

¿GOZAN DE DERECHOS FUNDAMENTALES LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS? (STC 175/2001, de 26 de julio)

Por

M.^a TERESA CARBALLEIRA RIVERA
Profesora Titular de Derecho Administrativo
Santiago de Compostela

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. SOBRE LA TITULARIDAD DE DERECHOS FUNDAMENTALES DE LAS PERSONAS JURÍDICAS.—III. SOBRE LA TITULARIDAD DE DERECHOS FUNDAMENTALES DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS: 1. *El reconocimiento de la titularidad*. 2. *Un motivo más para huir del Derecho administrativo*.—IV. SOBRE LA LEGITIMACIÓN PARA INTERPONER EL RECURSO DE AMPARO.—V. EL DERECHO A LA IGUALDAD.—VI. EL DERECHO A LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA: 1. *Sobre el reconocimiento del derecho*. 2. *Sobre el contenido del derecho*. 3. *Sobre el acceso a la jurisdicción de las Administraciones públicas*: 3.1. Algunas cuestiones previas. 3.2. El acceso a la justicia frente al legislador. 3.3. El acceso a la justicia frente a jueces y tribunales. 4. *La protección de la indefensión procesal*.

I. INTRODUCCIÓN

Desde 1982, el Tribunal Constitucional viene intentando dar respuesta a la cuestión de si los entes públicos pueden ser titulares de derechos fundamentales y, consiguientemente, recabar su protección en vía de amparo. Y desde esa misma fecha intenta igualmente, a golpes de la necesidad, construir una doctrina constitucional que despeje los numerosos interrogantes que se ciernen sobre tan trascendental tema. Esta doctrina, por las propias características del contexto en el que se va perfeñando, no siempre responde a convicciones sólidas e invariables, sino que muestra una dirección vacilante y a veces divergente, siguiendo la estela dejada por los propios avatares del recurso de amparo. Con todo, la sobrada veintena de sentencias dictadas por el Tribunal Constitucional en la materia dejan traslucir la corriente imperante en su seno y la clara progresión hacia la inadmisión del recurso de amparo presentado por las Administraciones públicas y con él, además, la negación de la titularidad de derechos fundamentales, salvo honrosas excepciones, como tendremos ocasión de comprobar.

Para adentrarnos en este terreno, conviene hacerlo intentado averiguar la respuesta dada por el Tribunal Constitucional a tres cuestiones que, a nuestro modo de ver, constituyen la columna vertebral del tema. Son éstas las de saber si las personas jurídico públicas pueden ser titulares de derechos fundamentales; si están, además, legitimadas para interponer un recurso de amparo; y, caso de reconocérseles lo anterior, qué aspectos del de-

recho amparan y frente a quién. Vayamos, pues, desgranando al hilo del examen de la jurisprudencia constitucional cada uno de estos puntos.

II. SOBRE LA TITULARIDAD DE DERECHOS FUNDAMENTALES DE LAS PERSONAS JURÍDICAS

A la cuestión básica de si las personas jurídicas podían hacer uso del recurso de amparo en defensa de sus derechos fundamentales en tanto que titulares de los mismos, tuvo que responder el Tribunal Constitucional en los inicios de su andadura. Para ello y frente al silencio guardado por nuestra Constitución, el Tribunal se decantó por una lectura abierta y generosa de sus preceptos constitucionales, entendiendo que ningún obstáculo existe en la Constitución que impida tal posibilidad a las personas jurídicas y sí muchas razones basadas en la propia naturaleza de algunos derechos fundamentales y la efectividad de otros para afirmar la oportunidad de este reconocimiento. Así lo manifiesta en muchas de sus sentencias, que bien podrían sintetizarse en la *STC 139/1996, de 26 de diciembre*, cuando dice:

«La Constitución española no contiene ningún pronunciamiento general acerca de la titularidad de derechos fundamentales de las personas jurídicas, a diferencia, por ejemplo, de la Ley Fundamental de Bonn de 1949, en la que expresamente su artículo 19.3 reconoce que los derechos fundamentales rigen para las personas jurídicas nacionales en tanto y en cuanto, por su naturaleza, sean aplicables a las mismas. De todos modos, si bien lo anterior es cierto, también lo es que ninguna norma, ni constitucional ni de rango legal, impide que las personas morales puedan ser sujetos de los derechos fundamentales» (FJ 4).

Esta sentencia reproduce lo dicho en la *STC 137/1985, de 17 de octubre*, en la que, evidentemente, tampoco apreció ningún impedimento para que determinados derechos fundamentales amparasen a las agrupaciones de individuos con personalidad jurídica, sin necesidad, incluso, de que fuesen manifestación del ejercicio de ningún derecho fundamental individual. Basta, como dice su fundamento jurídico tercero, con que «la *persona jurídica* venga a colocarse en el lugar del sujeto privado comprendido dentro del área de la tutela constitucional, y todas las hipótesis en que la instrumentación del derecho a la libertad no aparezcan o sean incompatibles con la naturaleza y la especialidad de fines del ente colectivo», para que dicha tutela pueda extenderse a este tipo de sujetos. Y así se demuestra en esta sentencia cuando hace titular a las sociedades mercantiles de aquellos derechos fundamentales que por su naturaleza le sean de aplicación, como es el de la inviolabilidad del domicilio establecido en el artículo 18.2 CE.

Sostiene, por tanto, el Tribunal Constitucional que «nuestro Texto Constitucional, al establecer el derecho a la inviolabilidad del domicilio, no lo circunscribe a las personas físicas, siendo pues extensivo o predicable igualmente en cuanto a las personas jurídicas, del mismo modo que este Tribunal ha tenido ocasión de pronunciarse respecto de otros derechos fundamentales, como pueden ser los fijados en el artículo 24 de la misma CE» (FJ 3).

Igualmente expresiva es la *STC 64/1988, de 12 de abril*, en la que el Tribunal Constitucional va diseccionando la materia empezando por admitir la titularidad de los derechos fundamentales a los individuos y, por extensión, a las organizaciones y grupos de individuos. En el fundamento jurídico primero señala que la plena efectividad de los derechos fundamentales exige reconocer que

«la titularidad de los mismos no corresponde sólo a los individuos aisladamente considerados, sino también en cuanto se encuentran insertos en grupos y organizaciones, cuya finalidad sea específicamente la de defender determinados ámbitos de libertad o realizar los intereses y los valores que forman el sustrato último del derecho fundamental. [...] En este sentido, la jurisprudencia de este Tribunal ha señalado que el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos lo pueden ejercer los partidos políticos, que el derecho de asociación lo pueden ejercer no sólo los individuos que se asocian, sino también las Asociaciones ya constituidas, y que el derecho a la libertad de la acción sindical corresponde no sólo a los individuos que fundan Sindicatos o se afilian a ellos, sino también a los propios Sindicatos» (FJ 1).

Esta generosidad de planteamientos efectuada por el Tribunal Constitucional respecto de la titularidad de los derechos fundamentales a través del otorgamiento de ese efecto amplificador al término ciudadano, fue reconfigurándose progresivamente con el fin de vincular aquélla a la naturaleza misma del derecho. De modo que según cuál fuese el *contenido* del derecho así se otorgaría la titularidad del mismo a las personas individualmente consideradas o a sus agrupaciones jurídicas. En este sentido se pronuncia la *STC 19/1983, de 14 de marzo*, cuando contrapone el derecho en cuestión a su destinatario:

«La cuestión de la titularidad de los derechos fundamentales no puede ser resuelta con carácter general en relación a todos y cada uno de ellos. La mera lectura de los artículos 14 a 29, a que antes nos referíamos, acredita que existen derechos fundamentales cuya titularidad se reconoce expresamente a quienes no pueden ser calificados como ciudadanos, como las comunidades —art. 16—, las personas jurídicas

—art. 27.6— y los sindicatos —art. 28.2—; que hay otros derechos fundamentales que por su propio carácter no entran en aquellos de los que eventualmente no pueden ser titulares las personas jurídicas, como la libertad personal —art. 17— y el derecho a la intimidad familiar —art. 18— y, por último, en algún supuesto, la Constitución utiliza expresiones cuyo alcance hay que determinar, como sucede en relación a la expresión todas las personas, que utiliza el artículo 24» (FJ 2).

La laxitud de este reconocimiento en favor de las personas jurídicas, únicamente condicionado por la propia naturaleza del derecho pretendido, irá, no obstante, recortándose y ciñéndose a unos supuestos concretos que se encargará de perfilar la mencionada STC 139/1996, de 26 de septiembre, cuando vincula la titularidad de aquéllos a la propia *naturaleza y objeto de la persona jurídica*:

«Si el objetivo y función de los derechos fundamentales es la protección del individuo, sea como tal individuo o sea en colectividad, *es lógico que las organizaciones que las personas naturales crean para la protección de sus intereses sean titulares de derechos fundamentales, en tanto y en cuanto éstos sirvan para proteger los fines para los que han sido constituidas*. En consecuencia, las personas colectivas no actúan, en estos casos, sólo en defensa de un interés legítimo en el sentido del artículo 162.1.b) de la CE, sino como titulares de un derecho propio. Atribuir a las personas colectivas la titularidad de derechos fundamentales, y no un simple interés legítimo, supone crear una muralla de derechos frente a cualesquiera poderes de pretensiones invasoras, y supone, además, *ampliar el círculo de la eficacia de los mismos, más allá del ámbito de lo privado y de lo subjetivo para ocupar un ámbito colectivo y social*» (FJ 4).

A lo que añade un nuevo matiz cual es la *imbricación del derecho protegido a los fines de la persona colectiva*. Así, «debe existir un reconocimiento de titularidad a las personas jurídicas de *derechos fundamentales acordes con los fines* para los que la persona natural las ha constituido» (STC 139/1996, de 26 de septiembre, FJ 4). Pero tan importante como esto es que «debe reconocerse otra esfera de protección a las personas morales, asociaciones, entidades o empresas, gracias a los derechos fundamentales que *aseguren el cumplimiento de aquellos fines para los que han sido constituidas*, garantizando sus condiciones de existencia e identidad» (ídem, FJ 4).

En suma, lo que viene a sentar el Tribunal Constitucional es que el reconocimiento genérico a favor de las personas jurídicas debe someterse a un examen sustantivo y finalista en los términos vistos. Consiguientemente:

«Desde un punto de vista constitucional, existe un reconocimiento, en ocasiones expreso y en ocasiones implícito, de la titularidad de las personas jurídicas a determinados derechos fundamentales. Ahora bien, esta capacidad, reconocida en abstracto, necesita evidentemente ser delimitada y concretada a la vista de cada derecho fundamental. Es decir, *no sólo son los fines de una persona jurídica los que condicionan su titularidad de derechos fundamentales, sino también la naturaleza concreta del derecho fundamental considerado*» (ibídem, FJ 4).

III. SOBRE LA TITULARIDAD DE DERECHOS FUNDAMENTALES DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

1. *El reconocimiento de la titularidad*

Todo lo expuesto es perfectamente extrapolable a las personas jurídicas públicas, a las que en principio le son reconocidos aquellos derechos fundamentales cuyo contenido sea compatible con la naturaleza del ente público. Así lo afirma implícitamente el Tribunal Constitucional en las SSTC 4/1982, de 8 de febrero; 19/1983, de 14 de marzo; 257/1988, de 22 de diciembre, o 64/1988, de 12 de abril, entre otras. Según esta última, aun partiendo de la regla de que los derechos fundamentales y las libertades públicas son derechos individuales, cabe reconocer excepciones «pues diferentes circunstancias pueden determinar que sean titulares de derechos fundamentales no sólo los individuos aisladamente considerados, sino también los grupos y organizaciones en los que éstos se integran, *incluyendo a las personas jurídicas, tanto las de Derecho privado como las de Derecho público*» (FJ 1).

Ningún inconveniente existe en admitir la titularidad de éstos respecto de «*las personas jurídicas de Derecho público, siempre que recaben para sí mismas ámbitos de libertad, de los que deben disfrutar sus miembros, o la generalidad de los ciudadanos, como puede ocurrir singularmente respecto de los derechos reconocidos en el artículo 20 cuando los ejercitan corporaciones de Derecho público*» (FJ 1). Ni tampoco cuando exigen la prestación de la actividad judicial reconocida en el artículo 24 CE, pues «tal derecho corresponde a las personas físicas y a las personas jurídicas, y entre estas últimas tanto a las de Derecho privado como a las de Derecho público» (FJ 1).

Evidentemente, no todos los derechos fundamentales protegidos por el recurso de amparo son susceptibles de ser aplicados a las Administraciones públicas, ni todas pueden gozar por igual de los mismos, no ya por la propia naturaleza del derecho, sino por los fines y contenidos de la Administración titular. De hecho, como ya ha puesto de manifiesto el Tribunal Constitucional, hay derechos fundamentales, como el de secreto profesional, de los que puede ser titular un Colegio profesional, habida cuenta de

su contenido y los fines perseguidos por aquél, que no son trasladables a otra Administración pública como podría ser, por ejemplo, un Organismo de Cuenca. Pero, por encima de estas particularidades, es evidente que derechos como el de igualdad, recogido en el artículo 14 CE, o el derecho a la tutela judicial efectiva del artículo 24 CE sí pueden aplicarse a todas las entidades públicas y, por lo tanto, otorgárseles la titularidad y defensa de los mismos. En esta línea se expresa el voto emitido por el Magistrado D. Manuel Jiménez de Parga cuando matiza la diferencia entre derechos humanos y derechos fundamentales. Los primeros «son inherentes a la naturaleza de todos los seres», mientras que los segundos «han sido formalizados por la historia». Desde esta distinción, «el Estado y las demás entidades jurídico públicas, son titulares de derechos fundamentales —que no son siempre la consecuencia histórica de un derecho humano— gracias a cuyo ejercicio se convive en paz, libertad y con seguridad» (STC 175/2001, de 26 de julio).

Lo dicho es perfectamente evidenciable a la luz de las sentencias dictadas por el Tribunal Constitucional, puesto que todas resuelven recursos de amparo interpuestos por alguna Administración pública con ocasión de la vulneración de alguno de los dos preceptos constitucionales citados. No obstante, tal constatación no ha de llevarnos a la conclusión de que su protección constitucional discurre por los mismos derroteros. Antes bien, la jurisprudencia dictada de los años noventa hasta la actualidad no deja duda de las grandes diferencias de trato otorgado a sendos derechos respecto de los entes públicos, de modo que únicamente se les va a reconocer la titularidad del derecho contenido en el artículo 24 CE y se va a negar sistemáticamente la titularidad del derecho a la igualdad.

Es así que no puede establecerse un criterio general y unívoco para responder a la pregunta de si las Administraciones públicas pueden ser titulares de derechos fundamentales, pues ello dependerá de la naturaleza del derecho en cuestión y del momento en que el Tribunal haya dado respuesta a esta pregunta. Con todo, una verdad sí es incontestable, y es *la clara tendencia advertida en la jurisprudencia constitucional hacia la negación de la titularidad de derechos fundamentales en favor de las Administraciones públicas y, por tanto, el desapoderamiento de éstas para hacerlos valer no ya en sede constitucional, sino en sede judicial.*

2. *Un motivo más para huir del Derecho administrativo*

Lo dicho cobra más fuerza, si cabe, cuando confrontamos la jurisprudencia del Tribunal Constitucional vertida en los tres últimos años. La paulatina degradación de los derechos fundamentales de las Administraciones públicas encontró el ariete en la concepción de ésta como manifestación de la *puissance public* que preconizara HAURIOU. A demostrarlo viene uno de los últimos pronunciamientos, el ATC 187/2000, de 24 de julio, que prelude la tendencia restrictiva que preside en la actualidad las decisiones del Alto Tribunal en esta materia. Tras seguir un discurso argumental contra-

dictorio —producto de la descontextualización de las resoluciones precedentes—, que comienza reconociendo la posibilidad de otorgar derechos fundamentales a los entes públicos, acaba por afirmar que existen dificultades de tan alto porte derivadas de la propia naturaleza de las potestades ejercidas que impiden considerarlos titulares de los mismos:

«Buena parte de la actuación de los entes públicos se realiza en ejercicio de las potestades que para el cumplimiento de los fines públicos les ha atribuido el ordenamiento jurídico y cuando los entes públicos actúan ejerciendo estas potestades no pueden ser, en principio, titulares de derechos fundamentales, pues la propia noción de derecho fundamental se opone a considerar titulares de aquéllos a los sujetos que actúan en ejercicio de poder público» (FJ 2).

El Tribunal Constitucional no profundiza en este razonamiento. Simplemente lo asume como argumentación de oportunidad para cerrar la puerta que en su día abrió a los entes públicos en defensa del amparo de sus derechos fundamentales. Y no profundiza porque si lo hiciera se daría cuenta de que las potestades públicas son ejercidas frente a los particulares para la prosecución del interés general, con pleno sometimiento a la ley y al Derecho (art. 103 CE) y bajo el control del poder judicial (art. 106 CE); no para sobreponerse a los poderes de jueces y tribunales ni eludir el cumplimiento del principio de legalidad; situaciones ambas frente a las que la Administración pública no ostenta potestad alguna, sino todo lo contrario, un efectivo deber de sumisión y acatamiento que confirma el propio Derecho administrativo, a cuya observancia queda sometida. De modo que en nada se diferencia la posición que asume la Administración cuando está delante de un juez ordinario o delante de un juez contencioso-administrativo. Ni el régimen jurídico de Derecho privado al que se somete la Administración supone una exoneración de su obligación de sometimiento pleno a aquél. Por lo que las vulneraciones cometidas por cualquier poder público del Estado en los derechos fundamentales de los entes públicos deben ser atendidas, en todo caso, con independencia de la sede judicial o legal de referencia, pues no se trata tanto de examinar la posición que ocupa la Administración frente al particular como la que ocupa ésta frente a los restantes poderes públicos, significadamente el poder legislativo y judicial.

Con todo, esta nueva óptica de apreciación que utiliza el Tribunal es de extrema importancia por cuanto a su través va a establecer dos criterios de medición de los derechos fundamentales de las personas jurídicas públicas en función de su sometimiento al Derecho administrativo o no. Cuando la Administración utiliza formas de personificación pública y se somete al Derecho público, pierde en todo o en parte la condición de titular de derechos fundamentales y, consiguientemente, decae en sus posibilidades de defensa ante el Tribunal Constitucional. Basándose en este criterio —dice el ATC 187/2000—, «se inadmitieron los recursos interpuestos por entes

públicos, pues al tratarse de supuestos en los que la Administración actuaba en defensa directa de actos dictados en el ejercicio de sus potestades, su derecho a la tutela judicial efectiva no pudo ser lesionado» (FJ 3), porque cuando la Administración interviene ante un órgano judicial en defensa de sus potestades «no puede invocar el derecho a la tutela judicial efectiva» (FJ 3).

Por el contrario, cuando el poder administrativo utiliza formas privadas de personificación o se somete al Derecho privado en sus relaciones con terceros, no se cuestiona en absoluto la titularidad y defensa de sus derechos fundamentales puesto que se asimilan *in totum* a las personas jurídicas privadas. Así se deduce de las resoluciones dictadas en asuntos donde la Administración pública (INSALUD, RENFE) recababa la tutela judicial frente a los tribunales ordinarios (SSTC 68/1999, de 26 de abril, y 179/1999, de 11 de octubre) o cuando actúa a través de formas privadas de personificación. Y de forma categórica lo corrobora la STC 175/2001, de 26 de julio, cuando señala, respecto del artículo 24 CE, que se amparan aquellas situaciones procesales constituidas «bien por la existencia de una personificación jurídico privada para el cumplimiento de tareas públicas, bien por un mandato legal de sometimiento al Derecho privado y a los órdenes jurisdiccionales correspondientes, o bien por una decisión legal a favor del foro procesal ordinario, con independencia del Derecho material que en él había de aplicarse. Lo relevante ahora es destacar que *en todos aquellos donde la posición procesal de los sujetos públicos es equivalente a la de las personas privadas el artículo 24.2 CE también ampara a las personas públicas*» (FJ 8).

Sin perjuicio de volver a retomar este aspecto cuando se aborde la articulación del derecho a la tutela judicial efectiva en relación con la Administración pública, debe quedar claro que, pese a las declaraciones genéricas a favor del reconocimiento de los derechos fundamentales vertidas por el Tribunal Constitucional en sus resoluciones de los años ochenta, la tónica que domina en la actualidad esta materia es justamente la contraria. Para un mejor análisis de este tema y en aras de la claridad expositiva, conviene comenzar por delimitar los requisitos exigidos para interponer el recurso de amparo y, acto seguido, distinguir entre el tratamiento constitucional dado al derecho a la igualdad y el derecho a la tutela judicial efectiva, pues la doctrina del Tribunal es notablemente divergente en cuanto a su reconocimiento y contenido a favor de los entes públicos.

IV. SOBRE LA LEGITIMACIÓN PARA INTERPONER EL RECURSO DE AMPARO

Todo lo visto no es, sin embargo, suficiente para otorgar el amparo a las personas jurídicas, públicas o privadas, ya que a efectos procesales se precisa, como bien ha venido reiterando el Tribunal Constitucional, acreditar legitimación suficiente de acuerdo con las disposiciones constitucionales y de desarrollo.

Sin ánimo de entrar en cuestiones dogmáticas, conviene sentar al me-

nos una serie de patrones de referencia que nos permitirán enmarcar mejor los términos de la cuestión. Como es sabido, no todos los derechos fundamentales son susceptibles de ser recurridos en amparo constitucional, sino tan sólo los que contempla el artículo 53.2 CE, esto es, el artículo 14, la Sección primera del Capítulo II y la objeción de conciencia reconocida en el artículo 30 CE. De lo que fácilmente se deduce que la titularidad de los derechos fundamentales y la legitimación para su defensa ante el Tribunal Constitucional en vía de amparo son cuestiones diferentes aunque conexas. En otros términos, la titularidad del derecho fundamental no presupone el ejercicio de la vía de amparo pues ésta sólo está reservada para determinados derechos fundamentales. Y ello sin perjuicio, claro está, de que los mismos puedan hacerse valer frente al legislador y a los tribunales ordinarios en las correspondientes instancias.

Dicho esto, conviene igualmente precisar que, conforme al artículo 162.1.b) CE, podrá interponer recurso de amparo «toda persona natural o jurídica que invoque interés legítimo». Y que, según dispone el artículo 46 LOTC, estarán legitimadas para ellos las personas directamente afectadas por actuaciones del poder legislativo y ejecutivo y quienes hayan sido parte en el proceso cuando la violación se produzca por un órgano judicial. Finalmente, y como consecuencia de lo anterior, quien ostente la titularidad de un derecho susceptible de amparo constitucional estará siempre legitimado para abrir esta vía, con independencia del éxito de sus pretensiones.

Pues bien, partiendo de este instrumentario jurídico, el Tribunal Constitucional ha venido dictando una jurisprudencia que podríamos calificar de embudo habida cuenta de la progresiva reducción de la vía de entrada al recurso de amparo que ha venido efectuando, hasta llegar incluso a cegarla, respecto de las personas jurídico públicas, como tendremos ocasión de analizar.

En los inicios de su andadura, el Tribunal Constitucional alcanzó el cénit de la tendencia aperturista a través de la *STC 19/1983, de 14 de marzo*. Aquí, tras realizar un despiece entre titularidad del derecho fundamental y legitimación para interponer un recurso de amparo, llega a la conclusión de que basta con ostentar un interés legítimo en la preservación de los derechos fundamentales de un determinado sujeto para quedar automáticamente legitimado a la luz de los artículos 162.1.b) CE y 46.1.b) LOTC. Dice:

«Pues bien, de acuerdo con los preceptos mencionados, ha de afirmarse que la legitimación para interponer recursos de amparo no corresponde sólo a los ciudadanos, sino a cualquier persona —natural o jurídica— que sea *titular de un interés legítimo, aun cuando no sea titular del derecho fundamental que se alega como vulnerado*» (FJ 1).

De este radical modo, el Tribunal Constitucional estableció una primera separación entre titularidad y legitimación con el fin de favorecer el planteamiento de este tipo de recurso por cualesquiera personas, físicas o

jurídicas, que acreditasen algún interés en la preservación de un derecho fundamental. Y de este modo, también, dio solución al problema de la legitimación de la Comunidad Foral de Navarra para subrogarse en los derechos y obligaciones de la extinta Diputación Foral de Navarra en el recurso de amparo planteado.

Cinco años después, ya en una línea más moderada, la *STC 257/1988, de 22 de diciembre*, introduce las primeras precisiones procesales en lo que al ejercicio de la acción de amparo por las personas jurídicas se refiere, señalando al efecto que no basta para comparecer como actora en un recurso de amparo el hecho de ser una persona natural o jurídica, sino que, como establece el artículo 162.1.b) CE, ha de invocar *un interés legítimo en su sentido más riguroso*. Por consiguiente, la legitimación para interponer el recurso de amparo requiere demostrar una relación directa con el derecho vulnerado:

«Quien aparezca como demandante se halle en una *específica relación con el objeto de las pretensiones* que pueden deducirse en esta vía, ya consista tal relación en la titularidad propia de un derecho o libertad fundamental presuntamente vulnerado o, incluso, en un mero interés legítimo en la preservación de derechos o libertades, igualmente fundamentales de otros» (FJ 4).

También se ha sentado alguna directriz más específica respecto de las entidades públicas. Concretamente, la persona jurídico pública ha de demostrar que tiene un interés concreto y específico en ese asunto, no bastando los de mera legalidad o de naturaleza política ni el hecho de haber sido parte en un proceso judicial precedente:

«Este Tribunal ha precisado que la expresión “interés legítimo” utilizada en nuestra Norma fundamental, aun cuando sea un concepto diferente y más amplio que el de “interés directo”, ha de entenderse referido a un interés en sentido propio, cualificado o específico. *No cabe, pues, confundirlo con el interés genérico en la preservación de derechos que ostenta todo ente u órgano de naturaleza política*, cuya actividad está orientada a fines generales y que ha de cumplir y respetar la legalidad en su sentido más amplio y hacerla cumplir en su ámbito de atribuciones» (*STC 257/1988, de 22 de diciembre, FJ 3*).

Así, en el caso procesal en cuestión se desestimó el recurso de amparo interpuesto por la Diputación Foral de Álava en defensa de la baremación de unas plazas dado que el interés subyacente era, antes que la defensa de un derecho fundamental, evitar la invalidación de un acto administrativo dictado por aquella Administración.

A partir de 1989, el Tribunal Constitucional dará un giro radical a la

doctrina jurisprudencial en lo que a esta cuestión atañe, hasta el punto de subsumir la condición de interesado en la de titular del derecho. Así lo expresan las SSTC 123/1989, de 6 de julio; 11/1992, de 27 de enero, o la reciente STC 240/2001, de 18 de diciembre, que recoge de forma clara y sucinta la actual tendencia del Tribunal cuando niega toda legitimación a los entes públicos cuando la fundamenten en un interés legítimo:

«El recurso de amparo es, en principio, un instrumento procesal con sustantividad propia, para cuya utilización sólo vienen legitimadas las personas directamente afectadas, entendiendo por tales aquellas que sean *titulares del derecho subjetivo presuntamente vulnerado* (SSTC 141/1985, de 22 de octubre, FJ 1; y 123/1989, de 6 de julio, FJ 1). En consecuencia, no habilita a la defensa de un derecho fundamental por quien no es su titular (salvo, por ejemplo, en determinados supuestos de representación o de sucesión procesal), pues la acción es de carácter personalísimo y no puede ser ejercida por persona diversa a la de su originario titular, único legitimado para impetrar la protección del propio derecho» (FJ 4).

V. EL DERECHO A LA IGUALDAD

Como ya se ha dicho, la negativa a reconocer la titularidad del derecho a la igualdad a las Administraciones públicas sometidas al Derecho público ha sido categórica desde el principio. Una de las sentencias dictadas en materia de igualdad fue la STC 211/1996, de 17 de diciembre, por la que se deniega el amparo a la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares. Las razones esgrimidas para su desestimación se apoyan en la falta de titularidad del derecho, extremo que deduce de la expresión «españoles» recogida en el artículo 14 CE. Dice:

«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» (FJ 4).

A lo que añade que el hecho de reconocer la titularidad de otros derechos fundamentales a los entes públicos no es causa suficiente para admitirla en el presente supuesto:

«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» (FJ 4).

Recientemente, la *STC 240/2001, de 18 de diciembre*, resolvió un recurso de amparo promovido por la Universidad de Barcelona en el que se alegaba trato desigual con ocasión de un acuerdo del Ayuntamiento de Barcelona por el cual se le obligaba a la liquidación del impuesto sobre bienes inmuebles a la que, según aquélla, no había lugar al aplicársele la exención contemplada para las Administraciones territoriales. A los mismos planteamientos respondió la *STC 239/2001, de 18 de diciembre*, que reproduce los contenidos jurídicos de la citada.

A lo largo del debate se suscitaron diversos interrogantes que son de especial interés a los efectos del presente trabajo. En primer lugar, el Tribunal Constitucional se pregunta sobre la legitimación de la Universidad para postular en la vía de amparo la protección del derecho a la igualdad ante la ley ex artículo 14 CE. Para ello intenta dar contestación a la cuestión de fondo, a saber, *si las personas jurídico públicas pueden ser titulares de derechos fundamentales*. A lo que, siguiendo la fundamentación jurídica establecida en la *STC 64/1988 vista*, concluye esta vez negativamente:

«En principio los derechos fundamentales y las libertades públicas son derechos individuales que tienen al individuo por sujeto activo y al Estado por sujeto pasivo, en la medida que tienden a reconocer y proteger ámbitos de libertad o prestaciones que los poderes públicos deben otorgar o facilitar a aquéllos (*STC 64/1988, de 12 de abril, FJ 1*). Por este motivo *existen importantes dificultades para reconocer la titularidad de derechos fundamentales a las entidades de Derecho público*, pues la noción misma de “derecho fundamental” que está en la base del artículo 10 CE resulta poco compatible con entes de naturaleza pública» (FJ 3).

Negada la titularidad, resta únicamente negar la legitimación para acudir en amparo, hecho que hace a renglón seguido:

«En efecto, el artículo 53.2 CE se refiere al —eventual— recurso de amparo como una garantía procesal subjetiva del ciudadano (“Cualquier ciudadano...”, dice). Y si bien esta referencia expresa al ciudadano no impide que las personas jurídico privadas también disfruten de aquella garantía procesal con apoyo en las normas de legitimación del artículo 162.1.b) CE (*SSTC 53/1983, de 20 de junio, FJ 1; y 24/1992, de 21 de diciembre, FJ 4*), *ello no justifica por sí que la misma ampliación subjetiva del amparo constitucional se deba*

predicar automáticamente y necesariamente de las personas públicas, tanto más cuando ese artículo —el 162.1.b) CE— no las legitima para defender en amparo sus propios actos y competencias» (FJ 3).

Resultando de todo lo expuesto y para el caso debatido en la STC 240/2001 que las personas públicas no pueden ser titulares del derecho a la igualdad (art. 14 CE), y ello porque el principio de igualdad,

«cimentado en la dignidad de la persona como fundamento del orden político (art. 10.1 CE) no es trasladable a aquéllas, pues el artículo 14 CE se refiere a los ciudadanos y, en consecuencia, no es de aplicación a las personas jurídico públicas en cuanto tales» (FJ 3).

Así las cosas, podría decirse que existe una patente negativa por parte del Tribunal Constitucional en lo que a reconocimiento de la titularidad del derecho a la igualdad de las entidades públicas se refiere y, por supuesto, de su legitimación para venir en amparo reclamándolo. Y, de hecho, tal hipótesis se tornaría en afirmación categórica de no ser por la propia excepción que igualmente reconoce a la regla establecida. Se trata del reconocimiento del derecho a la igualdad en tanto que vinculado al derecho a la tutela judicial efectiva. A este respecto, el Tribunal Constitucional entendió en más de una ocasión que procedía el otorgamiento del amparo por vulneración del artículo 14 CE, con ocasión de *aplicación de la ley*, por su íntima conexión con el derecho a la tutela judicial efectiva.

La ocasión de pronunciarse vino de la mano de la STC 100/1993, de 22 de marzo, en cuanto reconoce que sí es atendible el amparo solicitado por las Administraciones públicas cuando en el seno de un proceso judicial se aplica de forma desigual una ley gravando la situación jurídica del ente público. No obstante, el propio Tribunal Constitucional se encarga de matizar que la lesión del derecho a la igualdad que tal situación supone es atendible no tanto por estar en juego el artículo 14 CE, sino por su vinculación al artículo 24 CE. Así lo hace saber cuando se opone frente a decisiones de jueces y tribunales:

«No cabe negar la íntima conexión existente entre esa igualdad en aplicación judicial de la Ley y el derecho a la tutela judicial efectiva, que también se lesiona por tratamientos arbitrariamente desiguales».

Porque, en definitiva, la situación de los poderes públicos frente a los tribunales no es radicalmente diferente a la de los particulares, también en lo que se refiere al derecho a no someterse a un trato desigualmente arbitrario por parte de aquéllos. Consiguientemente, en este caso sí hubo lugar a estimar que hay legitimación suficiente para iniciar un proceso de amparo y reconocer el derecho del recurrente a la igualdad en la aplicación de la

ley en el seno de un proceso judicial. Pero esto es, como ya se dijo, una excepción.

VI. EL DERECHO A LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA

Contrariamente a la línea seguida por la jurisprudencia constitucional respecto del derecho fundamental a la igualdad, el Tribunal ha venido reconociendo a las entidades públicas la titularidad del derecho a la tutela judicial efectiva recogido en el artículo 24 CE, así como su posibilidad de invocarlo ante el Tribunal Constitucional en vía de amparo. Ciertamente que tal decisión ha sido objeto de profundas disquisiciones en el seno del propio Tribunal, como así lo acreditan los numerosos votos particulares que suelen orlar los fallos dictados sobre la materia. Con todo, la idea prestacional que califica a este derecho prosperó y permitió hacerlo extensivo a «todas las personas» en la defensa de sus pretensiones legalmente reconocidas.

La incomodidad que el tema produjo y sigue produciendo ha hecho, sin embargo, que la doctrina constitucional en este asunto fuese calificada de vacilante, no tanto por una asunción deliberadamente aceptada de un cambio de rumbo como por la improvisación que guió toda la labor jurisprudencial, hecha a impulsos de las exigencias del caso concreto. No ha de sorprender, por tanto, que desde la sentencia estrella 64/1988 hasta la 175/2001, a su manera también estrella, se haya dado un vuelco a la situación. En el tiempo que media, el Tribunal Constitucional ha venido realizando una ímproba labor de acotación perimetral del derecho y su protección en amparo en clave restrictiva, que culminó recientemente con la citada STC 175/2001, de 26 de julio, cuyo antecedente inmediato es el ATC 187/2000, de 24 de julio. Por la importancia de la doctrina vertida en este tema y la trascendencia de este precepto, pasamos a desgranar de forma exhaustiva su aplicación y contenidos respecto de las entidades públicas.

A efectos de su examen y como cuestión preliminar diremos que se parte de un concepto del derecho a la tutela judicial efectiva comprensivo de los dos grandes bloques recogidos en los correspondientes apartados del artículo 24 CE, y a ellos haremos referencia indistintamente. Al margen de que la distinción que intentó trazar el Tribunal Constitucional respecto de los derechos recogidos en el artículo es irrelevante para nuestro trabajo, entendemos, al igual que GONZÁLEZ PÉREZ (1), que la tutela judicial efectiva es un único derecho que despliega sus efectos en tres momentos distintos: *a)* acceso a la jurisdicción; *b)* proceso debido, y *c)* eficacia de la sentencia. Dicho esto, también hay que señalar que el objeto central de las disquisiciones jurisprudenciales gira en torno al primero de estos momentos, el derecho al acceso a la justicia y la prohibición de indefensión recogida en el artículo 24.1 CE, por lo que el nudo gordiano del debate constitucional se centra en este aspecto.

(1) J. GONZÁLEZ PÉREZ, *El derecho a la tutela jurisdiccional*, Civitas, Madrid, 2001, pág. 57.

Por último, la polémica que acompaña el reconocimiento de este derecho en favor de las Administraciones públicas no estriba tanto en afirmar su condición de titular y la posibilidad de ejercerlo en sede jurisdiccional frente a las vulneraciones sufridas en el mismo como en brindarles a aquéllas la posibilidad de reclamar su respeto ante el Tribunal Constitucional a través del recurso de amparo. Esta última cuestión es, justamente, la que más ampollas ha levantado tanto en los foros judiciales como doctrinales.

En resumen, las interrogantes que se plantean al hilo de este derecho pueden resumirse en la siguiente tríada: *a)* reconocimiento del derecho respecto de las Administraciones públicas; *b)* definición de su contenido y virtualidad, y *c)* examen de dos de sus vertientes, el acceso a la jurisdicción y la prohibición de indefensión.

1. *Sobre el reconocimiento del derecho*

Uno de los primeros pronunciamientos que se dictaron en materia de protección del derecho a tutela judicial efectiva de la Administración pública fue la *STC 4/1982, de 8 de febrero*. En su virtud se resuelve un recurso de amparo promovido por el Organismo autónomo Fondo de Garantía de Riesgos de la Circulación por vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva al haber sido condenado, como responsable civil subsidiario, a pagar una indemnización sin haberle dado audiencia en el proceso ni haber podido obtener la tutela efectiva de los jueces y tribunales. El Tribunal Constitucional, haciéndose eco de la expresión «toda persona» recogida en el artículo 24 CE, responde a estos hechos de forma indubitada admitiendo el derecho que le asiste a toda persona, natural o jurídica, a ser oída en un proceso judicial sea cual sea su condición, pública o privada, y a reclamar su defensa. De ahí que su protección queda garantizada por el propio Tribunal Constitucional:

«Al no haberse cumplido estas exigencias procesales que, en definitiva, señalan el derecho a ser parte en el proceso penal a favor del responsable civil tercero frente a las acusaciones pública y privada, es evidente que con la condena a indemnizar impuesta al Fondo en la cuantía acabada de indicar, se originó, de manera absoluta, la indefensión del mismo, que prohíbe el artículo 24.1 de la Constitución, por lo que en tal sentido procede acoger el recurso de amparo» (FJ 7).

A ésta le siguió, por orden de importancia, la *STC 64/1988, de 12 de abril*, donde también el Tribunal se muestra proclive a la corriente abierta en 1982, aunque estrenándose en lo que a introducción de límites y matices se refiere. En este caso se trataba de un recurso de amparo constitucional en defensa de la tutela judicial efectiva, lesionada con motivo de la obligación que se le imponía al Centro Técnico del Ministerio de Defensa de consignar una cantidad de dinero igual al capital de la pensión de jubi-

lación estimada en vía judicial a favor de un ciudadano como requisito previo para interponer el recurso de suplicación correspondiente. A la cuestión de si la Administración del Estado podía ser titular de este derecho fundamental, el Tribunal Constitucional declaró que si bien no cabía efectuar una traslación íntegra de todos los aspectos de este derecho a las Administraciones públicas, ello no impedía acreditar su condición de titular:

«Por lo que se refiere al Derecho establecido en el artículo 24.1 de la Constitución, como derecho a la prestación de actividad jurisdiccional de los órganos del Poder Judicial del Estado, ha de considerarse que *tal derecho corresponde a las personas físicas y a las personas jurídicas, y entre estas últimas, tanto a las de Derecho privado como a las de Derecho público*, en la medida en que la prestación de la tutela efectiva de los Jueces y Tribunales tiene por objeto los derechos e intereses legítimos que les corresponde. Y así ha sido establecido por una extensa doctrina jurisprudencial de este Tribunal, que no es necesario examinar aquí con detalle» (FJ 1).

La razón de fondo que promueve la aplicación de este derecho fundamental a las Administraciones públicas radica, amén de los precedentes sentados, en que aquéllas se sitúan ante los órganos judiciales en idénticas condiciones a cualquier ciudadano, por lo que las garantías ínsitas en el principio de tutela judicial efectiva han de dar cobertura por igual a todas las partes procesales.

También la importante *STC 91/1995, de 19 de junio*, dictada con ocasión del recurso de amparo interpuesto por el Ayuntamiento de Domeño interesando la nulidad de una sentencia judicial por incurrir en incongruencia omisiva, es un fiel testimonio del reconocimiento de la titularidad y legitimación concedida por el Tribunal a los entes públicos para invocar el respeto de este derecho. Tras reiterar las importantes dificultades que existen para reconocer la titularidad de derechos fundamentales a tales entidades, declara que las mismas se diluyen en cuanto el derecho infringido es el recogido en el artículo 24 CE:

«No obstante, y como excepción a dicha regla, este Tribunal viene admitiendo la interposición de recursos de amparo por tales entidades jurídico públicas cuando están en juego las garantías del 24.2 CE, pues *la tutela efectiva que se encomienda a los Jueces y Tribunales comprende a todas las personas que tienen capacidad para ser parte en un proceso*» (FJ 2).

Consecuentemente, entiende que, como así sucede en el presente caso, se ha producido una vulneración del artículo 24 CE en la medida en que el vicio de *incongruencia* en el que ha incurrido la resolución judicial supone

una denegación técnica de la justicia y, por tanto, se le otorga el amparo a la citada Administración pública.

Finalmente, los pronunciamientos vertidos en la citada *STC 21/1996, de 17 de diciembre*, son un ejemplo interesante a los efectos aquí expuestos. Por ella se resuelve el recurso de amparo interpuesto por la Comunidad Autónoma balear ante la negativa del Tribunal Supremo de aceptar la comparecencia de ésta sin procurador para sustanciar el recurso de casación. A propósito del uso del recurso de amparo por la Administración pública señala que el Tribunal Constitucional «*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 [...] y por ello, tales personas tienen también acceso al recurso de amparo frente a la violación de tal derecho*» (FJ 4)

Esta doctrina sufrirá, sin embargo, enormes cambios a raíz del ATC 187/2000, de 24 de julio, ya que, como se dijo, apoyándose en la veste pública de su titular y el régimen jurídico público a que se somete, se le va a negar en parte la titularidad del mismo. Dice:

«Los entes públicos pueden ser titulares del derecho fundamental que consagra el artículo 24.1 CE en la medida en que la prestación de tutela efectiva por los Jueces y Tribunales tiene por objeto los derechos e intereses legítimos que les corresponde (STC 66/1984 [RTC 1984, 66], FJ 1); *sin que pueda considerarse comprendido dentro de los derechos o intereses legítimos a los que se refiere este precepto constitucional el interés que pueda tener la Administración en la defensa de sus actos cuando éstos han sido dictados en ejercicio de potestades administrativas*» (FJ 3).

A este ideario se sumó la reciente *STC 175/2001*, de 26 de julio, que supone una vuelta de tuerca a la línea doctrinal abierta en 1988 respecto del artículo 24.1 CE. En el presente supuesto es la Generalidad de Cataluña la que considera que los tribunales contencioso-administrativos han infringido el derecho a la tutela judicial efectiva de la recurrente al impedir obtener una decisión judicial sobre el fondo del asunto amparándose en la infracción del artículo 110.3 de la LPAC, que exigía la comunicación previa al órgano administrativo de la interposición de un recurso contencioso-administrativo, hoy derogado.

El Tribunal Constitucional inicia su discurso reiterando una vez más que «sólo en *supuestos excepcionales*, una organización jurídico pública disfruta —ante los órganos judiciales del Estado— del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva; y por lo mismo, sólo excepcionalmente podemos considerar al recurso de amparo como cauce idóneo para que las personas públicas denuncien una defectuosa tutela de los jueces y Tribunales» (FJ 5).

Partiendo de esta excepcionalidad que barniza el derecho cuando su titular es una Administración pública en sentido estricto, el Tribunal Consti-

tucional va a dar un importante giro a la situación preexistente, limitando mucho más los supuestos en los que los entes públicos pueden invocar el artículo 24.1 CE. Y lo hará al hilo de la relectura que efectúa el Alto Tribunal de su propia jurisprudencia, pero esta vez dando un contenido semántico distinto a sus palabras:

«Bien distinta es la situación *cuando las personas públicas ejercen poderes exorbitantes* y los órganos judiciales fiscalizan y consiguientemente limitan el alcance de aquellos poderes. En estos ámbitos de actuación administrativa, es claro que las personas públicas no pueden invocar el artículo 24.1 CE —ni servirse del amparo constitucional— para alzarse frente a los Jueces y Tribunales que, cumpliendo con lo previsto en el artículo 106.1 CE, fiscalizan la actuación de los sujetos públicos» (FJ 6).

Se inicia así una nueva línea interpretativa que, si en un tiempo atrás impedía exigir prerrogativas y exenciones jurisdiccionales que colocasen en posición de desigualdad a las partes procesales, como de seguido se verá, ahora se aplica al ejercicio de potestades públicas, con independencia de las consecuencias que tal ejercicio tenga respecto del proceso y la posición de las partes actuantes en el mismo. *Mutatis mutandi*, únicamente se reconoce con carácter pleno el derecho a la tutela judicial efectiva a las personas públicas cuando actúen sometidas al régimen jurídico privado:

«Hemos otorgado el amparo pedido frente a vulneraciones del artículo 24.1 CE en procesos donde la situación jurídica de las personas públicas era equiparable a la de las personas privadas [...]. Se trataba de litigios donde las personas públicas no gozaban de privilegios o prerrogativas procesales y pedían justicia como cualquier particular. No es necesario detenerse ahora en el fundamento, en cada caso, de aquella situación procesal ordinaria constituido bien por la existencia de una personificación jurídico privada para el cumplimiento de tareas públicas, bien por un mandato legal de sometimiento al Derecho privado y a los órdenes jurisdiccionales correspondientes, o bien por una decisión legal a favor del foro procesal ordinario, con independencia del Derecho material que en él había de aplicarse. Lo relevante ahora es destacar que *en todos aquellos donde la posición procesal de los sujetos públicos es equivalente a la de las personas privadas el artículo 24.2 CE también ampara a las personas públicas*» (FJ 8).

Tal declaración ha tenido su argumentación razonada a través del voto particular del Magistrado D. Fernando Garrido Falla. Partiendo de una determinada configuración procesal del pleito contencioso-administrativo

(impugnación de un acto administrativo por un ciudadano indefenso ante la autotutela administrativa), llega a la conclusión de que la superioridad que irradia la Administración frente al ciudadano la deslegitima para exigir protección frente a las vulneraciones que sufra en sus derechos procesales con ocasión de la actuación del legislador y los jueces. En otros términos, extrapola la relación jurídica Administración pública-ciudadanos al plano Administración pública-poder judicial:

«En el caso de la jurisdicción contencioso-administrativa, el tema adquiere una luminosa claridad: el origen del pleito se encuentra en la impugnación de un acto administrativo —es decir, emanado de una Administración pública y sujeto a Derecho administrativo— que se impone al particular como título jurídico ejecutivo y ejecutorio (es decir, capaz de imponerse coactivamente frente al particular sin necesidad de pedir ayuda a los Tribunales); el particular no tiene más alternativa que la de acudir, frente a una supuesta ilegalidad, por vía de recurso ante la jurisdicción contencioso-administrativa, la cual dictará la oportuna sentencia. Pues bien, aquí —en la Sentencia— es donde el diferente tratamiento que debe concederse a la situación del particular frente a la Administración demandada se hace patente; pues, mientras, si hay motivos para ello, el particular podrá acudir en amparo por la vía del artículo 24.1 CE, en cambio, para la Administración demandada dicha vía de amparo queda vedada» (STC 175/2001, de 26 de julio).

En definitiva, el Tribunal Constitucional, una vez establecido ese carácter excepcional del amparo respecto de las personas jurídicas públicas, niega contundentemente la posibilidad de otorgárselo cuando éstas actúen como tal, haciendo uso de sus potestades públicas. Se confunde, por tanto, la posición de la Administración en el proceso judicial con la posición de superioridad ínsita en el poder administrativo frente a los ciudadanos. Y se confunde, también, la defensa de unos determinados privilegios procesales de los entes públicos en sede judicial con la defensa del derecho a la tutela judicial efectiva de éstos. Lo que no deja de ser una gran decepción para los que consideramos que la Administración, en tanto que vicaria del interés general, merece, cuanto menos, un trato igualitario y de respeto como el ofrecido a cualquier persona jurídico privada en la prosecución de sus intereses particulares.

2. *Sobre el contenido del derecho*

La definición del contenido del derecho a la tutela judicial efectiva corre pareja a los recortes que en materia de titularidad y legitimación se

han ido efectuando a lo largo del tiempo. En un principio, ese reconocimiento genérico de la titularidad por parte de los entes públicos obligó al Tribunal Constitucional a depurar su contenido, estableciendo los lógicos límites a su ejercicio.

Partiendo de la reserva de que «no se puede efectuar una íntegra traslación a las personas jurídicas de derecho público de las doctrinas jurisprudenciales elaboradas en desarrollo del citado derecho fundamental en contemplación directa de los derechos fundamentales de los ciudadanos» (STC 64/1988, de 12 de abril, FJ 1), comienza a trazar los perfiles de esta nueva doctrina. Entre las primeras consideraciones que introduce en el ejercicio de la acción de amparo por las Administraciones públicas se encuentra la relativa a la *posición jurídica de las partes procesales* como núcleo central de derecho a la tutela judicial efectiva:

«Hay que entender que, en línea de principio, la titularidad del derecho que establece el artículo 24 de la Constitución corresponde a todas las personas físicas y a las personas jurídicas a quienes el ordenamiento reconoce capacidad para ser parte en un proceso y sujeta a la potestad jurisdiccional de Jueces y Tribunales, si bien en este último caso el reconocimiento del derecho fundamental *debe entenderse dirigido a reclamar del órgano jurisdiccional la prestación a que como parte procesal se tenga derecho*» (STC 64/1988, de 12 de abril, FJ 1).

Visto desde esta perspectiva, la primera consecuencia que se deriva es la *imposibilidad de invocar este derecho fundamental en sede constitucional para exigir un trato privilegiado a una de las partes* o cualquier otra actuación desconexa del estatuto de parte en el proceso judicial. Así lo entiende resueltamente el Tribunal cuando debate el respeto a una exoneración de aval a favor de la Administración para acceder a los tribunales:

«El derecho fundamental ligado con la capacidad para ser parte en un proceso es el derecho a la prestación que por la genérica consideración de parte se puede reclamar del órgano jurisdiccional, *pero no puede ser puesto al servicio de privilegios o prerrogativas*» (STC 64/1988, de 12 de abril, FJ 2).

Más cercana en el tiempo, la *STC 237/2000, de 16 de octubre*, insiste en ese doble perfil del artículo 24 CE respecto de los entes públicos. Por un lado, entiende que la garantía que se dispensa a los entes públicos no es igual que la dispensada a los ciudadanos puesto que únicamente reviste, en relación con los entes públicos, «una *dimensión procesal*, lo cual supone, [...] que cuando es un ente público el titular del referido derecho, el contenido de éste no es otro que el de ostentar las *facultades inherentes a la condición de parte en el proceso*» (FJ 3). Lo que, en otros términos, significa

que el amparo del derecho nada tiene que ver con la interpretación o selección de la norma aplicable al caso debatido, sino con las garantías procesales de las partes. Y, por otro lado, de acuerdo con lo visto, el derecho a la tutela judicial efectiva no puede en ningún caso proteger el derecho a hacer uso de privilegios públicos que coloquen a las partes en una posición de desigualdad procesal, pues lo mismo repugna a su propia naturaleza:

«La tutela de los referidos privilegios o prerrogativas no puede considerarse comprendida en el artículo 24.1 CE, sin perjuicio de que en el curso de su defensa, practicable como manifestación del acceso al proceso, la Administración tenga el derecho fundamental a no sufrir indefensión y a que, consiguientemente, sean respetados sus derechos estrictamente procesales» (FJ 3).

Siguiendo esta línea discursiva, el Tribunal añade una segunda consideración sobre el contenido esencial del derecho, esta vez para *negar la posibilidad de defender la legalidad de actos y acuerdos administrativos a través de su invocación en vía de amparo*. Así se pone de manifiesto en la *STC 257/1988*, que trazó la línea divisoria entre el objeto del recurso de amparo y el objeto del derecho a la tutela judicial efectiva. Allí tuvo ocasión de significar el Tribunal Constitucional que en esta vía reaccional no tienen cabida la defensa de la legalidad ni la protección de la posición jurídica de los entes, sino simple y llanamente la defensa del contenido esencial del derecho fundamental:

«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» (STC 257/1988, de 22 de diciembre, FJ 3).

En esa misma línea de depuración se pronuncia la *STC 123/1996, de 8 de julio*. Con ella se resuelve el recurso de amparo interpuesto por el Ayuntamiento de Puertollano con motivo de la sentencia dictada por el Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha en la que se declaraba nulo un acuerdo de aquél por «atenerse al texto literal de un Decreto regional [...] debiendo reconocerse que el problema surge por no haber modificado en debida forma el citado Decreto», y contra la que el citado Ayuntamiento alega vulneración del artículo 24 CE por irrazonabilidad de la resolución judicial.

A juicio del Tribunal Constitucional, no cabe otorgar el amparo solicitado porque *«lo que se impugna es meramente la interpretación de la legalidad efectuada por el Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha en*

defensa del acto del Ayuntamiento anulado por su Sentencia. Por ello es preciso concluir, por tanto, que el Ayuntamiento de Puertollano carece de legitimación para interponer el recurso de amparo» (FJ 4).

En definitiva, el Tribunal insiste en la idea de que el recurso de amparo no constituye un cauce para proteger cualquier derivación relacionada con el derecho a la tutela judicial del artículo 24 CE, sino el núcleo esencial del mismo, siempre y cuando haya sido vulnerado por algún poder público del Estado. Se impide, por consiguiente, su invocación cuando lo que se pretende es proteger situaciones o actuaciones que nada tienen que ver con el derecho en sí, tales como la defensa de la legalidad administrativa o de exenciones jurisdiccionales. Fuera de estos supuestos, es evidente que el reconocimiento de aquel derecho es pleno, tal como ya lo afirmó en su momento CRUZ VILLALÓN (2).

Pero, nuevamente, la jurisprudencia dictada en los últimos años ha alterado el orden de las cosas. El punto de inflexión lo marca el ATC 187/2000, de 24 de julio. Con él se da una nueva lectura al concepto de «*capacidad para ser parte en un proceso*», pero esta vez para anular una de sus vertientes, el acceso a la justicia. Tras esa permanente confusión entre el objeto y el sujeto —esto es, entre acto administrativo y defensa de la posición de parte en sede judicial—, según la cual los derechos fundamentales no pueden amparar los actos dictados en ejercicio de las potestades públicas, se llega a la conclusión de que, en lógica con lo anterior, la capacidad para ser parte no puede amparar el derecho al acceso a la jurisdicción:

«Debe tenerse presente que el artículo 24 CE reconoce a quienes intervienen en el proceso otros derechos fundamentales distintos del que se dirige a obtener la tutela efectiva de los Jueces y Tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos. Por ello, *en los casos que a las personas jurídicas de Derecho público el ordenamiento les reconoce capacidad para ser parte en un proceso, esta capacidad procesal conlleva que estos entes públicos sean titulares de esos otros derechos fundamentales consagrados en el artículo 24 CE. De este modo, cuando la Administración interviene ante un órgano judicial en defensa de sus potestades, si bien no puede invocar el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva —como ya se ha señalado, la defensa de las referidas potestades no pueden considerarse a efectos de lo dispuesto en el artículo 24.1 CE un interés legítimo—, el artículo 24 CE sí que le otorga un derecho fundamental a no padecer indefensión en el proceso*» (FJ 3).

Esta idea se pulirá en la STC 175/2001, que sienta las reglas del juego en materia de acceso al proceso, como veremos seguidamente.

(2) P. CRUZ VILLALÓN, *Dos cuestiones de titularidad de derechos: Los extranjeros; las personas jurídicas*, «REDC», núm. 35, 1992.

3. Sobre el acceso a la jurisdicción de las Administraciones públicas

3.1. Algunas cuestiones previas.

Como es sabido, el derecho a la tutela judicial efectiva es un derecho que ofrece múltiples vertientes garantistas que el Tribunal Constitucional ha ido desglosando a lo largo de sus resoluciones con el fin de dar un alcance distinto a cada una de ellas. En líneas generales, el artículo 24 CE supone «que toda pretensión frente a otro fundada en el Ordenamiento jurídico sea atendida por un órgano estatal independiente, en un proceso investido de garantías que hagan posible una defensa adecuada» (3). De entre estas vertientes, quizá la que defina el contenido esencial del derecho sea la relativa al acceso a la tutela, entendida como acceso a los jueces y tribunales, consistente en «promover la actividad jurisdiccional que desemboque en una decisión del Juez» (STC 108/2000, de 5 de mayo, y STC 11/2001, de 29 de enero, entre otras).

Sobre el derecho a la jurisdicción, el Tribunal Constitucional venía entendiendo tradicionalmente que con tal expresión se creaba una cobertura en favor de todas las personas para exigir el acceso a los órganos jurisdiccionales, el derecho al recurso, la prevalencia del principio hermenéutico *pro actione* y la búsqueda de la interpretación más favorable a los derechos fundamentales desde el punto de vista procesal. Sin embargo, dicha protección se erige igualmente frente a todos los poderes públicos, significativamente el poder legislativo, impidiéndole el establecimiento de cualquier tipo de exclusión del control jurisdiccional.

Esta tendencia experimentará un cambio de rumbo importante con la STC 37/1995, de 7 de febrero, en el sentido expuesto con gran maestría por GIL-ROBLES (4). Según el autor, para limitar el contenido esencial del artículo 24.1 CE, el Tribunal utiliza dos vías de penetración. La primera comienza atribuyendo al recurso de amparo una función residual, de modo que la labor del órgano supremo de control de la constitucionalidad de la actividad de los poderes públicos decae respecto del poder judicial, dejando a éste el monopolio de la salvaguarda de los derechos fundamentales, salvo contadas excepciones. Y la segunda, consistente en separar el derecho a la jurisdicción del *derecho a los recursos*, de forma que el primero vendría a gozar de la máxima protección jurisdiccional —y, por tanto, protegible en amparo—, mientras que el segundo «vendría a quedar, en cuanto a la amplitud de su reconocimiento, no sólo a la libre voluntad del legislador que elabora la ley (excepto en el orden penal), sino también a la libre interpretación de los jueces y tribunales que hayan de aplicarla» (5):

(3) J. GONZÁLEZ PÉREZ, cit., pág. 57

(4) A. GIL-ROBLES, *Los nuevos límites de la tutela judicial efectiva*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1996, págs. 63 y ss.

(5) A. GIL-ROBLES, cit., pág. 64.

«El derecho a poder dirigirse a un juez en busca de protección para hacer valer el derecho de cada quien, tiene naturaleza constitucional por nacer directamente de la propia ley Suprema. En cambio, que se revise la respuesta judicial, meollo de la tutela, que muy bien pudiera agotarse en sí misma, es un derecho cuya configuración se refiere a las leyes. Son, por tanto, cualitativamente y cuantitativamente distintos» (STC 37/1995, FJ 5).

Así las cosas, el núcleo esencial del derecho a la tutela judicial ampara el acceso a la justicia en los términos procesales que fije el legislador. Ahora bien, una vez que éstos estén establecidos legalmente, pasan a integrar el contenido del artículo 24.1 CE, por lo que cualquier actuación obstaculizadora del acceso supondría una violación del derecho fundamental, pues a partir de ese momento rige el principio *pro actione* y la regla de la interpretación más favorable de los requisitos procesales a la admisión de las pretensiones de la parte.

La jurisprudencia dictada tras 1995 ha ido perfilando el campo de actuación de estos dos principios exegéticos y su virtualidad respecto del derecho de acceso a la jurisdicción, hasta el punto de ir cerrando su aplicación a supuestos muy tasados que, consiguientemente, reducen el margen de apreciación del amparo constitucional. Así lo ha venido proclamando el Tribunal Constitucional en muchas de sus sentencias, de las cuales la STC 3/2001, de 15 de enero, constituye una buena síntesis de su doctrina:

«Cuando del acceso a la jurisdicción se trata, como aquí ocurre, el principio hermenéutico *pro actione* opera con especial intensidad (SSTC 37/1995, de 7 de febrero, FJ 5; 55/1995, de 6 de marzo, FJ 2; 36/1998, de 25 de febrero, FJ 3; 147/1997, de 16 de septiembre, FJ 2; 157/1999, de 14 de septiembre, FJ 2; 158/2000, de 12 de junio, FJ 5), de manera que si bien el mismo no obliga “la forzosa selección de la interpretación más favorable a la admisión de entre todas las posibles”, sí proscribire aquellas decisiones de inadmisión que “por su rigorismo, por su formalismo excesivo o por cualquier otra razón revelen una clara desproporción entre los fines que aquellas causas preservan y los intereses que sacrifican”» (FJ 3)

De lo que fácilmente se desprende que los requisitos procesales que impiden el acceso a la actividad jurisdiccional deben ser contemplados desde el prisma vicarial o meramente instrumental y no desde el formalismo, debiendo removerse aquellos que colisionen con el principio *pro actione* en esta fase procesal por ser contrarios al artículo 24.1 CE. El examen de este aspecto constituye de suyo una cuestión de mera legalidad que corresponde resolver a la jurisdicción ordinaria, remitiéndose a la justicia constitucional aquellas decisiones judiciales de inadmisión vulneradoras del dere-

cho a la tutela judicial efectiva. Será entonces cuando el Tribunal Constitucional someta dicha resolución al triple canon del error patente, arbitrariedad e irrazonabilidad para determinar la violación del derecho a la justicia.

Por lo que atañe a la regla de la búsqueda de la *interpretación más favorable* al derecho fundamental, ésta ha ido paulatinamente debilitándose hasta desaparecer en la actualidad de los parámetros de medición del acceso al proceso judicial. Frente a las primeras resoluciones del Tribunal Constitucional que consideraban un flagrante ataque al derecho fundamental el que «admitiendo la legalidad procesal de diversas interpretaciones, se haya elegido alguna que no sea la más favorable a la eficacia del derecho a la tutela judicial», se consiente hoy, sin mayor miramiento, la adopción de cualquier criterio interpretativo amparado legalmente. Así pues, aquella «especial y superior fuerza vinculante» que irradiaban los derechos fundamentales y que «exigía a la jurisdicción ordinaria y, en último término, a ésta constitucional, conceder prevalencia a la interpretación y aplicación de las normas jurídicas que resulten ser las más adecuadas a la viabilidad del mismo» (STC 50/1990, de 26 de marzo, FJ 3), ha desfallecido completamente para dejar paso a la libre apreciación de la jurisdicción ordinaria, exenta de toda interdicción en sede constitucional.

Esta nueva orientación de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, que en la actualidad ha adquirido sus cotas más elevadas de formalismo procesal, no deja de ser testimonio del replegamiento que en materia de derechos fundamentales viene realizando aquel Tribunal, hasta el punto de convertirse, como advierte GONZÁLEZ PÉREZ, en «el primer violador del derecho a la tutela judicial efectiva» (6), cuyas consecuencias se padecen de forma especialmente aguda en el orden contencioso-administrativo.

3.2. *El acceso a la justicia frente al legislador.*

Pues bien, fijados de esta manera los términos de la cuestión, toca ahora introducirse por los vericuetos de la jurisprudencia constitucional para analizar cómo afecta esta nueva visión del contenido esencial del derecho a la tutela judicial efectiva cuando es ejercido por una Administración pública. Si ya de por sí la aplicación de los derechos fundamentales a las personas públicas levanta los vientos de la discordia y la oposición, parece más que previsible que, inscrita en esta corriente restrictiva que acompaña a la articulación actual del recurso de amparo, aquéllos se conviertan en tempestades.

En relación con la propia naturaleza del derecho en tanto que núcleo de garantías destinadas a recabar el acceso a la justicia, la STC 64/1988 ya señalaba que «el derecho fundamental ligado con la capacidad para ser parte en un proceso es *el derecho a la prestación* que por la genérica consi-

(6) J. GONZÁLEZ PÉREZ, cit., pág. 85.

deración de parte se puede reclamar del órgano jurisdiccional» (FJ 1). Y así se ha venido asumiendo con las salvedades vistas.

Cuestión distinta y de por sí enjundiosa es la de determinar los efectos que despliega este derecho y ante quién. Como es sabido, cuando el titular que enarbola el derecho es una persona física o jurídico privada, el despliegue de las garantías es bidireccional: frente al legislador, prohibiendo la creación de normas obstaculizadoras del acceso a la jurisdicción; y frente al órgano judicial, cuando el mismo realiza actuaciones que impiden el ejercicio de las acciones judiciales legalmente establecidas. La cuestión no es, sin embargo, tan clara cuando es un ente público el que invoca este derecho pues la efectividad del mismo no cubre la actividad legislativa.

Así se viene poniendo de manifiesto desde largo tiempo atrás. El pistoletazo de salida lo dio la *STC 197/1988, de 24 de octubre*. Trae causa en una serie de resoluciones dictadas por la Junta Electoral Provincial de Zona de Valencia impugnadas por el Ayuntamiento de Valencia con motivo de la suspensión de unas actividades informativas por entender que vulneraban las reglas relativas a las campañas electorales. El Ayuntamiento entiende que se ha producido una vulneración del artículo 24 CE por omisión del trámite de audiencia y contradicción, ya que la orden de suspensión se dictó sin que fuera llamado en el proceso ni tuviera ocasión de presentar alegaciones.

Para delimitar el alcance del derecho del artículo 24 CE y, con ello, la cobertura o no del supuesto de hecho, el Tribunal establece nuevas reglas de interpretación de este derecho fundamental que no hacen sino restringir su campo de actuación en perjuicio de la Administración pública. Aunque parte de que una vertiente importante del derecho a la tutela judicial es que «prohíbe al legislador que, con normas excluyentes de la vía jurisdiccional, les impida [a las personas] el acceso al proceso, prohibición esta última que se refuerza por lo prevenido en el artículo 106.1 de la CE» (FJ 4), no lo hace extensivo a todos los sujetos.

De hecho, esta doctrina no puede trasladarse a las Administraciones públicas en su relación con otros poderes públicos —única sede, por lo demás, donde asume la posición de demandante—, por cuanto no cabe obligar al legislador «en todos los casos a establecer recursos judiciales para que dichos entes públicos defiendan sus propios actos frente a los que, afectándolos, hayan sido adoptados por otros órganos o personas públicas, pues lo que con carácter general es predicable de las posiciones subjetivas de los particulares, no puede serlo, con igual alcance y sin más matización, de las que tengan los poderes públicos» (FJ 4).

No obstante la afirmación categórica que realiza en este sentido, el Tribunal reconoce que tal actuación no es ciertamente aconsejable, e incluso de difícil encaje, a la luz del artículo 24.1 CE, por lo que insta de forma indirecta a que efectivamente exista un cauce procesal a disposición de todas las Administraciones públicas para recabar la tutela judicial de sus pretensiones frente a otros poderes públicos:

«Es aceptable que la predisposición legislativa de remedios jurisdiccionales pueda resultar inexcusable, por imperativo del artículo 24.1 de la Constitución, si el acto adoptado por el poder público resuelve un conflicto de intereses en perjuicio de otro ente público que se ve, por ello, precisado a demandar la tutela judicial frente a aquel acto» (STC 197/1988, de 24 de octubre, FJ 4).

Un exponente más de esa línea hermenéutica abierta en 1988 es la *STC 129/1995, de 11 de septiembre*. En este caso es la Administración penitenciaria la que, al negarle la posibilidad de defender en sede judicial una resolución administrativa que ha dictado sobre disciplina penitenciaria frente al Juez de Vigilancia Penitenciaria y los restantes órganos judiciales que la declaran ilegal, entiende vulnerado el artículo 24.1 CE. En concreto, afirma que el contenido de este derecho fundamental supone, respecto de los órganos jurisdiccionales que realicen una interpretación de la normativa favorable al ejercicio del derecho, aplicando las causas de inadmisión en el sentido menos gravoso al ejercicio del mismo, y prohíbe al legislador dictar, sin más, normas excluyentes de la vía jurisdiccional. A sendas preguntas le responde el Tribunal Constitucional en el mismo sentido de las sentencias precedentes, retomando las palabras vertidas en la *STC 197/1988, FJ 4*:

«No cabe trasladar íntegramente a las personas jurídicas de Derecho Público la doctrina construida en relación con la tutela judicial de las personas privadas [...]. Tal doctrina parte de la concepción de los derechos fundamentales como garantías de los particulares frente al poder público y desnaturalizaría esta concepción la tesis simplificadora que sostuviera que los Entes públicos gozan, en paridad de posición con los particulares, de un derecho constitucional subjetivo en cuya virtud el legislador venga obligado, en todos los casos, a establecer recursos judiciales para que dichos poderes públicos defiendan sus propios actos frente a los que, afectándolos, hayan sido adoptados por otros órganos o personas públicas, pues lo que con carácter general es aplicable de las posiciones subjetivas de los particulares, no puede serlo, con igual alcance y sin más matización, de las que tengan los poderes públicos, frente los que, principalmente, se alza la garantía constitucional» (STC 129/1995, FJ 7).

Cuando nos hallamos en presencia de órganos públicos que tienen como función principal la fiscalización y control de otros órganos administrativos, el anterior criterio se refuerza aún más si cabe, dado que la legalidad de la actuación de estos últimos es, a los ojos del Tribunal, incuestionablemente inequívoca:

«La decisión de estos órganos públicos, garantes de la legalidad de los actos de otros órganos igualmente públicos, no compromete ni incide en el interés legítimo de estos últimos, dado que, en modo alguno, puede sostenerse que el ordenamiento jurídico reconozca un interés público para llevar a cabo una actividad pública que es calificada de contraria a la legalidad por órganos de la Administración especialmente encargados por la ley de su control. Por lo tanto, *la falta de recurso jurisdiccional frente a estos actos de control no menoscaba el derecho a la tutela judicial del poder público, cuya actuación es revisada por esa Administración de garantía*» (STC 197/1988, de 24 de octubre, FJ 4, y STC 129/1995, de 11 de septiembre, FJ 7).

Dicho en otros términos, dado que el órgano de control realiza una tarea estrictamente objetiva en garantía de la legalidad, sus decisiones han de reputarse siempre y en todo caso coherentes con su misión, por lo que la apertura de una vía de revisión jurisdiccional carece de sentido. Pese a la lógica de la argumentación, es evidente que la realidad no siempre responde a tan altas aspiraciones y, de hecho, el legislador ya ha tenido que poner remedio judicial a muchas de esas actuaciones de tutela que menoscababan la autonomía de los entes destinatarios de aquélla.

Así pues, por insólito que parezca, resulta que el derecho de acceso al proceso que se inscribe dentro de la tutela judicial efectiva del artículo 24.1 CE queda enervado frente a la actividad del legislador cuando su titular es una Administración pública. Su observancia no implica, por tanto, el obligado establecimiento de cauces procesales para impugnar actos o disposiciones administrativos que lesionen los derechos de otro ente público, tenga aquél o no carácter de Administración de garantía. Por idénticas razones, tampoco cabe invocar el respeto de este derecho frente al legislador en la vía de amparo, dado que no forma parte del derecho a la tutela judicial reconocida a las personas jurídico públicas. Realmente, no se acierta a comprender por qué el derecho —y el consiguiente recurso de amparo— no protege a los entes públicos de los abusos del legislador, sabedores como somos de que el Tribunal Constitucional cumple un papel primordial respecto de la actividad legislativa en tanto que *legislador negativo*. No se acierta a comprender, repetimos, la insistencia del Tribunal en mantener ese freno a los efectos del artículo 24.1 CE que, sin embargo, admite frente a la actividad judicial.

Evidentemente, esta situación tiene distinto alcance según el tipo de Administración afectada. Cuando se trata de Administraciones territoriales o de algunas dotadas de una gran singularidad, como la universitaria, tal recorte de garantías no resulta extremadamente lesivo de sus derechos por cuanto cuentan con otros mecanismos jurisdiccionales y constitucionales para hacer valer sus pretensiones. Sin embargo, la cuestión se torna bastante más delicada respecto de casi todos los restantes entes públicos, caso de que el legislador procediese a desapoderarlos de todo cauce judi-

cial para exigir la protección de sus derechos. Esta limitación, ya puesta de manifiesto en su día por RECASENS CALVO (7), amén de no suponer ninguna ventaja logística o institucional, ofende innecesariamente la posición jurídica de las Administraciones públicas a las que se inhabilita de forma gratuita de todo ejercicio de acciones judiciales para defender sus pretensiones, que en rigor no son sino la respuesta al interés general que les ha sido encomendado. Quizá sean consideraciones de similar calado las que llevaron recientemente al Tribunal Constitucional a poner un poco de orden en esta cuestión limitando esa inicial libertad de configuración del legislador, aunque sólo sea desde la perspectiva legal:

«Corresponde a la ley procesal determinar, entonces, los casos en que las personas públicas disponen de acciones procesales para la defensa del interés general que les está encomendado. Lógicamente, aquella tarea de configuración legal ha de ejercerse con sometimiento al ordenamiento constitucional, lo que *impide no sólo exclusiones procesales arbitrarias, sino incluso aquellas otras que, por su relevancia o extensión, pudieran hacer irreconocible el propio derecho de acceso al proceso*» (FJ 8).

3.3. *El acceso a la justicia frente a jueces y tribunales.*

Lo dicho no es trasladable al ámbito judicial, donde sí opera esta garantía frente a las irregularidades que cometan jueces y tribunales en materia de acceso a la justicia. Como bien recuerda la *STC 129/1995, de 11 de septiembre*, siempre que exista una vía judicial preestablecida por la ley, «*es incuestionable que los órganos jurisdiccionales deberán respetar el derecho a la tutela judicial efectiva, sin que este imperativo pueda ser excepcionado cuando quien reclama la prestación jurisdiccional es un ente público*» (FJ 7).

A esta misma conclusión se llega en la *STC 175/2001, de 26 de julio*, lo que lleva a declarar al Tribunal que el artículo 24 CE actúa, respecto del legislador, en el plano meramente legal y, respecto del juez, en el plano constitucional:

«Las personas públicas son titulares, también, del derecho de acceso al proceso. El artículo 24.1 CE no exige de la Ley la articulación, en todo caso, de instrumentos procesales con los que las personas públicas puedan hacer valer los intereses generales cuya satisfacción les atribuye el Ordenamiento. Dicho de otro modo, según viene declarando este

(7) J. RECASENS CALVO, *Algunas consideraciones sobre el derecho de las Corporaciones locales a la protección jurisdiccional de sus derechos e intereses*, «Actualidad Administrativa», núm. 36, 1989, pág. 597.

Tribunal, *esta vertiente del artículo 24.1 CE sólo tutela a las personas públicas frente a los Jueces y Tribunales*, no en relación con el legislador (SSTC 197/1988, de 24 de octubre, FJ 4; 29/1995, de 6 de febrero, FJ 7). Corresponde a la ley procesal determinar entonces los casos en que las personas públicas disponen de acciones procesales para la defensa del interés general que les está encomendado» (FJ 8).

Esta decisión no estuvo exenta de discrepancias en el seno del propio órgano constitucional, y así lo corrobora el voto particular emitido por el magistrado D. Carles Viver Pi-Sunyer cuando señala, en un intento de cercenar más este derecho a las Administraciones públicas, que no alcanza a comprender cómo el derecho de acceso a la jurisdicción de las personas públicas, que se reconoce eventual y meramente legal frente al legislador, se transmuta en derecho constitucional, garantizable en amparo, cuando nos hallamos ante los jueces y tribunales. A tenor de este magistrado, «el derecho de acceso a la jurisdicción reconocido por las leyes procesales a las personas jurídico públicas tiene en nuestro ordenamiento un contenido meramente legal, tanto frente al legislador como frente al juez, y su tutela no puede instarse por la vía del recurso de amparo constitucional». Lo que por otra parte resulta congruente, a tenor de este magistrado, con el criterio general de que los entes públicos carecen de legitimación para recurrir en amparo en defensa de sus potestades y de los actos jurídicos realizados en ejercicio de las mismas, y no tienen tampoco un derecho fundamental, tutelable en amparo, a obtener de los jueces y tribunales una respuesta de fondo a sus pretensiones, razonada, razonable, no incurso en error patente y fundada en Derecho, salvo en lo que se refiere al derecho a no sufrir indefensión procesal.

En cuanto a las reglas de interpretación del derecho a la intervención judicial, se sigue la tradicional del principio *pro actione*. Así se dice expresamente en la STC 175/2001:

«La interpretación judicial de las normas de acceso al proceso estará guiada, también en relación con las personas públicas, por el principio *pro actione* (cuando se trate de acceso a la jurisdicción) o por el canon constitucional de interdicción de la arbitrariedad, la irrazonabilidad y el error patente, cuando se trate del acceso a los recursos legales» (FJ 8).

Y así se aplicó recientemente para asegurar la efectividad del derecho en la STC 218/2001, de 31 de octubre, por la que se le concede el amparo al Colegio Oficial de Arquitectos de Aragón por habersele negado el *acceso a la jurisdicción*. En ella, tras someter la pretensión al juicio de razonabilidad, arbitrariedad y error patente (STC 3/2001, de 15 de enero), se afirma que las decisiones judiciales de base han sido «*excesivamente rigoristas* y

desproporcionadas en su apreciación de la imposibilidad de continuar la tramitación de ese específico cauce procesal que es el denominado recurso por defecto de jurisdicción, vulnerando así el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva del Colegio Oficial de Arquitectos de Aragón» (FJ 4).

4. *La protección de la indefensión procesal*

Resta, por último, hacer mención de la prohibición de indefensión inscrita en el artículo 24.1 CE. Contrariamente a lo acaecido con el acceso a la jurisdicción, el derecho a ser escuchado en el proceso judicial ha sido pacíficamente aceptado por el Tribunal Constitucional, hasta el punto de señalarlo como la derivación más genuina de la tutela judicial efectiva de las Administraciones públicas.

Así se entendió en las SSTC 150/1995 y 82/1998 o el ATC 187/2000, en los que una defectuosa contradicción entre las partes conducía a un vicio de incongruencia en la resolución del litigio. Y ello con independencia de qué derechos o competencias se hagan valer, quiénes sean las otras partes procesales y el orden jurisdiccional ante el que actúen. La razón de este criterio interpretativo tan amplio no obedece tanto a su afán de defensa de los entes públicos como al deseo de preservar la estabilidad del proceso judicial:

«La prohibición de indefensión procesal a las personas públicas protege inmediatamente éstas, pero mediatamente también a otros intereses: al interés objetivo en que el proceso sirva de forma idónea a la función jurisdiccional atribuida por la Constitución a Jueces y Tribunales (art. 117.1 CE). Y también al interés de las otras partes de que el proceso en el que actúan esté desprovisto de toda indefensión; de esta forma queda reforzada la confianza de las demás partes en la estabilidad de las resoluciones que pongan fin al proceso» (STC 175/2001, de 26 de julio, FJ 8).

