

LA EXENCIÓN DE GARANTÍAS PROCESALES COMO PRIVILEGIO DE LA ADMINISTRACIÓN: EL NUEVO DEPÓSITO PARA RECURRIR EN LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL(*)

ALEJANDRA BOTO ÁLVAREZ

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN: LOS PRIVILEGIOS PROCESALES DE LA ADMINISTRACIÓN.– II. LA EXENCIÓN DE DEPÓSITOS Y CAUCIONES: 1. Sentido y fundamento de esta especialidad procesal. 2. Regulación general: ámbito subjetivo. 3. La relación entre el fundamento del privilegio y su extensión subjetiva.– III. EL DEPÓSITO DE ESCASA CUANTÍA DE LA LEY ORGÁNICA 1/2009 Y LA CONFIGURACIÓN DE SU EXENCIÓN.– IV. A MODO DE CONCLUSIÓN. PROPUESTAS DE LEGE FERENDA.

RESUMEN: Una de las últimas modificaciones de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (LOPJ), fue la acometida por la Ley Orgánica 1/2009, de 3 de noviembre, ligada a la implantación, de la mano de la Ley 13/2009, de 3 de noviembre, de la llamada nueva Oficina judicial. Además, la Ley Orgánica buscaba la introducción de una serie de mejoras técnicas encaminadas a lograr la agilización temporal de la Justicia, la optimización de sus medios personales y materiales, y la implementación de los estándares de calidad en la prestación de este servicio público esencial. En esta línea, se incluye en la LOPJ una disposición adicional decimoquinta para regular un depósito que habrá de consignarse antes de recurrir una sentencia; se persigue con ello disuadir la irresponsable interposición gratuita de recursos judiciales y reducir así el volumen de asuntos litigiosos que sobrecargan, muchas veces sin fundamento alguno, la jurisdicción. Lo que aquí se analiza es la incidencia que en la sistemática general de los privilegios procesales de la Administración tiene el punto número quinto de esta nueva disposición adicional, que exige de constituir tal depósito a determinadas entidades públicas, pero no a otras.

(*) Trabajo recibido en esta REVISTA el 21 de septiembre de 2010 y evaluado favorablemente para su publicación el 27 de septiembre de 2010.

Palabras clave: depósitos y cauciones; privilegios procesales de la Administración; medidas cautelares; Administración instrumental.

ABSTRACT: In November 2009, LOPJ was modified to establish the new so-called Judicial Office. This reform also sought to introduce a bunch of technical improvements in everyday running of Justice in order to achieve higher operative standards of quality, both in terms of staff, timetables and material resources. As an example, the new fifteenth additional provision of LOPJ set up a compulsory small amount deposit to be constituted before appealing a judgment. Such a measure tends to prevent irresponsible lodging of appeals and so, to reduce the number of affairs on Courts. This paper analyses a very particular point of this fifteenth additional provision, by means of which certain public entities, but not all of them, are exempted of paying such a fee. The impact of this provision on the general regulation of procedural privileges of public Administration will also be examined.

Key words: deposits; guarantees and cautions; procedural privileges of public Administration on trial; preventive measures; Agencies.

I. INTRODUCCIÓN: LOS PRIVILEGIOS PROCESALES DE LA ADMINISTRACIÓN

Entre los principios básicos del Derecho Procesal suele destacarse siempre el de igualdad de las partes (1). Así, en los tratados procesalistas es frecuente encontrar la idea de que el principio de igualdad de las partes en el proceso es uno de los contenidos del derecho general a la tutela judicial efectiva del artículo 24 de la Constitución (2), en la línea marcada por la doctrina del Tribunal Constitucional (3). De esa misma doctrina se extrae que la igualdad procesal no es un principio absoluto, ni tiene por qué tener un tratamiento uniforme o idéntico en todos los pro-

(1) Como muestra, *vid.* GIMENO SENDRA, V., *Fundamentos de Derecho Procesal*, Civitas, Madrid, 1981; GUASP, J., *Concepto y método de Derecho Procesal*, Civitas, Madrid, 1997; ASENCIO MELLADO, J.M., *Introducción al Derecho Procesal*, 3^o ed., Tirant Lo Blanch, Valencia, 2004; VALENCIA MIRÓN, A.J., *Introducción al Derecho Procesal*, 8^o ed., Comares, Granada, 2004; VV.AA., *Derecho Jurisdiccional, I. Parte General*, 14^o ed., Tirant Lo Blanch, Valencia, 2005.

(2) A título ejemplificativo, *vid.* GIMENO SENDRA, V., *Introducción al Derecho Procesal*, 2^o ed., Colex, Madrid, 2004, pp. 223 y ss.; GÓMEZ DE LIANO, F., *Introducción al Derecho Procesal*, 5^o ed., Forum, Oviedo, 1997, p. 203; RAMOS MÉNDEZ, F., *El Sistema Procesal Español*, Bosch, Barcelona, 2000, pp. 38 y ss.

(3) A raíz sobre todo de las SSTC 155/1988, de 22 de julio; 245/1988, de 19 de noviembre y 226/1988, de 28 de noviembre.

cesos; es posible consagrar situaciones de material desigualdad procesal, siempre que respondan a una fundamentación proporcionada y objetiva, y con ello no se produzca un resultado de indefensión. Y esa parece ser la situación que se da cuando la Administración concurre frente a la jurisdicción ordinaria, pues desde hace más de cien años disfruta de una serie de «especialidades» frecuentemente criticadas por ser consideradas como «privilegios» (4).

Aunque muchas veces se haya acudido al estudio de los precedentes, el recurso al Derecho histórico no basta para explicar de manera eficaz el porqué del régimen especial que tiene la Administración en sus relaciones con la Justicia (5); pero es cierto que esa posición especial resulta de un

(4) Sobre la discusión terminológica, el concepto de «privilegio» y la trascendencia de utilizar una denominación u otra («especialidades», «prerrogativas», «dispensas», «beneficios», etc.) pueden consultarse ABAD PÉREZ, J.J., «Principio de igualdad y las partes en el proceso» en VV.AA., *El principio de igualdad en la Constitución española*, vol. II, Ministerio de Justicia, Madrid, 1991, p. 1745; BUTRÓN BALUÑA, P.M., «Los privilegios procesales del Estado y la Ley 52/1997, de 27 de noviembre», *La Ley*, vol. 6/1998, p. 2344; MONTÓN GARCÍA, M.L., «Un recorrido por los privilegios de las Administraciones Públicas en el proceso civil (referencia a la Ley de Enjuiciamiento Civil de 7 de enero de 2000)», *Studia Carande. Revista de Ciencias Sociales y Jurídicas*, núm. 6, 2001, pp. 57 y 58; VICTORIA BOLÍVAR, S., «Las partes en el proceso civil», *Revista Jurídica de la Comunidad de Madrid*, núm. 8, mayo-septiembre 2000, nota 35 y PARDO GONZÁLEZ, M., «Especialidades procesales de las Administraciones Públicas: doctrina del TC», *La Ley*, 2009 (Diario 7153 de 14 de abril de 2009).

(5) Así ARBIZU LOSTAO, siguiendo la línea sentada por CARAMAZZA (vid. su relación introductoria al *Primo Congresso Nazionale degli Avvocati e Procuratori dello Stato*, Firenze, 1989, en especial p. 62), tras analizar los precedentes en el Derecho Romano (con la existencia de los *procuratores Caesaris* y más tarde de los *advocati fisci*) y Medieval (concretamente la figura del jurista del Rey) concluye que los argumentos históricos no bastan para explicar la necesidad de los Abogados del Estado. Para este autor, la configuración de la especial posición de la Administración ante los tribunales, y con ello la necesidad de un cuerpo de juristas que cubran sus necesidades de asesoramiento y defensa, surge a partir de la afirmación del sometimiento del Ejecutivo a la Ley como reformulación de la separación de poderes; un momento concreto que, en cualquier caso, será distinto para cada Ordenamiento Jurídico (vid. ARBIZU LOSTAO, E., «L'avvocatura dello Stato. Asistencia, representación y defensa de la Administración en Derecho Italiano», *RAP*, núm. 122, mayo-agosto 1990, en especial pp. 479 y 480). En la misma línea ya se había pronunciado también SCOCA, S. «Avvocatura dello Stato» en VV.AA., *Novissimo Digesto Italiano*, vol. I-2, 3ª ed., UTET, Torino, 1957, p. 1685 o BELLU, G., «Avvocatura dello Stato» en VV.AA., *Enciclopedia del Diritto*, vol. IV, Giuffrè, Milano, 1959, p. 671. En la doctrina española, GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ insisten también en la insuficiencia de los criterios histórico-políticos para explicar las particulares relaciones entre Administración y Justicia. Sin embargo, para estos autores, el principio de división de poderes resulta igualmente inválido; sólo el principio de autotutela puede dar una explicación unitaria satisfactoria que justifique el especial *status* de la Administración ante los tribunales (vid. GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T-R., *Curso de Derecho Administrativo*, vol. I., 14ª ed., Civitas, Madrid, 2008, pp. 516 y ss.).

variado conjunto de preceptos cuyos orígenes se remontan a los comienzos del siglo XIX (6).

La manera más habitual de justificar el trato diferenciado que se da a la Administración como parte procesal es aludir a los intereses públicos que defiende (7) o bien a aspectos estructurales propios, tales como su complejidad organizativa o las rigurosas pautas de actuación que marcan su funcionamiento (8); estas son, precisamente, las nociones que emplea la Exposición de Motivos de la Ley 52/1997, de 27 de noviembre, de asistencia jurídica al Estado e instituciones públicas, que es el texto llamado a sistematizar todas estas cuestiones (9).

(6) Vid. MARTÍN RETORTILLO BAQUER, S., *La defensa en derecho del Estado*, Civitas, Madrid, 1986, *passim*.

(7) Vid. MEILÁN GIL, J.L., «Sobre el acto administrativo y los privilegios de la Administración», *Actualidad Administrativa*, núm. 10/1987, pp. 529-538; RODRÍGUEZ ARJONA, M., «Comentarios preliminares sobre algunas prerrogativas procesales de la Administración Pública», *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas*, núm. 106, 1998, p. 321.

(8) Vid. LORCA NAVARRETE, A.M., «La posición del Estado en el proceso», *Justicia*, núm. 3/1987, p. 650; LÓPEZ-FONT MÁRQUEZ, J.F., «La derogación del fuero territorial del Estado y sus organismos autónomos y del régimen especial de notificaciones», *REDA*, núm. 75, 1992, p. 433; MONTÓN GARCÍA, *op. cit.*, p. 76.

(9) En términos generales, la posición procesal de la Administración era tradicionalmente definida por toda una serie de disposiciones dispersas, inconexas, sin un rango fácilmente precizable y en muchas ocasiones con un contenido probablemente obsoleto. Nos referimos al Estatuto de la Dirección General de lo Contencioso y del Cuerpo de Abogados del Estado, aprobado en 1925 con rango formal de Ley, que trataba a su vez de sistematizar, con vocación recopiladora, el *status* funcional de los Abogados del Estado centrándose para ello en el enjuiciamiento del Estado; y a su Reglamento orgánico de 1943, un texto de carácter reglamentario, que declaraba vigentes toda una serie de disposiciones legales que se remontaban a 1877, pero que a su vez sufrió profundas y constantes modificaciones (al respecto resulta de obligada lectura la obra de MARTÍN RETORTILLO BAQUER, *op. cit.*, pp. 217-239). La conveniencia de elaborar una norma legal que concretase y actualizase su naturaleza era periódicamente denunciada desde distintos sectores de la doctrina, en especial a partir de la promulgación de la Constitución de 1978 (sobre todo porque se argumentaba que los privilegios procesales de la Administración eran difícilmente conciliables con los principios de igualdad y tutela judicial efectiva consagrados por el texto constitucional, pero también porque las especialidades de fundamento estatutario carecían de cobertura formal para ser aplicadas a los representantes y defensores de las Comunidades Autónomas); a este respecto pueden verse: LORCA NAVARRETE, *op. cit.*, p. 650; ABAD PÉREZ, *op. cit.*, pp. 1721-1765, o MÉNDEZ CANSECO, J.F., «Las Administraciones Públicas ante la Jurisdicción ordinaria» en VV.AA., *Planes provinciales y territoriales de formación: recopilación de ponencias y comunicaciones: año 1996*, vol. III, CGPJ, Madrid, p. 104. Con la Ley 52/1997 se pretende sistematizar y concretar, con el adecuado rango normativo, la posición procesal de la Administración ante los diversos órdenes jurisdiccionales. Pero no puede decirse que sea un objetivo plenamente alcanzado. Al margen de los debates sobre la innecesariedad de la Ley planteados durante su tramitación parlamentaria, lo cierto es que el texto final no pasa de ser una refundición de disposiciones previas dispersas que sigue dejando muchísimos interrogantes abiertos.

Sin embargo, y a pesar de fundamentarse en razones de tanto calado, la duda sobre la oportunidad, conveniencia e incluso constitucionalidad de estos privilegios procesales se ha venido planteando periódicamente (10), sobre argumentos tales como la posibilidad de que atenten, además de contra la igualdad procesal, contra la celeridad y la eficacia de la jurisdicción (11). También se ha atacado el mantenimiento de estas especialidades por verse como reductos de exigencias y privilegios corporativos de los Abogados del Estado (12); y es que además de la ligazón histórica que existe entre ambas figuras, la persona del jurista de la Abogacía del Estado es muchas veces el verdadero protagonista del privilegio (13).

II. LA EXENCIÓN DE DEPÓSITOS Y CAUCIONES

1. Sentido y fundamento de esta especialidad procesal

En general, se ha afirmado por parte de la doctrina que este privilegio viene fundado en la solvencia garantizada del Estado y otras Instituciones públicas, lo que permite obviar el trámite de la consignación, y por extensión también el del depósito (14). Además, se ha sostenido también que la rigidez presupuestaria hace que la Administración no pueda cumplir

(10) Vid. PINAZO HERNANDIS, J., «Las especialidades procesales de las Administraciones Públicas y el Proyecto de Ley de Enjuiciamiento Civil», *Revista General de Derecho*, núm. 663, 1999, p. 14153.

(11) Vid. PEDRAZ PENALVA, E., *Privilegios de las Administraciones Públicas en el proceso civil*, Civitas, Madrid, 1993, p. 233.

(12) Por todos, vid. DIEZ-PICAZO GIMÉNEZ, I., «Algunas observaciones sobre la Ley 52/1997, de 27 de noviembre, de asistencia jurídica al Estado e Instituciones Públicas», *Tribunales de Justicia*, núm. 2/1998, pp. 175 y 176.

(13) Así se aprecia, con toda nitidez, en el artículo 14 de la Ley 52/1997, que regula la especialidad procesal de la suspensión del curso de los autos, pensada para que el *Abogado del Estado* [sic] pueda recabar los antecedentes necesarios para la correcta defensa de la Administración. Otro ejemplo puede verse en el artículo 13 del mismo texto normativo, dedicado a las especialidades procesales aplicables a la Administración en materia de costas; su apartado primero, por ejemplo, en realidad no está regulando ningún privilegio, sino que hace referencia a la tasación de gastos y la minuta que ha de presentar el Abogado del Estado. De forma similar, el artículo 11.2 de la Ley 52/1997 extiende la aplicabilidad de las especialidades en materia de notificaciones y emplazamientos a otros sujetos públicos distintos de los regulados en el apartado primero de ese artículo, pero sólo en la medida en que sean clientes de la Abogacía del Estado.

(14) Sin ánimo exhaustivo pueden citarse BUTRÓN BALIÑA, *op. cit.*, p. 2347; DIEZ-PICAZO GIMÉNEZ, *op. cit.*, p. 176; BAL FRANCÉS, E., «Exención de depósitos y cauciones» en VV.AA., *La Asistencia Jurídica al Estado e Instituciones Públicas. Estudios en Homenaje a José Antonio Piqueras Bautista*, Aranzadi, Navarra, 1999, p. 379 o el comentario de TERNERO CHACÓN, J.L. al hilo del artículo 132

con la obligación de depósito en un plazo breve (15), al tiempo que no parece que tenga demasiado sentido proceder a un depósito ante otro ente público, pues sería como si las Administraciones se afianzasen o pagasen a sí mismas (16).

En este sentido, el Tribunal Constitucional en sus Sentencias 3/1983, de 25 de enero y 65/1983, de 21 de julio, se ha encargado de establecer que la exigencia del depósito sólo a una de las partes litigantes no atenta contra el principio de igualdad siempre que respondiese a un fundamento no exorbitante (17). Poco más tarde también dejaría claro que *la inclusión o la exclusión del Estado entre los destinatarios de determinadas cargas procesales, como son las consignaciones o los ingresos previos a la sustanciación de los recursos interpuestos, es una medida constitucionalmente legítima, pero constitucionalmente neutra* (18); se requiere, eso sí, un precepto legal que expresamente la establezca, no siendo suficiente el argumento de que la solvencia de los organismos públicos estatales hace innecesaria la previsión legal del depósito (19).

2. Regulación general: ámbito subjetivo

Esta especialidad se regula con carácter general en el artículo 12 de la Ley 52/1997, donde se exige al *Estado y sus organismos autónomos, así como entidades públicas empresariales, los organismos públicos regulados por su normativa específica dependientes de ambos y los órganos constitucionales* de la obligación de prestar garantías procesales. Además,

de la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa recogido en VV.AA., *Jurisdicción contencioso-administrativa*, 3ª ed., La Ley-El Consultor, Madrid, 2007, pp. 1100 y 1101.

(15) Vid. PEDRAZ PENALVA, *op. cit.*, p. 140 o QUES MENA, «La exención de depósitos y cauciones. Reclamación administrativa previa al ejercicio de acciones ante las jurisdicciones civil y social», *La Ley*, 2009 (Diario 7153 de 14 de abril de 2009).

(16) Vid. MONTÓN GARCÍA, *op. cit.*, p. 72.

(17) Al respecto resultan muy sugerentes las observaciones de SERRERA CONTRERAS, P.L., «El depósito para el recurso de casación laboral por la Abogacía del Estado», *Justicia*, núm. 4/1987, pp. 979 y 980.

(18) STC 64/1988, de 22 de abril, FJ 2 *in fine*.

(19) Porque la finalidad del depósito no es simplemente garantizar la ejecución de la sentencia, sino más propiamente la de asegurar su «inmediata» ejecución, y ello solamente se obtiene con la constitución previa del depósito de la cantidad objeto de la condena (STC 89/1989, de 5 de junio). Al respecto pueden verse los comentarios de LUQUE MATEO, M.A., *Las medidas cautelares en materia tributaria*, Universidad de Almería, 2006, pp. 411 a 414.

la disposición adicional cuarta del mismo texto normativo extiende la aplicación de este privilegio a las Comunidades Autónomas y a las entidades públicas de ellas dependientes (20), al tiempo que el artículo 173.2 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, determina que la misma especialidad sea de aplicación a las entidades locales.

La redacción literal de la Ley incluye de forma expresa como sujetos beneficiarios del privilegio a los dos grupos de organismos públicos típicos que, en el momento de su promulgación, existían dentro del modelo de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de organización y funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE), e incluso a los entes públicos *apátridas* o *sui generis* que pudiesen depender de ellos. No parece haber inconveniente, por tanto, para entender también extensible el privilegio a las agencias estatales como nuevo subtipo de organismo público incorporado a la LOFAGE con posterioridad. Por extensión, y en buena lógica, también habrá de considerarse como sujetos beneficiarios del privilegio a las Administraciones independientes.

En todo caso, el tenor del precepto es contundente e incluye, sin matices, a los organismos autónomos y las entidades públicas empresariales en el ámbito subjetivo de aplicación del privilegio. Con esto debería ponerse fin a la situación que existía antes de la entrada en vigor de la Ley 52/1997; una situación confusa, sobre todo debido a la gran dispersión normativa en esta materia, que llevaba a los tribunales a utilizar el sometimiento al Derecho privado como criterio formal de exclusión (21). De esta manera, las entidades sujetas al Derecho privado quedaban obligadas a prestar las cauciones y depósitos fijados en las leyes procesales; incluso aunque, en virtud de un convenio, fuesen asistidas por la Abogacía del Estado (22).

Pero, como hemos visto, con la entrada en vigor de la Ley 52/1997 se amplía el ámbito de exención con toda claridad a todas las entidades

(20) Por dictarse en ejercicio de la competencia reservada al Estado en el artículo 149.1.6 de la Constitución, en materia de legislación procesal.

(21) *Vid.* BAL FRANCÉS, *op. cit.*, pp. 375-384. Como justificación de este criterio, el autor aduce la equidad; de esta forma, se puede entender por qué las entidades que se rigen por el Derecho público estarían exentas de prestar depósitos y consignaciones, pero no así las entidades sometidas al Derecho privado, que al fin y al cabo operan en el tráfico cotidiano con las mismas armas y reglas que cualquier otra persona jurídico-privada.

(22) *Ibidem*, p. 380.

instrumentales de la LOFAGE, y ya no debería acudir al criterio formal de la operatividad en régimen de Derecho público o privado. Sin embargo, a pesar de la claridad de la Ley, las resoluciones jurisprudenciales son muchas y dispares, argumentando en todos los sentidos posibles, sobre todo en relación con las entidades públicas empresariales.

Así por ejemplo, todavía es frecuente encontrar pronunciamientos que obligan a FEVE (que es una entidad pública empresarial, de las pocas que no ha formalizado convenio de asistencia jurídica con la Abogacía del Estado) a realizar consignaciones y depósitos (23). Son decisiones que atienden al carácter comercial privado de las actividades que están en la base del litigio (el contrato de transporte con los usuarios o bien el contrato de trabajo con sus empleados) y que ignoran la naturaleza de organismo público típico que tiene FEVE; dimensión ésta que por sí sola, habría de bastar para declarar operativo el privilegio conforme a las disposiciones legales vigentes.

Por otra parte, en relación con el Consorcio de Compensación de Seguros, son varios los pronunciamientos que entienden que tiene también la obligación de consignar depósitos, al menos cuando concurre como *aseguradora en régimen de igualdad con el resto de compañías privadas* (24). Estos fallos utilizan como argumento el viejo criterio formal del sometimiento de la entidad al ordenamiento jurídico privado, aunque a veces se intenta disfrazar afirmando que en realidad lo que se hace es una *interpretación global*, que tiene presente la *normativa general en materia de seguros y tráfico rodado* (25).

Más acorde con el espíritu y la literalidad de la Ley nos parece la solución «cuasiautomática» por la que se opta en otras ocasiones: siempre que estemos ante un organismo público estatal o autonómico, operará sin más el beneficio legal dimanante del artículo 12 de la Ley 52/1997 (26).

(23) Vid. SSTSJ Asturias de 9 de marzo de 2001 (AS 2001/807) y Cantabria de 5 de enero de 2004 (AS 2004/455).

(24) SAP Málaga de 16 de enero de 2004 (JUR 2004/69412), Fundamento segundo. La misma idea se repite en SAP Zamora de 4 de febrero de 2005 (AC 2005/797).

(25) SAP Jaén de 3 de junio de 2005 (AC 2005/1743), Fundamento primero, conforme a ideas apuntadas ya en SAP Cádiz en Ceuta de 13 de julio de 2001 (AC 2001/2444).

(26) En esta línea vid. Auto TJSJ Andalucía (Sevilla) de 27 de abril de 1998 (AS 1998/2197), en un caso en que comparecía RENFE como entidad pública empresarial. También deben consultarse SAP Murcia de 11 de diciembre de 1999 (JUR 2000/49396); Auto AP Zaragoza de 24 de julio de 2003 (JUR 2003/195379) y SAP Almería de 10 de julio de 2006 (AC 2007/36), de nuevo en

En cualquier caso queda clara la disparidad de criterios que existe entre los distintos tribunales, algo que a los propios jueces tampoco se les escapa. Así, puede verse a título ejemplificativo la exposición que del tema realiza PUEYO MATEO como ponente del Auto AP Asturias de 17 de diciembre de 2002. Allí, aunque de manera incidental porque el objeto concreto de aquel Auto no era analizar la cuestión que ahora nos ocupa, se repasa el estado de la cuestión con apoyo en ejemplos distintos de los vistos hasta ahora —prueba de los numerosos fallos contradictorios que existen en la materia—, y se nos ofrece uno de los mejores resúmenes posibles sobre la división de la llamada jurisprudencia menor en este tema:

[...] lo que es evidente es que ese tema no es pacífico en los tribunales y así observamos que no considera al Consorcio exento de la obligación de consignar para recurrir la Sentencia de la Audiencia Provincial de La Coruña, Sección 5ª de fecha 31-5-2001, la de Cádiz (Sección 6ª) de 13-7-2001 (AC 2001, 2444) o la de La Rioja de 9-5-2000. Por el contrario se decantan por considerar que el Consorcio está exento de consignar por recurrir entre otras la Sentencia de la Audiencia Provincial de Madrid (Secc. 14) de 16-5-2000 (AC 2000, 4361), la Sentencia de la Audiencia Provincial de Valencia (Sección 9ª) de 5-5-1999 (AC 1999, 5850) o la Sentencia de la Audiencia Provincial de Jaén (Sección 1ª), de 9-6-1999 (AC 1999, 1576) (27).

Queda patente que la mayor litigiosidad se produce en relación con las entidades públicas empresariales y en particular con el Consorcio de Compensación de Seguros.

Por su parte, también Correos y Telégrafos ha dado lugar a profusos pronunciamientos; aunque en su caso es debido a las transformaciones que ha sufrido el ente público, y su evolución desde la forma de entidad pública empresarial a la de sociedad anónima estatal. Sin embargo, en el supuesto de Correos y Telégrafos la jurisprudencia sí es unánime (28): como entidad pública empresarial estaba exenta de la obligación de constituir

relación con el Consorcio. En el ámbito autonómico puede citarse STSJ Comunidad Valenciana de 17 de julio de 1998 (AS 1998/2991) que estimó que «Ferrocarriles de la Generalidad Valenciana» gozaba, como entidad pública empresarial que era, de la exención de consignar en su favor. En términos similares, *vid.* STSJ Cataluña de 2 de julio de 2004 (RJCA 2004/546) respecto al Servicio Catalán del Suelo.

(27) Auto AP Asturias de 17 de diciembre de 2002 (AC 2002/557), Fundamento segundo.

(28) *Vid.* STSJ Comunidad Valenciana de 9 de julio de 2002 (JUR 2003/155664) y SSTSJ Cataluña de 12 de junio de 2003 (AS 2003/2782) y de 19 de junio de 2003 (JUR 2003/184261).

garantías procesales, ex artículo 12 de la Ley de asistencia jurídica y *sin dudas interpretativas* (29); pero una vez transformada en sociedad estatal ya queda sujeta a la obligación de realizar los depósitos y consignaciones en los términos generales, a no ser que se prevea lo contrario en una norma especial. Y es que, en efecto, como categoría subjetiva *las sociedades mercantiles de capital estatal no deben tener privilegios que falseen la libre competencia del mercado* (30). No en vano, la finalidad a la que en teoría responde la constitución de sociedades públicas es la búsqueda de la agilidad y flexibilidad del funcionamiento de las formas organizativas privadas; y si eso es así, *es incompatible con el mantenimiento de los privilegios que corresponden a los entes públicos* (31).

También se ha aprovechado el caso de Correos y Telégrafos para destacar la irrelevancia que, en relación con una eventual extensión del privilegio, tiene el patrocinio de la Abogacía del Estado; lo determinante es la naturaleza del ente en litigio y no la persona del defensor:

El hecho que la Abogacía del Estado defienda a la empresa demandada, obedece a la facultad que establece el artículo 1 de la Ley 52/1997 de Asistencia jurídica al Estado de establecer un convenio de colaboración con las sociedades de participación estatal, en las cuales tiene que determinarse la correspondiente compensación económica, facultad que se reitera en la Disposición Adicional quinta de la Ley 50/1998 de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social.

La actual naturaleza jurídica de la demandada, la excluye del artículo 12 de la Ley 52/1997 de asistencia jurídica al Estado e Instituciones Públicas [...]. Esta exclusión de las sociedades estatales de este privilegio de la Administración, viene dada porque las empresas mercantiles con participación estatal no están incluidas en el artículo nº 12 de la Ley 52/1997, el cual no puede interpretarse de forma extensiva (32).

Se deja así bien claro que hoy no existe vinculación alguna entre la intervención del Abogado del Estado y la aplicación de la exención. Recalamos este dato, que puede parecer obvio a partir de la simple

(29) STSJ Comunidad Valenciana de 9 de julio de 2002 (JUR 2003/155664), Fundamento primero. Seguimos sin entender por qué el criterio de aplicación automática de la exención a las entidades públicas empresariales que aquí el Tribunal sostiene sin reticencias no se generaliza también para los casos del Consorcio de Compensación de Seguros.

(30) STSJ Cataluña de 19 de junio de 2003 (JUR 2003/184261), Fundamento segundo.

(31) *Idem*.

(32) *Ibidem*, Fundamento tercero.

lectura del artículo 12 de la Ley de asistencia jurídica, porque rompe con la línea más tradicional de considerar que el sujeto exento de la consignación era *per se* la Abogacía del Estado (33). Nos referimos en concreto a una normativa preconstitucional que dibujaba una visión corporativista del privilegio, configurando a los Abogados del Estado como sus titulares (34). Tal concepción personalista del privilegio debe quedar hoy más que superada dada la contundente redacción del artículo 12 de la Ley 52/1997. La definición actual del beneficio de exención de cauciones responde y se justifica únicamente en función del sujeto asistido, y nada aporta la eventual participación de un Abogado del Estado (35).

3. La relación entre el fundamento del privilegio y su extensión subjetiva

A nuestro parecer, nos encontramos aquí con el verdadero nudo gordiano de la cuestión sobre la razonabilidad, e incluso constitucionalidad, del privilegio procesal de la exención de cauciones y depósitos a favor de los entes públicos.

En efecto, si el argumento que justifica la razón de ser del privilegio es la solvencia garantizada de la Administración, este quebrará allí donde esta presunción no pueda ser extendida. Seguramente por ello el texto del artículo 12 de la Ley 52/1997 no incluye entre los sujetos beneficiarios del privilegio a las sociedades mercantiles públicas. Estas, a diferencia

(33) Así, la regulación originaria de la exención de los depósitos para recurrir en vía laboral establecía que estaría exenta *la Abogacía del Estado en las representaciones que legalmente le correspondan* (art. 25 de la Ley de 22 de diciembre de 1949 de reforma de la Jurisdicción Laboral). Al respecto, *vid.* SERRERA CONTRERAS, *op. cit.*, pp. 977-984.

(34) De hecho, este se regulaba también en el Estatuto de 1925 y en el Reglamento Orgánico de la Dirección General de lo Contencioso de 1943, junto con las prerrogativas y derechos de estos funcionarios: *El Abogado defensor del Estado [...] tampoco estará obligado a garantizar previamente, con depósito o caución, el ejercicio de acciones o la interposición de recursos* (art. 8.2 del Estatuto y 57 del Reglamento Orgánico).

(35) Así por ejemplo, una de las numerosas sentencias que niegan al Consorcio de Compensación de Seguros este privilegio utiliza a mayor abundamiento el hecho de que la defensa fuese llevada a cabo por un Abogado del Estado, pues nadie mejor que él *debe conocer los requisitos para interponer recursos de apelación*, así que debería haber sabido que en aquel caso sí estaba sujeto a la consignación: SAP Cádiz en Ceuta de 21 de junio de 2002 (JUR 2003/69700), Fundamento segundo *in fine*. Ya hemos dejado claro que no podemos compartir que se le niegue al Consorcio el beneficio de la exención (por su naturaleza de entidad pública empresarial), pero el hecho de que se destaque que no hay relación entre el patrocinio de la Abogacía del Estado y el juego del privilegio sí nos parece muy acertado.

de los organismos públicos, sí están obligadas a prestar cauciones puesto que adoptan formas mercantiles de limitación de responsabilidad, lo que formalmente ya no garantizaría la solvencia (36). Todo esto en teoría, porque lo cierto es que en la realidad judicial no faltan ejemplos de pronunciamientos extravagantes que estiman la solvencia suficiente de ciertas sociedades anónimas por el simple hecho de estar vinculadas a la Administración General del Estado (37).

Sin llegar a ir tan lejos, una cuestión que ciertamente se presta al debate es la de determinar si la presunción de solvencia del Estado debe, sin más, extenderse a sus organismos públicos. Particularmente, y conjugando la doctrina del Tribunal Constitucional sobre la neutralidad del privilegio y la necesidad de su previsión legislativa expresa con la claridad meridiana del enunciado del artículo 12 de la Ley 52/1997, consideramos que este privilegio de exención de la prestación de garantías debería operar a favor de las Administraciones instrumentales (organismos autónomos, entidades públicas empresariales, agencias estatales, entes apátridas y Administraciones independientes) en todo caso, de forma automática y sin necesidad de plantearse disquisiciones sobre el fundamento del privilegio, puesto que al fin y al cabo el privilegio está así configurado de forma expresa en una norma con rango legal. No obstante, los tribunales periódicamente demuestran dudas sobre ello, especialmente, en relación con las entidades públicas empresariales y el tráfico mercantil como se acaba de exponer en el epígrafe precedente.

Otro supuesto en el que la práctica ha demostrado la necesidad de estudiar hasta dónde llega la presunción de solvencia de las entidades públicas se ha planteado en relación con las Universidades. En principio, al no aparecer mencionadas entre los sujetos beneficiarios del privilegio en la regulación general de la Ley 52/1997, no tendrían por qué estar exentas de la carga de prestar garantías procesales a no ser que así se hubiera previsto expresamente en sus Estatutos. Sin embargo, cierto sector de la doctrina ha apuntado que por su naturaleza pública debe presumirse que son solventes y fiables (38). En este sentido se ha

(36) Vid. BAL FRANCÉS, *op. cit.*, p. 383.

(37) Cfr. STSJ de Extremadura de 5 de julio de 2001 (JT 2001/1388) en relación con la entidad «Paradores de Turismo de España, S.A.».

(38) Vid. CHAVES GARCÍA, J.R., *Organización y gestión de las universidades públicas*, PPU, Barcelona, 1993, pp. 80 y 81.

pronunciado también algún tribunal (39), pero la cuestión, desde luego, no es pacífica (40).

Pues bien, como se expondrá a continuación, la última regulación legislativa en la materia viene a acrecentar la sensación de zozobra que rodea la determinación del ámbito subjetivo del privilegio de exención de depósitos y cauciones, con un movimiento que, adelantémoslo ya, además de resultar harto cuestionable desde el punto de vista de la buena técnica legislativa, supone un claro retroceso en cuestión de seguridad jurídica. Lo hace además, lo que resulta el colmo, de forma totalmente gratuita e innecesaria.

III. EL DEPÓSITO DE ESCASA CUANTÍA DE LA LEY ORGÁNICA 1/2009 Y LA CONFIGURACIÓN DE SU EXENCIÓN

La modificación de la Ley Orgánica Poder Judicial (LOPJ), acometida a través de la Ley Orgánica 1/2009, de 3 de noviembre, está intrínsecamente ligada a la implantación, de la mano de la Ley 13/2009, de 3 de noviembre, de la llamada nueva Oficina judicial. Además, según su Exposición de Motivos, de forma complementaria la nueva Ley Orgánica busca también adoptar una serie de mejoras técnicas encaminadas a lograr la agilización temporal de la Justicia, la optimización de sus medios personales y materiales, y la implementación de los estándares de calidad en la prestación de este servicio público esencial. En esta línea, se introduce en la LOPJ una disposición adicional decimoquinta para regular un depósito, llamado «de escasa cuantía», que habrá de consignarse antes de recurrir una sentencia por escrito; se persigue con ello corregir el uso abusivo del derecho a los recursos que lleva a prolongar de forma indebida el tiempo de resolución de las controversias, y reducir así el volumen de asuntos litigiosos que sobrecargan sin fundamento la jurisdicción.

Este es el precepto al que queremos prestar una atención especial. La regulación de este depósito es bastante profusa, contando con hasta catorce apartados en los que se van desgranando los detalles de aplicación del mismo: exigibilidad, cuantía y forma de revisarla, posibilidades de

(39) Cfr. STSJ Cataluña de 10 de mayo de 2001 (JT 2001/965).

(40) Sosteniendo lo discutible de la extensión del privilegio sin cobertura normativa expresa a partir de la doctrina del Tribunal Constitucional puede verse QUES MENA, *op. cit.*

devolución y destino de los depósitos perdidos, etc. En particular lo que aquí nos interesa es el punto quinto de esta nueva disposición adicional decimoquinta de la LOPJ. Allí se establece que, además del Ministerio Fiscal, *el Estado, las Comunidades Autónomas, las entidades locales y los organismos autónomos dependientes de todos ellos quedarán exentos de constituir el depósito referido.*

Teniendo en mente la regulación general del privilegio de exención de garantías procesales contenida en la Ley 52/1997 que acabamos de repasar, la sorpresa de quien se topa por vez primera con este inciso es mayúscula. Así, no llega a comprenderse cómo el legislador comete el dislate de regular de una forma tan torpe este extremo, ya que parece que se desconoce la regulación que sería de aplicación general. Y es que la previsión es ociosa y acaba suscitando, con una redacción muy poco afortunada, más interrogantes de los que pretende solucionar.

En efecto, el inciso es totalmente superfluo puesto que la consideración de la Administración como sujeto exento de la obligación de constituir depósitos, como ya se ha explicado, cuenta con una regulación general suficiente en el artículo 12 de la Ley 52/1997. No hubiera sido pues necesario que el legislador se encargase de prever de forma expresa el beneficio en este caso. Aún así lo ha hecho, y ha realizado además una elección cuanto menos curiosa en cuanto a los sujetos beneficiarios de este privilegio, pues sólo nombra a las Administraciones territoriales y a sus organismos autónomos dejando al margen al resto de organizaciones instrumentales. ¿Qué es lo que se pretende con ello? Según el tenor de la Ley Orgánica 1/2009, sólo una determinada clase de entes de la Administración instrumental (los organismos autónomos) gozarían del privilegio de estar exentos de la constitución de este depósito de escasa cuantía previo a la interposición escrita de recursos judiciales. ¿Está entonces el legislador consagrando un ámbito más restringido para la exención de este depósito que el general de la Ley 52/1997? Así parece, pues sólo en tal sentido podría entenderse la existencia de esta cláusula en la Ley Orgánica.

Pues bien, de ser esto así, el legislador estaría dando un decidido paso atrás en la configuración de esta concreta exención, al no incluir a propósito entre las entidades beneficiarias de la misma a las entidades públicas empresariales. Con ello estaría haciéndose eco de los más extravagantes pronunciamientos judiciales de la llamada jurisprudencia menor que antes hemos analizado y que han demostrado la inclinación de ciertos jueces a

no incluir entre los beneficiarios de la exención a entes que operan en el tráfico mercantil (como el asaz traído y llevado Consorcio de Compensación de Seguros). Sin embargo, nos resistimos a aceptar esta interpretación, pues estando tan pegados a la dicción literal del precepto resulta que el legislador también ha ignorado a las agencias estatales y a las entidades *sui generis*, cuyo régimen *iuspublicista* es menos sospechoso que el de las entidades públicas empresariales y que normalmente no desempeñan actividades comerciales.

Si prestamos la debida atención al tenor de la exención, resulta, qué casualidad, que la Ley Orgánica sólo considera sujetos beneficiarios de este privilegio a las Administraciones instrumentales que gozan del patrocinio de la Abogacía del Estado *ope legis*... ¿será que se está vinculado el juego del privilegio a la presencia de estos funcionarios de elite? No sería de extrañar, puesto que existe la extendida creencia, no diremos que injustificada, de que a los Abogados del Estado se les presupone seriedad a la hora de interponer recursos (41); por lo tanto, no tendría sentido que las entidades a las que asisten estuvieran sometidas a la obligación de prestar este novedoso depósito de escasa cuantía que, en cierta manera, tiene una función «educadora». En todo caso, aun no careciendo de racionalidad, esta argumentación está excesivamente marcada por unos tintes corporativistas que la hacen parecer demasiado anacrónica para poder ser aceptada.

Pero es que además la previsión expresa de la Ley Orgánica, con su referencia a los *organismos autónomos* dependientes de las Administraciones territoriales, también resulta problemática en su nomenclatura, puesto que realiza una referencia clara a la tipología organizativa del modelo LOFAGE; una Ley estatal que, no hace falta recordarlo, no tiene carácter básico. Es cierto que, tras la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la Modernización del Gobierno Local, la parrilla de personificaciones instrumentales consagrada en la LOFAGE se ha extendido también al ámbito local (42), y por lo tanto la referencia a los organismos autónomos

(41) PARDO GONZÁLEZ, *op.cit.*

(42) En un ejercicio de emulación que ha sido ampliamente criticado por la doctrina. Al respecto pueden verse las reflexiones de MARTÍNEZ-ALONSO CAMPS, J.L. «Las personificaciones instrumentales y la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local», *Anuario del gobierno local*, núm. 1, 2003, pp. 107-142; MONTOYA MARTÍN, E., *Las entidades públicas empresariales en el ámbito local*, Iustel, Madrid, 2006, pp. 57-61 y ÉTXEZARRETA VILLALUENGA, J.C., *Los organismos públicos locales*, Bayer, Barcelona, 2007, pp. 48-51, y los comentarios de BAÑO

locales puede estar justificada. Sin embargo, desde luego ello no ocurre en el marco autonómico, siendo por tanto perfectamente posible que en el entramado organizativo de las Comunidades Autónomas no existan personificaciones con tal denominación o, lo que sería más perturbador, que existieran pero con un fundamento distinto (43). ¿Cómo debe interpretarse entonces la referencia a los organismos autónomos dependientes de las Comunidades Autónomas? Parece que el legislador se haya vuelto a dejar «deslumbrar» por el modelo LOFAGE, utilizando su nomenclatura de forma mimética sin reparar en las especialidades estructurales e institucionales que se dan fuera del ámbito de la Administración General del Estado (44). La lógica impone aquí buscar la razón de ser de la referencia más allá de la dicción literal del precepto, y entender entonces que habrán de estar exentos de constituir el depósito al que nos estamos refiriendo, no aquellos entes que porten sin más el *nomen* de «organismo autónomo» en el ámbito autonómico, sino aquellos que respondan a los mismos principios

LEÓN, J.M. al nuevo artículo 85bis de la LBRL en la obra colectiva dirigida por REBOLLO PUIG, M., *Comentarios a la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local*, vol. II, Tirant lo Blanch, Valencia, 2007, pp. 2282-2285.

(43) Es muy frecuente que en las Comunidades Autónomas exista el organismo autónomo como categoría de ente instrumental porque la fórmula lleva implantada ya en nuestro Derecho desde la Ley de Entidades Estatales Autónomas (LEEA) de 1958. Además, los modelos autonómicos tienden a seguir con gran mimetismo el modelo LOFAGE (Vid. MARTÍNEZ-ALONSO CAMPS, J.L., «La Administración institucional en la legislación autonómica y municipal» en VV.AA., *Administración Institucional*, CGPJ, Madrid, 2004, pp. 163-216). En efecto, aunque algunas legislaciones autonómicas, adoptadas al inicio del proceso descentralizador, habían seguido como modelo la pauta de la LEEA, de la Ley General Presupuestaria de 1977 y de su Texto Refundido de 1988 (por ejemplo, la Ley de la Hacienda de Andalucía 5/1983, de 19 de julio o la Ley de la Administración institucional de la Comunidad de Madrid 1/1984, de 19 de enero. Vid. PÉREZ MORENO, A., «Las entidades instrumentales en las Comunidades Autónomas» en VV.AA., *Administración Instrumental. Libro Homenaje a Manuel Francisco Clavero Arévalo*, Civitas, Madrid, 1994. *op. cit.*, pp. 1452 y 1453), las regulaciones más recientes y las reformas de aquellas normas primigenias siguen ya el modelo de la LOFAGE (entre otras, la Ley del Gobierno y Administración de Castilla y León 3/2001, de 3 de julio. Respecto a esta normativa más actual puede verse, en general, LÓPEZ MEDEL, L., «Organización administrativa básica y función pública autonómica» en VV.AA., *La Abogacía del Estado para una administración del siglo XXI (XXVIII Jornadas de Estudio de la Abogacía General del Estado)*, Ministerio de Justicia, Madrid, 2007, pp. 89-92. Y en particular, con referencia a la Comunidad de Andalucía, MONTOYA MARTÍN, E., «Economía y sector público: La organización instrumental en la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía», *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 65, 2007, pp. 76-78.). Ahora bien, lo hacen sin imposición vinculante, dada la inexistencia de una regulación básica común en materia de taxonomía organizativa y elementos esenciales del régimen jurídico de los entes instrumentales.

(44) Algo que en su momento ya había sido denunciado por conducir a un fracaso redoblado; por todos y con especial referencia al ámbito local puede verse: DÍAZ CAPMANY, F., «Los organismos autónomos de la Administración local», *REDA*, núm. 88, 1995, en particular p. 510.

de organización que los organismos autónomos estatales (45), se llamen como se llamen.

De todas maneras, a nuestro parecer, estas no son más que disquisiciones bizantinas. Y es que el sentido común nos hace abandonar rápidamente la idea de que la Ley Orgánica pueda estar fijando un ámbito de aplicación subjetivo de la exención del depósito de escasa cuantía más restringido que el genérico del artículo 12 de la Ley 52/1997, pues ello nos llevaría al sinsentido de que quien puede lo más no pudiera lo menos. Es cierto que las implicaciones económicas de este dislate son de escasa relevancia, como discreta es también la cuantía del depósito que ahora se exige, pero los costes para la coherencia interna del sistema y la lógica legislativa son llamativos. Nos inclinamos, por tanto, por creer que todo se debe a una redacción poco afortunada del precepto, que debería haberse atendido a la misma clasificación tipológica de la Ley 52/1997, o más sencillamente haber guardado silencio y dejar que resultara de aplicación el régimen general de aquella.

Esta última, por cierto, habría sido también la opción más deseable desde el punto de vista de la lógica jurídica de la jerarquía normativa. Y es que, no podemos olvidarlo, el hecho de regular la exención de este nuevo depósito en una disposición con valor de Ley Orgánica está congelando *pro futuro* su rango normativo. Todo ello, entendemos además, sin que haya una razón evidente que lo justifique.

IV. A MODO DE CONCLUSIÓN. PROPUESTAS DE LEGE FERENDA

Según acabamos de ver, el breve inciso que constituye la especialidad procesal por la cual ciertas entidades públicas de la Administración van a quedar exentas del nuevo depósito que se regula en la flamante disposición adicional decimoquinta de la LOPJ es fuente de grandes incertidumbres, reabriendo viejos dilemas sobre la extensión subjetiva del privilegio de exención de garantías procesales que deberían haber quedado ya saldados a partir de la redacción contundente del artículo 12 de la Ley 52/1997.

(45) Esto es: naturaleza pública, consideración de Administración, y régimen jurídico íntegramente *iuspublicista*.

No obstante, la redacción de la Ley Orgánica 1/2009 es la que es, y teniendo en cuenta que hablamos de una Ley posterior, y además de mayor rango, lo cierto es que hoy en día agencias estatales y entidades públicas empresariales parecen estar sujetas a la obligación de constituir el depósito de escasa cuantía al que nos estamos refiriendo. Esto se debe a que el legislador no las ha incluido entre los sujetos beneficiarios de la especialidad procesal que se establece en el punto quinto de la disposición adicional de nuevo cuño introducida en la LOPJ. No las ha incluido ni de forma expresa, ni haciendo una formulación general, ni por remisión, y tampoco ha decidido guardar silencio, lo que equivale a decir sin ambages que «ha decidido» que queden sujetas a la obligación común de prestar el depósito.

Sin embargo tal explicación carecería de todo fundamento; por eso nos inclinamos a pensar que se trata de un mero «despiste técnico», achacable a la escasa atención que mereció este concreto inciso en la tramitación parlamentaria de la Ley Orgánica 1/2009, dadas las cuestiones de mayor enjundia que se estaban discutiendo (46). Ahora bien, aunque pueda parecer una cuestión menor comparada con otras problemáticas que genera la reforma procesal en general, o incluso este mismo depósito en particular, lo cierto es que nos sigue pareciendo un detalle que merece ser denunciado, pues conecta con uno de las sempiternas trabas con las

(46) La decisión de tramitar una Ley Orgánica complementaria a la Ley de reforma de la legislación procesal para la implantación de la nueva Oficina judicial surgió al comprobar la cantidad de enmiendas que se presentaban al proyecto de Ley de esta última instando modificaciones en la LOPJ (Cfr. BO de las Cortes Generales-Congreso de los Diputados de 12 de junio de 2009). Pues bien, en el caso del inciso que aquí nos interesa (el depósito de escasa cuantía previo al recurso), su toma en consideración arranca con la presentación de una enmienda en el Congreso por los Grupos Parlamentarios Socialista y Popular (la número 677) que pretendía garantizar el derecho a un procedimiento sin dilaciones indebidas desincentivando la utilización abusiva de los recursos. Dicha enmienda, que fue aprobada con una ligera modificación que suponía una transacción con la número 876 firmada por el Grupo Parlamentario de Esquerra Republicana-Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya Verds, sería luego objeto de relativa atención durante el resto de la tramitación parlamentaria de la Ley Orgánica (se presentaron cuatro enmiendas en el Senado). Ahora bien, el precepto que aquí estamos analizando (la configuración de la exención) únicamente sufrió un cambio: se eliminó la previsión inicial que declaraba exentos de constituir el depósito a los beneficiarios de la justicia gratuita (esto se produjo tras la aprobación de una enmienda, la número 91, presentada por el Grupo Parlamentario Popular en el Senado y el Grupo Parlamentario Socialista, que se fundamentó en razones de «mejora técnica»). El resto de su redacción no se vio afectada, puesto que desde que se consideró por vez primera, el ámbito subjetivo de la especialidad procesal ya hacía referencia concreta al *Estado, las Comunidades Autónomas, las entidades locales y los organismos autónomos dependientes de todos ellos* como entidades exentas de la obligación de realizar el depósito en cuestión.

que topa la racionalización y homogeneización del Derecho de la organización administrativa. Así, la Administración instrumental es un terreno en esencia abonado para el particularismo, eso es innegable; pero nuestro legislador se lo pone aún más fácil con su falta de unidad técnica a la hora de regular el ámbito de aplicación subjetivo de la reglamentación que le va a resultar aplicable.

La redacción del punto quinto de la nueva disposición adicional de la LOPJ, introducida por la Ley Orgánica 1/2009, es un perfecto ejemplo de cómo las previsiones legislativas incoherentes entre sí acrecientan la frondosidad que rodea el régimen jurídico de las entidades funcionalmente descentralizadas de la Administración, de tal forma que al final los árboles no nos dejan ver el bosque. Estos entes están regulados en una amalgama de preceptos dispersos que entre sí no guardan una mínima unidad de criterio subjetivo. Así, y volviendo al ámbito que aquí nos está ocupando, se vuelve en la práctica casi imposible saber a ciencia cierta si un determinado privilegio procesal incluye dentro de su ámbito de aplicación subjetivo a una concreta personificación instrumental o no. Y la jurisprudencia está lejos de ser una ayuda, porque hasta ahora no ha sabido reconducir con mano firme esta indeterminación; antes al contrario, como hemos visto que ocurre en particular en el caso de la exención de depósitos y cauciones, muchas veces sus interpretaciones sólo sirven para sembrar más caos. Si en tal situación entra en juego además una regulación torpe y especialmente poco afortunada en su elección de ámbito subjetivo, elaborar una teoría de corte general se convierte en una quimera, acrecentándose el casuismo de una forma que raya con la indefensión.

La solución a este problema es de formulación sencilla, pero muy difícil de llevar a la práctica; pasaría por revisar toda la formulación del ámbito subjetivo de las normas jurídicas buscando una homogeneización en las referencias a tipologías y categorías de entes y personificaciones de la Administración. Pero lo inabarcable de tal propósito no debe desalentarnos, debiendo comenzar a dar pequeños pasos en la buena dirección cuanto antes. El supuesto que hemos analizado aquí es ejemplar, puesto que en este caso la solución para eliminar de un plumazo todos los interrogantes que se suscitan es simplísima; bastaría con suprimir todo el segundo párrafo del punto quinto de la disposición adicional decimoquinta de la LOPJ (el primero es el que hace referencia a la exención a favor del Ministerio Fiscal). Con ello resultaría inmediatamente de aplicación de forma subsidiaria el régimen general previsto en el artículo 12 de la Ley 52/1997, que había

dado una regulación uniforme del privilegio procesal de exención de la obligación de prestar cauciones y depósitos para todos los organismos públicos, independientemente de su nombre, especialidades de régimen jurídico y forma de asistencia contenciosa.