oficinas o servicios». Pero ello es debido no al debilitamiento *ex lege* de la posición procesal del inquilino, sino a la exclusión de esta cuestión del objeto propio del proceso arrendaticio por imperativo legal. Sólo desde la configuración por el legislador del objeto del proceso civil resulta posible, pues, evaluar la posición de las partes en el mismo; sin que esta configuración legal pueda desligarse de las exigencias y garantías que antes se han señalado en relación con el obrar de las Administraciones Públicas y a las que en nada afecta lo dispuesto en el artículo 76.1 LAU.

Teniendo esto en cuenta, es indudable que en el presente caso la contienda procesal ante el Juez civil ha de girar, exclusivamente, sobre el cumplimiento o incumplimiento de los requisitos y trámites que la Ley de Arrendamientos Urbanos establece en el artículo 76.1 *in fine*, el carácter jurídico público legalmente atribuido a la corporación arrendadora y la existencia de la declaración ministerial de necesidad de la ocupación (art. 76.2) y también, según la doctrina mayoritaria, sobre los concernientes al orden de selección de las viviendas y locales de negocios (arts. 64 y 72) y a la obligación del arrendador de ocupar los desalojos dentro de un determinado plazo (arts. 68.1 y 75.1), así como de no arrendarlos o ceder su goce o uso a un tercero hasta transcurrido cierto tiempo (arts. 68 y 75.2). Por consiguiente, pudiendo debatirse todas estas cuestiones en el proceso, cuyo objeto y las pretensiones que en él cabe deducir se encuentran así legalmente delimitadas únicamente respecto de estas cuestiones —y no de la excluida *ex lege* de la eventual controversia de las partes— se ha de predicar la exigencia constitucional derivada del artículo 24.2 CE. Por lo que no cabe estimar, en definitiva, el desequilibrio procesal contrario al principio de «igualdad de armas» que los órganos judiciales promueven de las cuestiones y el Ministerio Fiscal imputan al precepto aquí examinado en relación con el mencionado artículo 24.2 CE.

Voto particular concurrente que formula el Magistrado don Carlos de la Vega Benayas respecto de la Sentencia recaída en las cuestiones números 1658/88 y otras, sobre el artículo 76.1 de la Ley de Arrendamientos Urbanos.

Estando conforme con el fallo, lamento disenter de parte de la argumentación utilizada para justificar la constitucionalidad del artículo 76.1 LAU en cuanto no conculca el artículo 24.2 CE en relación al equilibrio procesal o igualdad de armas.

Considera la mayoría que ese principio de bilateralidad o defensa recíproca se cumple al subsistir la posibilidad de la defensa del arrendatario en aquellos extremos del artículo 76.1 *in fine* (carácter público del arrendador, declaración ministerial de la necesidad de la ocupación, selección de las viviendas o locales, no ceder al uso en cierto tiempo, etc.), y porque, además, queda excluido del proceso civil arrendaticio el tema de la «necesidad de la ocupación» como objeto propio de dicho proceso por imperativo legal [fundamento jurídico 5.D) de la Sentencia].

Es decir, no se argumenta en el sentido de que la exención de justificar la necesidad constituya una presunción *iuris et de iure* que impida al arrendatario la prueba en contrario, sino que la decisión se funda en que la necesidad (su justificación) está excluida como tema en el proceso arrendatario. Se quiere

salvar así, en mi opinión, la idea de un proceso sin contenido (en su sustancia, en su meollo, no en adhrencias procesales), de una jurisdicción automática, que ha de aceptar la autodeclaración de necesidad expuesta en la demanda (¿para qué la demanda?) del Estado o Corporaciones.

Todo lo cual podría ser más o menos defendible si antes no se hubiera dicho [en el mismo fundamento, apartado C), *in fine*] que el arrendatario tiene la «posibilidad de impugnar ante la jurisdicción contencioso-administrativa el Auto declarando la necesidad de la ocupación de la vivienda por parte de la Administración en un proceso en que aquel (el arrendatario) puede contar con todas las garantías del artículo 24 CE.

No se entiende cómo se excluye del proceso civil arrendaticio el tema de la necesidad, que antes se considera incluido en el proceso contencioso-administrativo.

En realidad —siempre en mi opinión— se está queriendo decir que ese privilegio concedido al arrendador no es una presunción *iuris et de iure*, sino *iuris tantum*, y que el arrendatario podrá intentar la prueba contraria, es decir, la de que la necesidad no existe.

Si eso se permite en la jurisdicción contencioso-administrativa, es obvio que la sentencia recaída en ese orden tendrá la eficacia de la cosa juzgada y los efectos que se determinen en la vía civil, cuestión en la que ahora no procede entrar.

Si es cierto, si cabe esa defensa en la jurisdicción contenciosa (ordinaria especializada) es claro que no hay necesidad de argumentar como se hace, es decir, con la idea de la exclusión de la *causa petendi* (necesidad de ocupación) como materia de conocimiento del Juez civil, quien, de no existir antes una sentencia de la jurisdicción contenciosa, se vería constreñido, como automática, a santificar la determinación gubernativa o corporativa.

Hubiera debido argumentarse —siempre, repito, en mi opinión— que el trato procesal beneficioso del artículo 76 LAU no es más que una presunción *iuris tantum* que permitirá siempre al arrendatario, bien en la jurisdicción contenciosa, bien en la civil en su defecto, impugnar esa presunción.

Madrid, a dieciséis de noviembre de mil novecientos noventa y tres.—
Carlos de la Vega Benayas.—Firmado y rubricado.

Voto particular que formula el Magistrado don José Gabaldón López respecto de la sentencia dictada en la cuestión de inconstitucionalidad número 1658/88 y acumuladas.

Lamento discrepar en parte del criterio de la mayoría en cuanto entiendo que la sentencia debió estimar todas las cuestiones de inconstitucionalidad planteadas y no sólo la número 1658/88; es decir, debió pronunciarse, según mi opinión, en el sentido de que todo el precepto legal objeto de la duda de constitucionalidad a que dichas cuestiones se refería, o sea, los párrafos 1.º y 2.º del artículo 76 de la Ley de Arrendamientos Urbanos, debían considerarse igualmente contrarios a la Constitución.

Son las que siguen las razones de mi discrepancia:

1.º Los indicados párrafos del artículo 76 de la LAU relevan de la obligación de justificar la necesidad de la ocupación de la finca arrendada, como causa legal de excepción de la prórroga forzosa del contrato de arrendamiento, cuando el arrendador sea el Estado, la Provincia, el Municipio, la Iglesia

Católica y las Corporaciones de Derecho Público y tengan que ocupar sus propias fincas para establecer sus oficinas o servicios.

Se trata, pues, de enervar la prórroga legal forzosa establecida por la Ley para el arrendador y este «beneficio de exención de prueba» constituye una ventaja, un privilegio de ciertos arrendadores cuya constitucionalidad ha sido puesta en duda desde el punto de vista del principio de igualdad (art. 14) como consecuencia de la diversidad de trato atribuida a unos arrendadores respecto de otros y también del artículo 24.2 de la Constitución al crear una diferencia de trato de una parte procesal (ciertos arrendadores) respecto de la otra (arrendatario). Importa en todo caso anteponer este segundo motivo referido a la diferenciación entre las posiciones procesales de arrendador y arrendatario como demandante y demandado en el proceso civil porque a él, a falta de acuerdo, abocará en todo caso la pretensión de denegación de la prórroga forzosa, y es en ese proceso donde el referido beneficio puede introducir una desigualdad entre las partes en cuanto al régimen de la prueba que iría en contra del principio de igualdad de armas en el proceso, implícito en el derecho a un proceso con todas las garantías (SSTC 27/1985, 227/1991 y 14/1992). Desigualdad en relación con la cual este Tribunal ha afirmado que la paridad de posición de las partes no es conciliable con la concesión de trato de favor en la utilización de trámites comunes a no ser que existan circunstancias singulares (STC 101/1989, fundamento jurídico 4.º) y es incompatible con la imposición de una irregular o indebida carga de la prueba (STC 227/1991, fundamento jurídico 3.º) y que asegura que ambas partes dispongan «de las mismas posibilidades y cargas de alegación, prueba e impugnación» (STC 66/1989, fundamento jurídico 12).

2.º El citado beneficio consiste, como antes digo, en «la exención de prueba» (párrafo 2.º), o sea, en que los entes a los que el precepto se refiere no «vengan obligados a justificar la necesidad» de la ocupación del inmueble arrendado «para establecer sus oficinas o servicios». Y ello en un proceso civil arrendaticio que se rige por los principios dispositivo y de aportación de prueba según los cuales el actor ha de probar los hechos constitutivos de su pretensión y el demandado los impeditivos, extintivos o excluyentes. Aquellas prescripciones constituyen, como la propia norma señala, «un beneficio de exención de prueba» en cuanto a la totalidad de los hechos justificantes de la necesidad de la ocupación para instalar las propias oficinas. Ello, aunque no impide que la otra parte aporte prueba en contrario, traslada sobre ella la carga de demostrar la inexistencia de la necesidad de la ocupación o de sus hechos básicos y esto repercute sobre su posición en el proceso, que ya no responde a la paridad probatoria entre las partes: y aún más puesto que habrá de demostrar la inexistencia de la necesidad, que no es solamente un hecho sino una apreciación del arrendador.

3.º Por lo tanto, dicho beneficio va incluso más allá de una simple presunción *iuris tantum* análoga a las que establece el artículo 63, el cual, tras sentar que la necesidad de la ocupación habrá de justificarse, articula varios casos en los cuales dicha necesidad se presume; sin embargo, en ellos no se dispensa de la prueba de los hechos básicos de cada presunción, puesto que ésta deberá deducirse de la demostración de aquéllos. En el artículo 76 en cambio se dispensa de toda prueba sobre la necesidad, con lo cual lo que viene a establecerse es, como el propio precepto indica, un «beneficio» que constituye un auténtico privilegio por virtud del cual la declaración o la decisión de ocupar la finca para establecer las propias oficinas releva de toda prueba sobre la

misma necesidad, y ésta se entenderá finalmente acreditada si la parte contraria, a la que se atribuye la carga de una prueba negativa, no demuestra lo contrario. En realidad, a la Administración le basta con decidir que necesita el inmueble a fin de instalar una oficina o servicio para quedar relevado de toda otra prueba, mientras que el arrendatario deberá intentar una prueba imposible si es previa (la inexistencia de la necesidad para ese fin), puesto que se tratará simplemente de desmentir aquella afirmación; y sin que ni siquiera esté prevista para el caso una fórmula de recuperación semejante a la del artículo 68 de la LAU.

4.º Trátase, pues, de un privilegio procesal que altera en cuanto a la prueba el principio de igualdad de armas. Y este privilegio, atribuido a determinados entes públicos (Estado, Provincia, Municipio) y extendido a las Corporaciones de Derecho Público y a la Iglesia Católica tuvo su fundamento en las prerrogativas de Derecho público atribuidas, por ser tales, a dichos entes. Una breve referencia a su origen lo demuestra: así, el precepto tiene su origen en el Real Decreto-ley de 17 de diciembre de 1924 [art. 5.F)] donde se permitió la denegación de la prórroga «en los casos de expropiación forzosa por causa de utilidad pública y en los que el Estado, Provincia o Municipio necesiten ocupar sus propios bienes para ejecutar proyectos de interés general»; la Ley de Bases de Arrendamientos Urbanos (31 de diciembre de 1946) suprimió el supuesto de «expropiación forzosa» y se agregaron las Corporaciones de Derecho Público; se empleó ya la expresión «no vendrán obligados a justificar la necesidad» que ha llegado a la Ley de Bases de 22 de diciembre de 1955 y finalmente a los textos de 1956 y 1964. De hecho, el supuesto de «expropiación forzosa del inmueble» ha permanecido en el artículo 114.9, al margen del privilegio señalado, como una causa, no de denegación de prórroga, sino de resolución del contrato arrendaticio, determinante incluso del desahucio administrativo.

5.º El referido privilegio, atribuido, pues, en consideración al carácter de Administración Pública de los arrendadores, les reserva, en el proceso civil derivado de la relación arrendaticia, una prerrogativa de Derecho público que rompe como antes se dice el principio de igualdad de armas procesales. Mas es de ver que la Administración Pública, que a fin de entregar a particulares la posesión de sus fincas tiene la posibilidad de hacerlo mediante relaciones de Derecho público en las cuales conserva su posición de supremacía y las prerrogativas consiguientes, libremente se sometió a la normativa del Derecho privado al otorgar un contrato de naturaleza civil como el arrendamiento urbano. A la misma normativa privada seguirán por ello sometidas las incidencias de este contrato, entre ellas la denegación de la prórroga y, por supuesto, el proceso arrendaticio para recuperar la posesión. Sin embargo, los preceptos cuestionados insertan en la regulación de estos arrendamientos un privilegio fundado (incluso en su origen legal como hemos visto) en la potestad típicamente pública de la Administración de expropiar bienes o derechos por causa de pública utilidad, declarando por sí misma la necesidad de la ocupación. El que en estos casos la eventual expropiación tuviera como objeto un derecho (el del arrendatario a la prórroga) y no la propiedad del bien no se opone a la anterior consideración ni a sus consecuencias. Estas son evidentes: el orden jurídico privado, en una relación típicamente privada como es la que regula la LAU no puede verse alterado simplemente por el hecho de que la Administración sea el arrendador en un contrato en el que no actuó como ente público sino como simple parte de aquella relación.

6.º No cabe en el caso contemplar la legitimidad del precepto considerando que se trata de una resolución administrativa previa, fiscalizable ante la jurisdicción contencioso-administrativa y que constituya luego premisa no revisable en el proceso civil. La declaración de la necesidad habrá de hacerse lógicamente mediante una resolución administrativa (y, en el caso de las Corporaciones, dictada por el Ministro), como en este caso exige expresamente el precepto. No cabe sin embargo inferir en ello sin más la posibilidad de que dicho acto sea revisable en vía contencioso-administrativa, puesto que más bien parece ser su naturaleza la de una cuestión de índole civil en cuanto no es un acto previo al contrato, sino, simplemente, una mera declaración sobre la necesidad para instalar una dependencia propia, formulada en el seno de una relación privada y para tener efectos en un proceso civil.

Por otra parte, ese mismo carácter de constatación de hechos la aleja de una posible analogía con los denominados actos separables, verdadero procedimiento de preparación y conclusión por la Administración de un contrato privado y cuya fiscalización contenciosa es capaz de determinar la invalidez de éste. Y tampoco cabe analogía alguna respecto de lo previsto en los artículos 78 y 114.9 y 10 de la propia LAU; en cuanto al primero, porque el derribo de la finca determinante de la causa segunda de excepción a la prórroga se llega mediante un procedimiento administrativo en el cual se obtiene la autorización para derribar, previas ciertas comprobaciones y compromisos, y es esa autorización el acto recurrible administrativamente, pues sólo cuando ha ganado firmeza es posible el desahucio. Respecto de la expropiación, el supuesto es distinto en cuanto se refiere a la propiedad del inmueble. Y en la ruina, se trata también de una resolución administrativa cuyo objeto es solamente esa declaración y que, una vez firme, constituye causa de resolución del contrato a esgrimir ante el Tribunal civil (salvo si se manifiesta como inminente).

7.º Muéstrese, pues, como conclusión, la de que este beneficio es una prerrogativa de Derecho público con efectos en un proceso de Derecho privado y contraviniendo el principio de igualdad de armas en la prueba, incluido en el artículo 24.2 de la Constitución y procedía declararlo así en respuesta a la cuestión suscitada.

Esta decisión tanto comprende a los entes públicos administrativos mencionados en el artículo 76 como a la Iglesia Católica, incluido junto a las Corporaciones de Derecho público en su párrafo primero, lo cual tuvo lugar por virtud de la asimilación que el Decreto de 22 de julio de 1948 hizo de la misma a dichas Corporaciones, y sustituida en la Ley de Bases de 22 de diciembre de 1955 por la expresa mención a la Iglesia Católica junto al Estado, la Provincia y el Municipio. Equiparación (con mención expresa o implícita) que deberá comportar ahora para la Iglesia Católica igual conclusión que la obtenida para los entes a los que se asimiló, es decir, que también respecto a ella y por iguales razones debe considerarse contrario a la Constitución (y nulo por tanto) el privilegio que el artículo 76.1 de la LAU enuncia.

F. C. D.

2. *Sentencia de 21 de octubre de 1993.*—LEY DE PROPIEDAD HORIZONTAL.—Su artículo 19 es constitucional pues no se opone al artículo 33 de la Constitución.—Pleno.—Ponente: Sr. Viver Pi-Suñer.