

I. Sentencias del Tribunal Constitucional

POR FRANCISCO CORRAL DUEÑAS

Sentencia de 17 de diciembre de 1996.—REPRESENTACION PROCESAL DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS.—Es necesario el Procurador con poder; sólo están exentos el Abogado del Estado y el Ministerio Fiscal.—Pleno.—Ponente: Sr. Rodríguez Bereijo.

Antecedentes.—Los hechos de los que nace la pretensión de amparo son los siguientes:

a) El Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares dictó su Sentencia 601, de 14 de noviembre de 1994 (autos n.º 482/93), desestimando el recurso promovido por doña María Soledad Martorell Castillejo contra el Decreto del Consejo de Gobierno de Baleares 18/1993, de 24 de febrero, que había declarado bien de interés cultural el molino de agua de Sa Val (Menorca).

b) La demandante, disconforme con la Sentencia, interpuso recurso de casación. La Administración de la Comunidad Autónoma se personó ante el Tribunal Supremo mediante escrito, que tuvo entrada en su Registro el 19 de enero de 1995, suscrito por el Letrado Jefe de su Departamento Jurídico.

c) La Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Alto Tribunal dictó providencia, de 2 de marzo de 1995, resolviendo que la Administración de las Islas Baleares debía comparecer mediante Procurador con apoderamiento al efecto, de cuya carga procesal sólo están exentos el Abogado del Estado y el Ministerio Fiscal, conforme determina el segundo inciso del punto 1 del artículo 97 LJCA, señalando un plazo de diez días para que la Administración autonómica pudiera subsanar el expresado defecto, bajo los apercibimientos legales.

d) La Administración balear interpuso recurso de súplica en tiempo y forma, cuestionando la corrección jurídica de la decisión anterior por implicar una interpretación de las normas procesales irrazonable y contraria a la igualdad de trato que preside el régimen de representación judicial del Estado y de las Comunidades Autónomas previsto en el artículo 447 LOPJ.

e) Mediante Auto de 25 de junio de 1995 se confirmó el requerimiento anterior, reafirmando el criterio sentado por la Sección 6.ª de la misma Sala de Autos de 16 de septiembre de 1994 y 6 de abril de 1995, en el sentido de que las Comunidades Autónomas y los entes locales deben comparecer en el recurso de casación por medio de Procurador por exigirlo así el artículo 97.1 LJCA.

El Auto afirma que es evidente que ese precepto que impone la comparecencia mediante Procurador para interponer y sustanciar el recurso de casación constituye una norma especial respecto de la regla general sobre representación y defensa de las partes en el recurso contencioso-administrativo, que se contiene en el capítulo III del título II de la LJCA, y que las partes, que pueden ser representadas en principio con Abogado con poder al efecto, han de comparecer en casación mediante Procurador. No existe razón alguna que justifique el trato singular para las Comunidades Autónomas, pues la *ratio legis* del artículo 97.1 está en la necesidad de facilitar la comunicación del Tribunal de casación con las partes; lo que se consigue a través de los Procuradores de los Tribunales, quienes al tener despacho en la propia sede del Tribunal reciben en ésta las notificaciones, citaciones y demás actos de comunicación, haciendo innecesario el empleo de otros medios permitidos pero que suponen un entorpecimiento en la sustanciación del recurso, con riesgo de inseguridad y con pérdida de eficacia en la tramitación. Permitir la comparecencia de las Comunidades Autónomas sin Procurador constituiría un trato desigual, que no se compadece con el principio de igualdad de las partes en el proceso.

La diferente situación en los servicios jurídicos del Estado, con Abogados permanentemente adscritos al Tribunal de Casación y despacho en la propia sede, lo mismo que sucede con los miembros del Ministerio Fiscal, justifica que comparezcan en la tramitación y sustanciación del recurso de casación, lo que tampoco sucedería si la defensa del Estado se encomendara a un Abogado colegiado ajeno a dichos servicios jurídicos.

3. La demanda de amparo legal alega que el Auto judicial impugnado efectúa una interpretación de la legislación procesal contraria al principio de igualdad y supone además una denegación de la tutela judicial en la medida en que somete a la Comunidad Autónoma a una carga procesal irrazonable.

La representación procesal de la Comunidad Autónoma ha de ser comparada, lógicamente, con la del Estado, y no solamente por la naturaleza común de sus respectivas Administraciones públicas, sino también por la similitud entre sus respectivos regímenes de asistencia jurídica (implícita en la STS 69/1985 y reiterada en numerosas resoluciones del Tribunal Supremo, como las Sentencias de 29 de noviembre de 1993 y de 7 de julio de 1992), con sólido fundamento en la Ley Balear 5/1994, de representación y defensa en juicio de la Administración, y en el tenor literal del artículo 447.2 LOPJ. Es desafortunada la referencia al principio de igualdad de armas, porque es predicable dentro del proceso y no se rompe por las desigualdades y privilegios (*privata lex*) que ostenta la Administración en la fase previa, como la no exigencia de colegiación de los Letrados (STC 69/1985).

La discriminación creada entre la Administración autonómica y la del Estado carece de justificación objetiva y razonable, pues procede del mero hecho de no contar con despacho en la sede del Tribunal Supremo. La consecuencia es un elevado coste económico a la vista de los honorarios establecidos para los Procuradores y que al cabo de un año es posible que aquélla comparezca en decenas de recursos de casación, muchos de ellos en cuantía indeterminada. Cabría interrogarse por qué razón tiene sede en el Alto Tribunal el Abogado del Estado y no las Comunidades Autónomas cuando aquél tiene competencia en todo el territorio nacional. Al ser la Administración del Estado la competente para proveer los medios de administrar justicia (arts. 149.1.5 CE y 37.1 LOJP) y ser la propietaria de los locales donde se ubican

físicamente los Juzgados y Tribunales, se reserva parte de dichos edificios para sus propios representantes. Es evidente que la Administración autonómica no puede disponer de una parte de la sede del Tribunal Supremo, pero esta circunstancia no puede justificar una desigualdad de trato tan grave. Si a la Administración del Estado se le otorga un trato preferente como propietaria del edificio que ocupa el Tribunal Supremo, nunca se le puede exceptuar del cumplimiento de requisitos procesales, que han de ser exigidos por igual a todas las Administraciones públicas.

El artículo 97.1 LJCA se refiere a los particulares, no a las Administraciones, legalmente exceptuadas del precepto en virtud del artículo 447.2 LOPJ. Además, la decisión impugnada es desproporcionada, pues la comunicación con el Tribunal Supremo puede conseguirse haciendo que la Comunidad Autónoma designe un domicilio en Madrid a efecto de notificaciones, de acuerdo con el artículo 4. LEC. A mayor abundamiento, la decisión cuestionada no responde a un criterio común de otras Secciones de la Sala Tercera.

Finalmente, el Auto impugnado deniega injustificadamente la tutela judicial que la Constitución garantiza en términos de efectividad. La arbitrariedad de la actuación judicial conlleva una vulneración del artículo 24, al mismo tiempo que del artículo 14. Los órganos judiciales no pueden imponer requisitos o deducir consecuencias de la legislación, que es la que define las condiciones de acceso a la justicia que impidan, obstaculicen, limiten o disuadan dicho acceso. Por el contrario, deben aplicar las condiciones legalmente establecidas desde la óptica más favorable para el ejercicio de la acción. En la medida en que el artículo 447.2 LOJP está vigente, tiene rango de Ley Orgánica y establece la norma especial por razón del sujeto que rige la representación en juicio de las Administraciones públicas, la decisión impugnada deniega la tutela judicial efectiva a que la Comunidad Autónoma tiene derecho.

Fallo.—El Tribunal Constitucional ha denegado el amparo basándose en los siguientes

Fundamentos jurídicos

1. La Administración autonómica recurrente alega vulneración de su derecho fundamental a la tutela judicial efectiva sin indefensión, que enuncia el artículo 24.1 CE, así como de su derecho a la igualdad del artículo 14 CE, porque la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo le requiere que comparezca ante ella, en el recurso de casación pendiente, mediante Procurador de Madrid. Las resoluciones judiciales impugnadas se fundan en el artículo 97.1 LJCA, que dispone que la Sala ante la que se prepara el recurso de casación «emplazará a las partes para su comparecencia, mediante Procurador, en el plazo de treinta días ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo».

La representación de la Administración balear sostiene que ese requerimiento ignora que la representación y defensa de las Comunidades Autónomas corresponde a los Letrados que sirven en los servicios jurídicos de sus Administraciones, tal y como dispone el artículo 447.2 LOPJ. Además, al exigirles que actúen a través de Procurador se les hace de peor condición que a la Administración del Estado (cuya representación viene regulada en términos análogos en el apartado 1.º de ese mismo art. 447), cuyos Abogados disponen

de despacho para notificaciones en el mismo edificio que sirve de sede al Tribunal Supremo, lo que determina una discriminación constitucionalmente inaceptable.

2. Que las Comunidades Autónomas deban comparecer ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo mediante Procurador de los de Madrid, a tenor del artículo 97.1 LJCA, o puedan efectuarlo mediante los Letrados de sus servicios jurídicos, en virtud del artículo 447.2 LOPJ, es una cuestión procesal discutible, como acreditan las diversas resoluciones adoptadas por las Secciones que forman la Sala Tercera que menciona la demanda de amparo. Pero cualquiera de las dos soluciones se encuentra fundada en la Ley, sin que en modo alguno pueda ser considerada arbitraria ninguna de ellas.

Sin embargo, desde la perspectiva constitucional, las resoluciones judiciales impugnadas, que exigen que en el recurso de casación la Administración se persone mediante Procurador no vulneran en modo alguno el artículo 24.1 CE. Este precepto garantiza «el acceso a la justicia como elemento esencial del contenido de la tutela judicial, consistente en provocar la actividad jurisdiccional que desemboque en la decisión del Juez (STC 19/1981)». En cambio, «el sistema de recursos se incorpora a la tutela judicial en la configuración que le dé cada una de [las] leyes de enjuiciamiento reguladoras de los diferentes órdenes jurisdiccionales, sin que ni siquiera exista un derecho constitucional a disponer de tales medios de impugnación, siendo imaginable, posible y real la eventualidad de que no existan, salvo en lo penal (SSTC 140/1985, 37/1988 y 106/1988)». Respecto al acceso a los recursos establecidos por la Ley, el artículo 24 CE solamente veda que la vía del recurso sea cerrada «arbitrariamente o *intuitu personae*». Cuando existen dos interpretaciones admisibles según el tenor de las leyes procesales vigentes, la balanza constitucional no puede inclinarse en ningún sentido para optar entre dos soluciones ambas razonables sin interferir en el núcleo de la potestad de juzgar cuya independencia de criterio predica la Constitución (STC del Pleno de este Tribunal 37/1995, fundamentos jurídicos 5.º y 6.º, y resoluciones posteriores sintetizadas en la STC 138/1995, fundamento jurídico 2.º).

3. El razonamiento, fundamentado en el artículo 24 CE de la Comunidad Autónoma recurrente, se apoya en la premisa que el Tribunal Supremo debía haber seguido la interpretación de la Ley Procesal más favorable para el acceso al recurso de casación de entre las varias posibles. Pero ese criterio ha sido revisado en nuestra jurisprudencia constitucional a partir de la STS 37/1995, como indica el Ministerio Fiscal.

El núcleo del derecho a la tutela judicial de quienes fueron parte en el proceso judicial previo quedó, pues, satisfecho en la Sentencia de fondo dictada en la instancia por el Tribunal Superior de Justicia de Baleares. El derecho al recurso que la Ley haya podido crear, en el presente caso el recurso de casación contencioso-administrativo, debe ser satisfecho cumpliendo los requisitos procesales establecidos por la norma e interpretados de manera no arbitraria por el Tribunal competente para conocer del recurso, como así ha acontecido.

Por añadidura, en el presente caso la Sala ha ofrecido una oportunidad a la parte para subsanar el requisito de personación omitido. Por lo que tampoco desde esta perspectiva cabe hablar de indefensión.

4. La alegación del principio de igualdad del artículo 14 CE no puede prosperar.

En primer lugar, nuestra jurisprudencia ha declarado que «los entes públicos no pueden ser considerados como titulares del derecho fundamental a la no discriminación amparado por el artículo 14 CE, que se refiere a los españoles, y no es de aplicación a las personas jurídico-públicas en cuanto tales» (STC 13/1996, fundamento jurídico 3.º, y AATC 135/1985, 139/1985 y 106/1988).

No obstante, este Tribunal, no sin ciertos matices y cautelas (SSTC 64/1988, fundamento jurídico 1.º *in fine*; 197/1988, fundamento jurídico 4.º; 257/1988, fundamento jurídico 3.º; 91/1995, fundamento jurídico 2.º; 129/1995 y 123/1996, fundamentos jurídicos 3.º y 4.º), ha reconocido a las personas jurídicas de Derecho Público el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva en cuanto el ordenamiento les reconoce capacidad para ser parte en un proceso (SSTC 4/1982, fundamentos jurídicos 4.º y 7.º; 19/1983, fundamento jurídico 2.º) y, por ello, tales personas tienen también acceso al recurso de amparo frente a la violación de tal derecho (STC 100/1993, fundamento jurídico 3.º). Pero, como ya se declaró en la STC 100/1993 antes citada, no cabe extender sin más esta doctrina sobre la titularidad de las Entidades públicas del derecho a la tutela judicial efectiva a otros derechos fundamentales susceptibles de ser invocados en amparo. Por consiguiente, la presente alegación de trato desigual entre la representación procesal de la Administración de la Comunidad Autónoma y la de la Administración General del Estado carece de relevancia constitucional, pues el principio de igualdad del artículo 14 CE, cimentado en la dignidad de la persona como fundamento del orden público (art. 10.1 CE) y que está en la base de la noción misma del derecho fundamental es de todo punto ajeno a la cuestión.

La afirmación anterior no se ve acompañada por la STC 302/1994 (fundamento jurídico 5.º), mencionada por la parte demandante. Esa Sentencia rechazó la alegación de igualdad que había suscitado la Generalidad de Valencia, sin entrar a analizar su aplicabilidad, por la simple razón de que no se postulaba ninguna igualdad de tratamiento, sino, al contrario, un trato diferente, *prima facie*, ajeno al artículo 14 CE; pues es doctrina reiterada de este Tribunal que el derecho a la igualdad consagrado en el citado precepto constitucional no ampara la falta de distinción entre supuestos desiguales, esto es, el hipotético derecho a imponer o exigir diferencias de trato (SSTC 52/1987, fundamento jurídico 3.º; 136/1987, fundamento jurídico 6.º; 48/1989, fundamento jurídico 5.º). Por consiguiente, siendo ajena al ámbito del artículo 14 CE la llamada «discriminación por indiferenciación» (SSTC 86/1985, fundamento jurídico 3.º; 19/1988, fundamento jurídico 6.º, y 308/1994, fundamento jurídico 5.º), la supuesta quiebra del principio de igualdad que se aduce por este motivo debe ser rechazada.

Finalmente, cabe añadir que la doctrina que niega que la Constitución pueda respaldar la exigencia de un trato igual a las distintas Administraciones públicas —exigencia cuya oportunidad, utilidad y acierto debe ser valorada por los cauces políticos y administrativos pertinentes, no por los de protección constitucional de los derechos fundamentales— encuentra su respaldo en la misma razón de ser de la propia jurisdicción de amparo. Como ha subrayado la STC 257/1988, el recurso de amparo «no constituye una vía abierta a los poderes públicos para la defensa de sus actos y de las potestades en que éstos se basan, sino, justamente, un instrumento para la correcta limitación de tales potestades y para la eventual depuración de aquellos actos en defensa de los derechos fundamentales y libertades públicas de los particulares» (fun-

damento jurídico 4.º, en el mismo sentido que el ATC 139/1985 y la STC 123/1996).

La conclusión alcanzada priva de significado a las restantes alegaciones formuladas por la recurrente en este proceso.

F. C. D.