

el Letrado don Ramón Massaguer Mir. Ha sido Ponente la Magistrada doña María Emilia Casas Baamonde, quien expresa el parecer del Tribunal.

### I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en la sede de este Tribunal el 14 de mayo de 1998, la Letrada de la Generalidad de Cataluña, doña Cristina Mateu Pulido, interpuso, en nombre y representación de aquélla, recurso de amparo contra la Sentencia núm. 266/1998, de 24 de marzo, de la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, que inadmitió el recurso contencioso-administrativo (núm. 2345/94) interpuesto contra la Resolución, de 1 de julio de 1994, del Alcalde de Caldes d'Estrac, por la que se procedía al nombramiento de un Inspector de la Policía Local.

2. Los hechos relevantes del presente recurso son, en síntesis, los siguientes:

a) Mediante Resolución de fecha 17 de agosto de 1994, del Ayuntamiento de Caldes d'Estrac (Barcelona), publicada en el «Boletín Oficial del Estado» del día 22 de septiembre, se hizo público el nombramiento de un Inspector de la Policía Local, por Resolución del Alcalde, de fecha 1 de julio de 1994.

b) Recurrido este nombramiento por la Generalidad de Cataluña en vía contencioso-administrativa, el 24 de marzo de 1998 recayó Sentencia de la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña declarando la inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo en aplicación del art. 82 f) de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJCA). La decisión de inadmisión del recurso se fundaba en la falta de comunicación previa a la Corporación demandada de la interposición del mismo, conforme a lo dispuesto en el art. 110.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LPC) y en el art. 72.2 f) LJCA [en realidad, 57.2 f)], sin que dicha omisión hubiera sido subsanada tampoco, una vez puesta de manifiesto en el escrito de contestación a la demanda, dentro del plazo de diez días a partir de la notificación del referido escrito, de acuerdo con lo establecido en el art. 129.1 LJCA.

3. La Generalidad de Cataluña considera que la Sentencia recurrida en amparo infringe el derecho a la tutela judicial efectiva consagrado en el art. 24.1 CE, porque le impide obtener una decisión judicial sobre el fondo del asunto en virtud de una interpretación excesivamente formalista y rígida del art. 110.3 LPC y de los preceptos de la LJCA citados en ella. Con base en la doctrina formulada por la STC 152/1997, de 29 de septiembre, así como también por la STC 76/1996, de 30 de abril, el órgano recurrente entiende que tanto el citado art. 110.3 LPC como el art. 57.2 f) LJCA establecen simplemente una carga procesal de contenido informativo, sin prever efectos desfavorables por su incumplimiento, destacando el dato de que en el proyecto de ley de modificación de la LPC («Boletín Oficial de las Cortes Generales» núm. 109.1, de 18 de marzo de 1998) el requisito de la comunicación previa haya quedado eliminado.

De otra parte, entiende el órgano recurrente que tampoco la subsanación de la omisión de la comunicación previa, una vez contestada la demanda, cumple ninguna finalidad, al conocer ya la Administración demandada la interposición del recurso contencioso-administrativo. A mayor abundamiento en este sentido, en la demanda de amparo se indica que aquélla sabía que la Generalidad

**15948** *Pleno. Sentencia 175/2001, de 26 de julio de 2001. Recurso de amparo avocado 2171/98. Promovido por la Generalidad de Cataluña frente a la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña que inadmitió su demanda contra el Ayuntamiento de Caldes d'Estrac sobre nombramiento de un Inspector de la Policía Local.*

*Vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (acceso a la justicia): derechos fundamentales de las personas jurídicas públicas; inadmisión de un recurso contencioso-administrativo por falta de comunicación previa (STC 76/1996). Votos particulares.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Pedro Cruz Villalón, Presidente, don Carles Viver Pi-Sunyer, don Julio Diego González Campos, don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, don Tomás S. Vives Antón, don Pablo García Manzano, don Pablo Cachón Villar, don Fernando Garrido Falla, don Vicente Conde Martín de Hijas, don Guillermo Jiménez Sánchez y doña María Emilia Casas Baamonde, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 2171/98, promovido por la Generalidad de Cataluña, representada por la Letrada doña Cristina Mateu Pulido, contra la Sentencia núm. 266/1998, de 24 de marzo, de la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, que inadmitió el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el órgano recurrente. Ha intervenido el Ministerio Fiscal y el Ayuntamiento de Caldes d'Estrac, representado por el Procurador don Carlos Ibáñez de la Cadiniere y asistido por

de Cataluña consideraba el nombramiento impugnado contrario al Ordenamiento jurídico, al haberlo hecho constar así el vocal del Tribunal calificador representante de la Dirección General de Seguridad Ciudadana en escrito dirigido al Alcalde de Caldes d'Estrac como Presidente de dicho Tribunal; escrito que figura en el expediente administrativo y al que se hizo referencia en el escrito de formalización de la demanda.

En cualquier caso indica también la Generalidad que el Tribunal Superior de Justicia no la requirió para que procediese a efectuar la subsanación de la omisión del requisito que nos ocupa en los términos que dispone el art. 57.3 LJCA, lo cual, junto con las demás consideraciones efectuadas, pone en evidencia la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva que se denuncia y la procedencia del amparo.

4. Por providencia de 29 de junio de 1998 la Sección Primera de este Tribunal acordó admitir a trámite la demanda de amparo y requerir atentamente, a tenor de lo dispuesto en el art. 51 LOTC, a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña para que, en el plazo de diez días, remitiese testimonio del recurso contencioso-administrativo núm. 2345/94, interesándose al propio tiempo el emplazamiento de cuantos fueron parte en el procedimiento judicial, excepto la recurrente en amparo, para que en el plazo de diez días pudieran comparecer en este proceso constitucional con traslado a tales efectos de copia de la demanda presentada.

5. El 5 de agosto de 1998 presentó escrito en la sede de este Tribunal el Procurador de los Tribunales don Carlos Ibáñez de la Cadiniere, en nombre y representación del Ayuntamiento de Caldes d'Estrac, solicitando que se le tuviera por comparecido y parte demandada, en la representación indicada, a efectos de las sucesivas actuaciones y diligencias a que hubiese lugar. Por providencia de 28 de septiembre de 1998 la Sección acordó tener por recibido el testimonio de las actuaciones requeridas y el escrito del mencionado Procurador, teniéndolo por personado y parte en nombre y representación del citado Ayuntamiento. Igualmente, y a tenor de lo dispuesto en el art. 52 LOTC, la Sección acordó dar vista de todas las actuaciones del presente recurso de amparo, en la Secretaría de la Sala, y por plazo común de veinte días, al Ministerio Fiscal, al solicitante de amparo y a las demás partes personadas, para que dentro de dicho plazo pudieran presentar las alegaciones que a su derecho convinieren.

6. El 21 de octubre de 1998 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal el escrito de alegaciones del Ayuntamiento de Caldes d'Estrac. Considera éste que la decisión judicial que ahora se impugna en amparo es conforme con la doctrina constitucional sobre la interpretación antiformalista que ha de darse al art. 110.3 LPC, al haberse proporcionado a la recurrente la oportunidad de subsanar el defecto advertido. Además, la Generalidad de Cataluña desistió de un recurso contencioso-administrativo anterior en el que había impugnado las bases de la convocatoria del concurso-oposición, lo que permitía al Ayuntamiento entender que dicho concurso-oposición podía celebrarse. Se indica también que la Generalidad de Cataluña no ha agotado la vía judicial procedente tal y como establece el art. 43.1 LOTC, pues si bien el art. 93.2 LJCA de 1956 excluye del recurso de casación las Sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia referidas a cuestiones de personal, exclusión que ha sido recogida también en la nueva LJCA, cuando se plantea la vulneración de un derecho fundamental ha de instarse recurso de casación, como se desprende de las SSTC 10/1998, de 13 de enero,

y 73/1998, de 31 de marzo, circunstancia ésta a la que debió haberse hecho referencia en la diligencia de notificación de la Sentencia recurrida. Finalmente, el escrito concluye efectuando diversas consideraciones sobre el fondo del asunto, en defensa de la validez del nombramiento impugnado, y haciendo referencia también al perjuicio que ocasionaría a la Administración municipal y al propio interesado la nulidad del mismo.

7. El 22 de octubre de 1998 presentó la Generalidad de Cataluña escrito en el que daba por íntegramente reproducidos los antecedentes y los fundamentos jurídicos contenidos en el escrito de demanda, reiterando las consideraciones fundamentales entonces expuestas.

8. El 28 de octubre de 1998 formuló sus alegaciones el Ministerio Fiscal. Comienza su escrito discrepando del planteamiento jurídico que hace la Generalidad de Cataluña en defensa de su pretensión de amparo, aunque pueda compartirse la conclusión a la que llega el órgano recurrente. Así, considera que la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia no ignora la doctrina de la STC 152/1997, ni la de las demás Sentencias citadas en la demanda, pues la vulneración constitucional que se denuncia no debe achacarse a una interpretación rígida y formalista del art. 110.3 LJCA, como se mantiene, sino más bien del art. 129 LJCA. En efecto, según el Fiscal la cuestión a dilucidar no es si el requisito de la previa comunicación de la interposición del recurso contencioso-administrativo es o no subsanable, puesto que ello se da por cierto en la Sentencia, sino cuáles han de ser las condiciones de esa subsanación. Partiendo de la doctrina general de este Tribunal sobre el derecho de acceso a la jurisdicción (SSTC 37/1995, de 7 de febrero, y 55/1995, de 6 de marzo) y específica sobre el referido requisito de comunicación previa (STC 152/1997), entiende el Fiscal que éste posee escasa relevancia, ya que la Administración demandada adquiere conocimiento de la interposición del recurso con la comunicación de la primera providencia que se dicta en el proceso. En consecuencia, desde el punto de vista del derecho de acceso a la jurisdicción, la inadmisión de la demanda por la omisión de esta formalidad resulta desproporcionada, como pone de manifiesto la derogación del art. 110.3 LPC por la LJCA de 1998, que ha trasladado al ámbito legislativo el criterio jurisprudencial.

Sin embargo, para el Fiscal, la irrazonabilidad de la que adolece la Sentencia impugnada radica en la aplicación al caso del apartado primero del art. 129 LJCA en lugar de su apartado tercero, en lo que constituye una interpretación manifiestamente errónea de las normas procesales, que, por incidir negativamente en el derecho de acceso a la justicia, resulta lesiva del art. 24.1 CE. En efecto, la STC 76/1996 ya estableció los criterios de interpretación del art. 52.2 f) LJCA así como del correlativo art. 110.3 LPC, señalando que «la nueva figura de la comunicación previa ha venido a sustituir al recurso de reposición» y extendiendo a la primera la posibilidad de subsanación expresamente prevista para el segundo. En consecuencia, y aunque dicha declaración jurisprudencial estaba directamente referida a la subsanabilidad de la propia omisión más que a la forma en que debía procederse a ésta, entiende el Fiscal que la interpretación más favorable al derecho a la tutela judicial efectiva habría de llevar a considerar aplicable también a la comunicación previa el art. 129.3 LJCA, el cual imponía al órgano judicial la obligación de requerir formalmente al recurrente para que reparase la falta de interposición del recurso de reposición, en lugar del art. 129.1, que concede igual plazo pero sin requerimiento judicial, bastando la mera alegación del incumplimiento en el escrito de contestación a la demanda. Al no hacerse así, ha de entenderse que la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia ha vulnerado el derecho a la tutela judicial

efectiva, por lo que procede otorgar el amparo y retrotraer las actuaciones al momento inmediatamente anterior al de la declaración de inadmisión del recurso.

9. Por providencia de 27 de febrero de 2001 el Pleno de este Tribunal acordó, conforme a lo dispuesto en el art. 10.k) LOTC, recabar para sí el conocimiento del presente recurso de amparo.

10. Por providencia de 24 de julio de 2001, se señala el siguiente día 26 de julio para deliberación y votación de la presente Sentencia.

## II. Fundamentos jurídicos

1. Según la Generalidad de Cataluña, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia que recurre en amparo ha vulnerado su derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1. CE), en su concreta vertiente del derecho a obtener una resolución sobre el fondo de la cuestión planteada en el proceso, al inadmitir el recurso contencioso-administrativo que interpuso contra una Resolución del Alcalde del Ayuntamiento de Caldes d'Estrac. La decisión judicial se fundó en la causa de inadmisión prevista en el art. 82 f) de la Ley reguladora de Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJCA) de 1956, al no comunicar previamente la recurrente a la Administración demandada la interposición del recurso contencioso-administrativo [arts. 110.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LPC) y art. 57.2 f) LJCA] ni subsanar tampoco dicha omisión una vez que la misma fue puesta de manifiesto en el escrito de contestación a la demanda (art. 129.1 LJCA). El Ayuntamiento de Caldes d'Estrac, personado en las presentes actuaciones, se opone a la concesión del amparo, dada la posibilidad que tuvo la Generalidad de Cataluña de proceder a la referida subsanación. El Ministerio Fiscal, por su parte, se muestra a favor de su otorgamiento, ya que considera que la Sala juzgadora debió requerir de manera expresa a la Administración recurrente para que subsanara el defecto procesal.

2. Antes de examinar el fondo de la cuestión planteada hemos de despejar el óbice procesal, suscitado por el Ayuntamiento de Caldes d'Estrac, relativo a la supuesta falta de agotamiento de la vía judicial previa al recurso de amparo, al no haber interpuesto la Generalidad de Cataluña recurso de casación contra la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia. Aunque el Ayuntamiento de Caldes d'Estrac cita el art. 43.1 LOTC hemos de entender que el defecto procesal alegado es el incumplimiento del art. 44.1 a) LOTC, dado que la Generalidad de Cataluña denuncia una infracción del art. 24.1 CE directamente imputable al órgano judicial, no a un órgano administrativo. Aclarado lo anterior debemos rechazar el óbice procesal planteado. Este Tribunal viene declarando con reiteración que el agotamiento de la vía judicial previa al amparo judicial [art. 44.1 a) LOTC] no exige al recurrente la interposición de todos los recursos judiciales imaginables, sino únicamente de aquéllos que resulten adecuados para la tutela del derecho fundamental (entre otras, SSTC 13/1999, de 22 de febrero, FJ 2; 211/1999, de 29 de noviembre, FJ 2). De acuerdo con este criterio general ya consideramos, en la STC 188/1995, de 18 de diciembre, FJ 3, que a la vista del art. 93.2 a) LJCA (de 1956) no era exigible a quien recurría la previa interposición de recurso de casación, pues el asunto de fondo era propiamente materia de personal distinta de la extinción de una relación de servicio. Pues bien, también el litigio del que trae causa este proceso de amparo podía calificarse sin dificultad como una cuestión de personal; y tampoco aquí estaba en juego la extinción de una relación de servicio, sino

precisamente el inicio de una relación funcional. A la vista de estas circunstancias, y siendo aplicable el art. 93.2 a) LJCA, la Generalidad de Cataluña legítimamente podía considerar que el recurso de casación no era idóneo para obtener la protección de su derecho fundamental; y por lo mismo, no podemos considerar hoy que la recurrente haya omitido el agotamiento de la vía judicial previa al amparo constitucional.

3. Debemos pasar a continuación al examen de la cuestión que suscita la Generalidad de Cataluña a través del presente recurso y que no es otra, como se ha apuntado ya, que la eventual vulneración de su derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) en la vertiente del derecho de acceso a la jurisdicción en orden a obtener una resolución judicial sobre el fondo. La falta de esa resolución de fondo sería el resultado de una aplicación formalista y rígida del requisito procesal de comunicación previa a la interposición del recurso contencioso-administrativo, prevista al tiempo de esa interposición en el art. 110.3 LPC y luego suprimida por la Disposición derogatoria segunda, apartado d), de la Ley 29/1998, de 13 de julio. El amparo que hoy pide la Generalidad de Cataluña ha sido otorgado, en supuestos muy próximos al presente, en anteriores sentencias de este Tribunal. Así, en la reciente STC 160/2000, de 29 de septiembre, y en las integrantes de una serie jurisprudencial que arranca de la STC 76/1996, de 30 de abril. Lo peculiar del caso que hoy nos ocupa es que quien pide el amparo es un una organización jurídico pública, la Generalidad de Cataluña. Se hace necesario, a la luz de esta peculiaridad, una reflexión en extenso sobre la titularidad del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), sobre su alcance protector y sobre sus garantías procesales.

4. El derecho a la tutela judicial efectiva, como derecho fundamental, protege, antes que nada, a los individuos frente al poder. Por extensión, también el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva ampara a otros sujetos privados que son creación y expresión de las libertades de los ciudadanos. Por eso, ya en la STC 64/1988, de 12 de abril, FJ 1, declaró este Tribunal 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 derechos fundamentales de los ciudadanos». Esta distinción dentro del art. 24.1 CE entre la tutela judicial efectiva a las personas privadas y a las personas públicas se reitera en Sentencias posteriores (SSTC 197/1988, de 24 de octubre, FJ 4; 91/1995, de 19 de junio, FJ 2). La misma distinción se contiene también en la STC 123/1996, de 8 de julio, FFJJ 3 y 4, que aborda el problema distinto, aunque relacionado con el anterior, de la legitimación de los entes públicos para recurrir en amparo. En aquella ocasión este Tribunal se planteó si la persona pública recurrente (en aquel caso un Municipio) estaba legitimada para venir en amparo invocando el art. 24.1 CE frente a una Sentencia que el propio Municipio tachaba de irrazonable; se enjuició entonces, en palabras de la propia STC 123/1996, «si el recurso de amparo representa un cauce adecuado para solventar pretensiones como la que aquí se plantea». Y justamente porque el artículo 24.1 CE no ampara por igual a los sujetos públicos y a los privados concluimos negando que el Municipio recurrente estuviera legitimado para interponer el recurso de amparo. El criterio expuesto en aquella STC 123/1996 fue luego reiterado en el ATC 187/2000.

5. A partir de la jurisprudencia constitucional se puede concluir 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. Más adelante nos detendremos en los ámbitos procesales en que, por excepción, las personas públicas disfrutan del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva. Ahora debemos precisar que, más allá del contenido constitucional garantizado por el art. 24.1 CE, corresponde a las leyes procesales establecer qué tutela judicial deben prestar los jueces y Tribunales a las personas públicas. Los derechos procesales que las leyes otorgan a los sujetos públicos obviamente vinculan a los órganos judiciales, pero no gozan, lógicamente, de la garantía extraordinaria del amparo constitucional.

6. Ya hemos avanzado que, con carácter general, las personas públicas no son titulares del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva. Hay que tener en cuenta que es la falta de poder de cada individuo para imponer sus derechos e intereses —consecuencia necesaria del deber de respeto a los demás y de la paz social a que se refiere el art. 10.1 CE— la que dota al derecho a la tutela judicial efectiva de su carácter materialmente esencial o fundamental, en tanto necesario para la realización de los derechos e intereses de los particulares. 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 esos ámbitos de actuación administrativa es claro que las personas públicas no pueden invocar el art. 24.1 CE —ni servirse del amparo constitucional— para alzarse frente a los Jueces y Tribunales que, cumpliendo con lo previsto en el art. 106.1 CE, fiscalizan la actuación de los sujetos públicos. En este contexto debemos destacar también que cuando las personas públicas se alzan frente a los Jueces y Tribunales, lo que está en juego no es sólo la defensa del interés general atribuido a cada sujeto público sino, en última instancia, el orden normativo de distribución del poder. De esta manera, el derecho a la tutela judicial efectiva serviría —en los ámbitos a que venimos haciendo referencia— como instrumento para el correcto ejercicio del poder por los diferentes órganos del Estado. Y no hace falta insistir en la diferencia que, desde la perspectiva del amparo constitucional, existe entre garantizar a los particulares la realización de sus derechos e intereses por medio de los Jueces, y la garantía de un orden objetivo de poder que asegura la realización del interés general atribuido a las personas públicas incluso frente a los Jueces.

7. Debemos tener en cuenta, además, que el amparo constitucional es una garantía procesal no sólo subsidiaria de la judicial, sino en sí misma extraordinaria (STC 143/1994, de 9 de mayo, FJ 5) y cuyo disfrute, por tanto, no garantiza la Constitución en la generalidad de los casos. Téngase en cuenta, por de pronto, que el art. 53.2 CE se refiere al (eventual) recurso de amparo como una garantía procesal subjetiva del ciudadano. Y si bien esta referencia expresa al ciudadano no impide que las personas jurídicas privadas también disfruten de aquella garantía procesal, según razonó este Tribunal con apoyo en las normas de legitimación del art. 162.1 b) CE (SSTC 53/1983, de 20 de junio, FJ 1; y 241/1992, de 21 de diciembre, FJ 4) ello no justifica por sí que la misma ampliación subjetiva del amparo constitucional se deba predicar automática y necesariamente de las personas públicas. Señalemos también que el carácter extraordinario del amparo constitucional lo viene apreciando este Tribunal —en relación con las personas públicas— a la hora de interpretar los requisitos de legitimación que establece el art. 162.1 b) CE. En efecto,

ya este Tribunal ha tenido ocasión de señalar, en supuestos determinados, que el art. 162.1 b) CE no legitima a las personas públicas para defender en amparo sus propios actos y competencias (STC 257/1988, de 22 de diciembre, FFJJ 4 y 5; y AATC 139/1985, de 27 de febrero, FJ 2; 500/1987, de 22 de abril; 100/1989, de 20 de febrero; 205/1990, de 17 de mayo, FJ 3). En la doctrina expuesta se expresaba con claridad el carácter extraordinario del recurso de amparo constitucional cuando su actor es un sujeto público.

Debemos, por último, reseñar que el art. 34 CEDH impide que las organizaciones públicas invoquen ante el Tribunal de Estrasburgo los derechos reconocidos por el Convenio de Roma, y entre ellos, el derecho a un juicio justo (art. 6.1 CEDH). Ninguna distinción han hecho los órganos del Convenio Europeo en torno a la clase de derechos cuya defensa en juicio pretendía cada organización jurídico pública, como muestran la Decisión de la Comisión Europea de Derechos Humanos de 14 de diciembre de 1988 (asunto Municipio de Rothenthurm contra Suiza) y recientemente también la Decisión de la Sección Cuarta del Tribunal Europeo de 1 de febrero de 2001 (asunto Ayuntamiento de Mula contra España).

8. Según hemos adelantado ya, sólo excepcionalmente —y en ámbitos procesales muy delimitados— podemos admitir que las personas públicas disfrutan del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), y con ello del recurso de amparo ante este Tribunal. Las excepciones que se contienen en nuestra jurisprudencia contemplan, en primer lugar, a las personas públicas en aquellos litigios en los que su situación procesal es análoga a la de los particulares. En este sentido, ya en la STC 19/1983, de 18 de marzo, FJ 2, declaramos que un sujeto público (la Diputación Foral de Navarra) estaba amparado por el art. 24.1 CE «en sus relaciones laborales» y en un proceso en el orden social. Siguiendo aquel precedente, en otras Sentencias hemos otorgado el amparo pedido frente a vulneraciones del art. 24.1 CE en procesos donde la situación jurídica de las personas públicas era equiparable a la de las personas privadas (entre otras, SSTC 120/1986, de 22 de octubre; 162/1990, de 22 de octubre; 117/1991, de 23 de mayo; 91/1991, de 25 de abril; 27/1992, de 9 de marzo; 168/1992, de 26 de octubre; 58/1993, de 15 de febrero; 96/1993, de 22 de marzo; 278/1994, de 17 de octubre; 4/1995, de 10 de enero; 30/1995, de 6 de febrero; 189/1995, de 18 de diciembre; 124/1997, de 1 de julio; 68/1999, de 26 de abril; 179/1999, de 11 de octubre; 100/2000, de 10 de abril). 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 casos donde la posición procesal de los sujetos públicos es equivalente a la de las personas privadas el art. 24.1 CE también ampara a las personas públicas.

Las personas públicas son titulares, también, del derecho de acceso al proceso. El art. 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 Tribunal, esta vertiente del art. 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. 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. El alcance limitado del art. 24.1 CE en relación con las personas públicas actúa, según venimos diciendo, respecto del legislador, no en relación con el juez. Así que 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.

También, como excepción, las personas públicas están amparadas por el derecho a no sufrir indefensión en el proceso (art. 24.1 CE). Así lo hemos entendido en relación con procesos donde una defectuosa contradicción entre las partes conducía a un vicio de incongruencia en la resolución del litigio (SSTC 150/1995, de 23 de octubre; y 82/1998, de 20 de abril). 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. Tiene sentido destacar aquí que la prohibición de indefensión procesal a las personas públicas protege inmediatamente a 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. Correlato lógico del derecho a no sufrir indefensión es el disfrute, por las personas públicas, de las singulares garantías procesales que se enuncian en el art. 24.2 CE, y cuya esencial vinculación con la prohibición de indefensión viene siendo destacada por este Tribunal en numerosas Sentencias, desde la STC 46/1982, de 12 de julio, FJ 2.

9. En el presente proceso la Generalidad de Cataluña invoca el derecho de acceso a la jurisdicción que garantiza el art. 24.1 CE; y lo hace alegando que la Sala de lo Contencioso-Administrativo ha interpretado de forma rigorista la exigencia legal de comunicación previa a la interposición del recurso contencioso-administrativo. Estamos pues en un ámbito procesal —el del acceso a la jurisdicción— donde por excepción los sujetos públicos pueden invocar el art. 24.1 CE frente a los Jueces y Tribunales. Sentado lo anterior, para la resolución de este proceso de amparo hemos de partir de nuestra STC 76/1996, de 30 de abril, que resolvió diversas cuestiones de inconstitucionalidad, acumuladas, en relación con el art. 110.3 LPC y el art. 57.2 f) LJCA de 1956, esta última en su nueva redacción dada por la Disposición adicional undécima LPC. Afirmamos entonces, en relación con el requisito —previsto en el primero de los preceptos citados— de comunicación previa de la interposición del recurso contencioso-administrativo al órgano que dictó el acto que se pretendía impugnar, que «la pura exigencia de la comunicación previa no encuentra impedimento constitucional» (FJ 3). No obstante, destacamos también que las finalidades que a través de dicha comunicación pretendían satisfacerse —esencialmente, el conocimiento por

parte de la Administración concernida del propósito de recurrir un acto dictado por ella, a los efectos que estimara pertinentes— tenían «muy escaso relieve» (mismo FJ), desde el momento en que, si no del propósito, del hecho mismo de la interposición del recurso sí tenía conocimiento la Administración poco tiempo después, con su anuncio en el Boletín Oficial correspondiente y la reclamación del expediente administrativo por parte del órgano judicial conforme a lo previsto en los arts. 60 y 61.1 LJCA (FJ 4). Estas apreciaciones de partida nos llevaron a considerar que la insubsanabilidad de la omisión —no sólo ya de la acreditación del cumplimiento de dicho requisito, sino de su cumplimiento mismo— que podía desprenderse de la interpretación judicial de los dos preceptos cuestionados resultaba desproporcionada. De ahí que, en aras de la plena efectividad del derecho a la tutela judicial efectiva, nos inclinásemos por una interpretación de los preceptos cuestionados que permitiera efectuar tal comunicación aun con posterioridad a la propia interposición del recurso. En aplicación de esa doctrina, otorgamos el amparo en aquellos casos en los que los órganos judiciales no habían admitido dicha posibilidad (SSTC 83/1996, de 20 de mayo; 84/1996, de 21 de mayo; 152/1996, de 30 de septiembre; 205/1996, de 16 de diciembre; 19/1997, de 10 de febrero; 65/1997, de 7 de abril; 152/1997, de 29 de septiembre; 178/1999, de 11 de octubre).

10. En el presente caso, sin embargo, y a diferencia de los anteriores, la inadmisión del recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Generalidad de Cataluña no la ha basado el Tribunal Superior de Justicia en el incumplimiento del trámite de comunicación previa con anterioridad al momento de interposición del mismo, sino en la falta de subsanación de dicha omisión, tras ser puesta de manifiesto en el escrito de contestación de la demanda por parte del Ayuntamiento de Caldes d'Estrac. Ello altera un tanto —pero no completamente, como veremos— los términos de la controversia, hasta el punto de que la Generalidad y el citado Ayuntamiento sustentan sus pretensiones frontalmente contrapuestas sobre la base de la doctrina formulada y aplicada por este Tribunal al respecto. En realidad, el actual supuesto guarda mayor relación con el recientemente resuelto en la STC 160/2000, de 29 de septiembre. En efecto, en dicha Sentencia, y sin que viéramos la necesidad de determinar si la recurrente procedió o no a efectuar la referida subsanación una vez que la falta de comunicación previa fue también puesta de manifiesto por el Ayuntamiento demandado en su escrito de contestación, entendimos que la previa interposición en vía administrativa de recurso de reposición contra el acto en cuestión, fuera o no dicho recurso preceptivo, sirvió como comunicación de un posible recurso contencioso-administrativo posterior que, efectivamente, acabó interponiéndose. Para llegar a dicho resultado tuvimos en cuenta (FJ 4) tanto la escasa relevancia del trámite objeto de controversia puesta de manifiesta en la STC 76/1996, y confirmada de alguna manera con su supresión por la Disposición derogatoria segunda d) de la nueva LJCA de 1998, como la estrecha relación existente entre el recurso de reposición que preveía el art. 52 LJCA de 1956 y al que la comunicación previa del art. 110.3 LPC vino a sustituir, apreciación ésta efectuada también en la STC 76/1996 [FJ 6 a)].

11. Pues bien, de acuerdo con lo anteriormente expuesto, y atendiendo a la finalidad esencial con la que en su momento fue establecido el requisito de la comunicación previa de la interposición del recurso contencioso-administrativo en la LPC —«la de ser una carga procesal con un contenido informativo» (STC 152/1997, FJ 2)—, el amparo solicitado por la Generalidad de Cataluña ha de ser otorgado. En efecto, especialmente rele-

vante resulta en el presente caso el hecho (puesto de manifiesto por la recurrente en amparo, y que se refleja en el escrito de formalización de la demanda del recurso contencioso-administrativo, sin que haya sido negado por el Ayuntamiento de Caldes d'Estrac) de que, con anterioridad a la interposición del recurso uno de los vocales del Tribunal calificador, que actuaba en representación de la Dirección General de Seguridad Ciudadana, órgano dependiente de la Generalidad, hizo constar, mediante escrito dirigido al Alcalde del Ayuntamiento como Presidente de dicho Tribunal, su opinión acerca de la no conformidad a Derecho del nombramiento de Inspector de la Policía Local origen de la controversia, circunstancia ésta de la que cabía razonablemente deducir por parte de los responsables municipales la posibilidad de que dicho acto fuera posteriormente impugnado en vía contencioso-administrativa, como finalmente ocurrió. A ello hay que añadir que, en cualquier caso, el Ayuntamiento de Caldes d'Estrac tuvo conocimiento de la interposición del recurso, y por tanto, de la previsible formalización de la demanda, poco días después de aquélla, con la notificación de la providencia de la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia por la que se acordaba la publicación del recurso en el «Boletín Oficial de la Provincia de Barcelona» y la reclamación del expediente administrativo a la Administración demandada (arts. 60 y 61.1 LJCA de 1956).

12. Por último, tampoco ha de pasarse por alto, como ha indicado el Ministerio Fiscal, que, aunque la Generalidad de Cataluña no subsanó la falta de comunicación previa en un momento en ya había devenido insubsanable —una vez que ésta fue puesta de manifiesto en el escrito de contestación a la demanda— el Tribunal Superior de Justicia tampoco requirió formalmente al órgano recurrente para que procediera a efectuar dicha subsanación, en aplicación analógica del art. 129.3 LJCA. En efecto, dicho precepto establecía la obligación del órgano judicial, para el caso en que el defecto hubiere consistido en no haberse interpuesto recurso de reposición, de requerir al demandante para que lo formulase en el plazo de diez días. Y si bien es cierto que la obligación de interponer previamente dicho remedio procesal (art. 54 LJCA) fue expresamente derogada por la Disposición derogatoria 2 c) LPC, no lo es menos que el citado art. 129.3 LJCA se mantuvo en vigor, evidenciándose de este modo la voluntad del legislador de sustituir el recurso de reposición por el requisito de comunicación previa, a la que ya hicimos referencia y de la que podía cabalmente derivarse la necesidad de aplicar también a esta última las garantías establecidas para el requisito anterior, todo ello por exigencias del principio hermenéutico *pro actione*, que opera con especial intensidad cuando, como es el caso, del acceso a la jurisdicción se trata (SSTC 37/1995, de 7 de febrero, FJ 5; 55/1995, de 6 de marzo, FJ 2; 36/1997, 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).

13. Así pues, la inadmisión del recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Generalidad de Cataluña ha de considerarse fruto de un formalismo o rigor excesivo, revelador de una clara desproporción entre el fin que se pretendía preservar a través de la causa de inadmisión aplicada y los intereses sacrificados (SSTC 35/1999, de 22 de marzo, FJ 4, por todas). Ello ha originado, en consecuencia, la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva de la recurrente, por lo que debemos otorgar el amparo y retrotraer las actuaciones

judiciales al momento procesal oportuno, a fin de que se dicte Sentencia en la que no se acuerde inadmitir el recurso por no haberse producido la comunicación previa del propósito de recurrir por parte de la Generalidad de Cataluña.

## FALLO

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

Ha decidido

Otorgar el amparo a la Generalidad de Cataluña y, en consecuencia:

1.º Reconocer el derecho de la recurrente a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), en su vertiente de acceso a la jurisdicción.

2.º Anular la Sentencia núm. 266/1998, de 24 de marzo, de la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, que inadmitió el recurso contencioso-administrativo núm. 2345/94.

3.º Retrotraer las actuaciones judiciales al momento procesal oportuno, a fin de que se dicte Sentencia en la que no se inadmita el recurso por no haberse producido la comunicación previa.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a veintiséis de julio de dos mil uno.—Pedro Cruz Villalón.—Carles Viver Pi-Sunyer.—Julio Diego González Campos.—Manuel Jiménez de Parga y Cabrera.—Tomás S. Vives Antón.—Pablo García Manzanao.—Pablo Cachón Villar.—Fernando Garrido Falla.—Vicente Conde Martín de Hijas.—Guillermo Jiménez Sánchez.—María Emilia Casas Baamonde.—Firmado y rubricado.

*Voto particular que formula el Magistrado don Carles Viver Pi-Sunyer respecto de la Sentencia dictada en el recurso de amparo núm. 2171/98*

Comparto plenamente la premisa de la que parte la Sentencia conforme a la cual en nuestro ordenamiento las personas jurídico-públicas no son titulares del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva —salvo cuando actúan en el tráfico jurídico en posición similar a la de los particulares—. La noción misma de derecho fundamental, que encuentra su base en el art. 10 CE, resulta incompatible en su raíz con la atribución de su titularidad a entes de naturaleza pública (STC 91/1995, 19 de junio, FJ 2; ATC 187/2000). Estoy también de acuerdo en que las personas jurídico-públicas 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, como implícitamente reconoce la Sentencia, 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.

Puedo aceptar también, como excepción a la referida premisa, la afirmación de que las personas jurídico-públicas gozan del derecho a no sufrir indefensión procesal cuando ya se hallan incorporadas como parte en el pro-

ceso. Así parece requerirlo la esencia misma del proceso —especialmente el principio de igualdad de armas entre las partes procesales— y así podría justificarlo el hecho de que en el seno del proceso los entes públicos se hallan en una posición muy similar a la de los demás sujetos de Derecho.

Sin embargo, no comparto la conclusión alcanzada en la Sentencia de que los personas jurídico-públicas son titulares, frente a los Jueces y Tribunales, del derecho al acceso a la jurisdicción cuando una ley les reconoce las correspondientes «acciones procesales para la defensa del interés general que les está encomendado». Disiento de este planteamiento y no se me alcanza razón alguna que justifique esta excepción al principio de que los entes públicos y sus Administraciones no son titulares del derecho a la tutela judicial efectiva. No comparto la tesis de que el contenido constitucionalmente garantizado del derecho a la tutela judicial efectiva y, más concretamente, del derecho al acceso a la jurisdicción, tiene una eficacia distinta cuando actúa frente al legislador que cuando lo hace frente a los órganos judiciales. A mi entender, el contenido constitucional de este derecho se impone por igual al legislador y a los Jueces y Tribunales y su vulneración podrá llevar en el primer caso la declaración de inconstitucionalidad a través de los procesos constitucionales correspondientes y en el segundo a la anulación de la resolución judicial mediante el proceso de amparo. Por el contrario, fuera de ese contenido constitucional —sin duda, configurado por la ley, como sucede con todos los derechos de «configuración legal»—, el reconocimiento legal de la capacidad procesal de las personas jurídico-públicas no amplía ni el alcance del derecho fundamental, ni el ámbito tutelable en amparo; aunque por supuesto esta legislación deberá ser aplicada por los órganos judiciales y su vulneración conculcará la legalidad procesal con los efectos y las vías de reparación previstos en el ordenamiento; pero nada de ello tiene relevancia constitucional.

En mi opinión, el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva consagrado en el art. 24.1 CE no exige al legislador la configuración o previsión de una vía jurisdiccional que permita a los entes públicos acudir a los órganos judiciales en defensa de esas potestades y actos (así lo ha reconocido el Tribunal Constitucional en múltiples ocasiones, entre ellas en las SSTC 197/1988, de 24 de octubre, FJ 4, y 129/1995, de 11 de septiembre, FJ 7) o, como sucede en el presente caso, en defensa de la legalidad vigente frente a la actuación de otro ente público. A mi entender, a diferencia de lo que sostiene la Sentencia de la que parcialmente discrepo, esta premisa lleva necesariamente a la conclusión de que 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. No alcanzo 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.

Por ello, a mi juicio, en el presente caso hubiera debido denegarse el amparo solicitado.

Madrid, a veintiséis de julio de dos mil uno.—Carles Viver Pi-Sunyer.—Firmado y rubricado.

*Voto particular concurrente que formula el Magistrado don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera a la Sentencia recaída en el recurso de amparo, abogado al Pleno, núm. 2171/98*

Estoy de acuerdo con el fallo a que se llega en la Sentencia. Mi discrepancia se centra en la forma en que se utiliza el concepto «derecho fundamental», considerándose si las organizaciones jurídico-públicas, o las personas de esa clase, son titulares de un determinado derecho fundamental.

Como dije en los debates del Pleno, yo estimo que debe distinguirse entre «derechos fundamentales» y «derechos humanos». La Declaración Universal de 1948 se refiere a «todos los miembros de la familia humana», los cuales son titulares de los derechos humanos. La titularidad de los derechos fundamentales es harina de otro costal.

1. Carácter histórico de los derechos fundamentales. A diferencia de los derechos humanos, inherentes a la naturaleza de todos los seres humanos (que «nacen libres e iguales en dignidad y derechos»: artículo primero de la Declaración de 1948), los derechos fundamentales han sido formalizados por la historia. En cada país, en un momento determinado, se reconocen unos derechos fundamentales, que se hallan en la base y son los cimientos de su organización jurídico-política. No todos los regímenes constitucionales garantizan los mismos derechos fundamentales. Todos los ciudadanos de ellos, en cambio, son titulares de los mismos derechos humanos.

2. Los derechos fundamentales de las personas jurídico-públicas. En la Constitución Española, que es la que ahora nos importa considerar, el Estado y las demás entidades jurídico-públicas son titulares de derechos fundamentales —que no son siempre la concreción histórica de un derecho humano—, gracias a cuyo ejercicio se convive en paz, libertad, y con seguridad.

Creo que debió matizarse, en suma, el empleo de la expresión «derechos fundamentales», entendida como los derechos que prestan solidez jurídico-política al Ordenamiento constitucional español.

Madrid, a veintiséis de julio de dos mil uno.—Manuel Jiménez de Parga y Cabrera.—Firmado y rubricado.

*Voto particular concurrente que emite el Magistrado don Fernando Garrido Falla en relación con el recurso de amparo abogado al Pleno núm. 2171/98*

Coincidiendo con el fallo estimatorio del presente recurso, en cuanto otorga a la Generalidad de Cataluña el amparo solicitado, me atrevo sin embargo a discrepar de la argumentación en la que el Pleno de este Tribunal Constitucional fundamenta el dicho fallo estimatorio.

En efecto:

1. Advertamos, de entrada, que el tema central de esta Sentencia —si la Generalidad de Cataluña, en cuanto persona jurídica de derecho público puede invocar ante esta jurisdicción, a los efectos de impugnar previa Sentencia dictada en vía contencioso-administrativa, la tutela efectiva de los Jueces y Tribunales que garantiza el art. 24.1 de la Constitución— no ha sido formalmente planteado como óbice de admisibilidad de este recurso de amparo por ninguna de las partes personadas. El tema, cuya importancia ciertamente hay que reconocer, se lo autoplantea este Tribunal «de oficio»; primero, en Sala y, después, por avocación, en Pleno.

Y los argumentos que se utilizan para admitir la legitimación de la Generalidad de Cataluña como recurrente en el presente procedimiento de amparo son, a saber, los siguientes: 1) que, como regla, «el derecho a la tutela judicial efectiva se configura en nuestra Constitución

como un derecho fundamental que protege, antes que nada, a los individuos frente al poder» y, por extensión, a otros sujetos privados que son creación y expresión de las libertades de los ciudadanos (personas jurídicas privadas) (FJ 4); 2) por consiguiente, y siendo ésta la regla general, solo en casos excepcionales puede una entidad pública disfrutar del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (FJ 5); 3) la diferencia de trato entre personas jurídicas privadas y personas jurídicas públicas resulta para nuestra Sentencia fácil de justificar, pues «no hace falta insistir en la diferencia que existe entre garantizar a los particulares la realización de sus derechos e intereses por medio de los Jueces y la garantía de un orden objetivo de poder que asegura la realización del interés general atribuido a las personas públicas incluso frente a los Jueces» (FJ 6); 4) establecida la regla general, los precedentes jurisprudenciales —cuya cita se contiene en el FJ 8— en los que este Tribunal ha otorgado a personas jurídicas públicas (por ejemplo Ayuntamientos) el amparo pedido frente a vulneraciones del art. 24.1 hay que explicarlo porque nos encontremos en presencia de «procesos donde la situación jurídica de las personas públicas era análoga a la de las personas privadas»; es decir «se trataba de litigios donde las personas públicas no gozaban de privilegios o prerrogativas procesales y pedían justicia como cualquier particular» (FJ 8; Las cursivas son nuestras).

2. Afirmar, como se hace en nuestra Sentencia, que en aquellos casos en que las personas jurídicas públicas se encuentran en situación análoga a las personas jurídicas privadas debe legitimar a aquéllas para invocar en vía de amparo la vulneración del art. 24.1 CE es, desde luego, una afirmación correcta. Lo que ocurre, empero, es que se omite el establecimiento del criterio sustantivo para saber cuándo las personas jurídicas públicas se encuentran en situación análoga a las personas jurídicas privadas. Y resulta curioso observar que se trata de tema ampliamente discutido, pero con solución concorde en la doctrina y con precedentes en nuestra propia jurisprudencia. Así, nuestra STC 123/1996 denegó el amparo ex art. 24.1 a un Ayuntamiento que se quejaba de irracionalidad de la Sentencia impugnada y, en el mismo sentido, el posterior ATC 187/2000 negó que las personas públicas, cuando actúan en defensa de sus potestades, estén amparadas por el derecho a obtener una resolución sobre el fondo del asunto, previa invocación del art. 24.1 CE. El Magistrado que suscribe considera correcto este criterio y, si bien no es este el momento de exponer una teoría general sobre las potestades administrativas, habrá que convenir en que nos estamos refiriendo a aquellos ámbitos de actuación administrativa donde las personas públicas ejercen poderes exorbitantes y donde los órganos judiciales —en la vía precedente al amparo— fiscalizan y, en su caso, limitan el ejercicio de dichos poderes de conformidad con el Ordenamiento jurídico. Es en estos ámbitos de actuación administrativa donde las personas jurídicas públicas no pueden invocar el art. 24.1 CE frente a las resoluciones judiciales que ponen fin a un litigio. 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 al 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 situa-

ción del particular frente a la de la Administración demandada se hace patente; pues, mientras, si hay motivos para ello, el particular podrá acudir en amparo por la vía del art. 24.1 CE, en cambio, para la Administración demandada dicha vía de amparo queda vedada. El recurso de amparo, en efecto, se ha establecido en nuestra jurisdicción para defender, en su caso, las vulneraciones de los derechos fundamentales por los poderes públicos (incluidas las que puedan producirse por los órganos jurisdiccionales), pues es el Tribunal Constitucional el que ha de decir la última palabra en relación con la defensa de tales derechos. Por contra, las Administraciones públicas en el ejercicio de sus potestades están sujetas al control de los Tribunales ordinarios cuya sentencia —si hemos de interpretar correctamente el art. 106.1 CE— constituyen la solución final e inapelable en relación con la cuestión planteada.

3. Siendo lo expuesto, a mi juicio, el fundamento material del diverso tratamiento que debe darse en nuestro tema a las personas jurídicas públicas y privadas, a la misma solución se llega si planteamos el tema desde la perspectiva de la posición procesal que en el juicio previo (al menos en el contencioso-administrativo) ha correspondido a cada una de las partes. Lo cual nos conduciría a la siguiente conclusión: si la Administración pública ha sido demandada en el proceso previo, la sentencia que se dicte sólo por el particular recurrente puede revisarse mediante la vía de amparo; pues es obvio que en tales casos el acto jurídico que se discute ha sido dictado cabalmente en ejercicio de una potestad administrativa.

Si, por el contrario, la Administración aparece como demandante en vía contencioso-administrativa, la explicación se encuentra en el obvio argumento de que dicha Administración carece de poder jurídico (es decir, de potestad) para imponer su voluntad al particular demandado o a otra Administración pública. Precisamente por eso tiene que recurrir al Juez o Tribunal en demanda de título ejecutivo (una sentencia) que preste fuerza coactiva a su pretensión. En tales casos, cualquier vulneración de las garantías procesales que protege el art. 24 de la Constitución puede ser alegada por la Administración recurrente ante el Tribunal Constitucional en vía de amparo. Y hay que añadir que tales supuestos no constituyen excepciones a la regla general de la falta de legitimación de los entes públicos para acudir al recurso de amparo; constituyen, por el contrario, la regla general cuando, al carecer de potestades o prerrogativas propias de su originaria condición de poderes públicos, han de acudir a los Tribunales ordinarios para que declaren su derecho o, si procede, la nulidad de las actuaciones administrativas de otros entes públicos.

Pues bien, en el caso que nos ocupa esto es cabalmente lo que ha ocurrido en el conflicto que enfrente a la Generalidad de Cataluña y al Ayuntamiento de Caldes d'Estrac (Barcelona). La Generalidad carece de potestad para anular por sí misma el nombramiento de funcionario realizado por el Ayuntamiento; pero entendiendo que es ilegal, acude, como lo pudiese haber hecho cualquier particular legitimado, a la jurisdicción contencioso-administrativa. Y, como cualquier particular, tiene abierta en su caso, el recurso de amparo ante una eventual violación de las garantías procesales que se contienen en el art. 24.1 CE. Esta es la razón —omitida desafortunadamente por la Sentencia que nos ocupa— por la que puede afirmarse que la Generalidad de Cataluña se encuentra en situación análoga a la de un particular. A juicio del Magistrado que suscribe, esta es la línea argumental que justifica la concesión de amparo que de este Tribunal Constitucional ha impetrado la Generalidad de Cataluña.

Madrid, a veintiséis de julio de dos mil uno.—Fernando Garrido Falla.—Firmado y rubricado.



*Voto particular que formula el Magistrado don Vicente Conde Martín de Hijas respecto de la Sentencia dictada en el recurso de amparo núm. 2171/98*

1. Expresando de antemano mi sincero respeto personal al criterio mayoritario expresado en la Sentencia, creo, no obstante, conveniente ejercitar frente a él la facultad prevista en el artículo 90.2 LOTC, formulando por medio de este Voto mi disidencia respecto de dicho criterio mayoritario.

2. Mi discrepancia de la Sentencia se centra en su base de partida, que no es otra que la titularidad de los derechos fundamentales por parte de los entes públicos.

La Sentencia sistematiza nuestra jurisprudencia con un intento evidente de configuración dogmática de proyección hacia el futuro. En esa construcción doctrinal se da por sentado que es posible la titularidad de los derechos fundamentales por los entes públicos, y, en concreto, del de tutela judicial efectiva, si bien con una diferenciación neta respecto de la titularidad por las personas físicas y jurídicas de carácter privado y por las personas jurídico-públicas. Y en ese ulterior plano de las matizaciones se distingue en los diversos contenidos del derecho de tutela judicial efectiva, entre los que se han considerado susceptibles de extender el amparo constitucional a los entes públicos, y los que no, considerando que el acceso al proceso es de los contenidos del derecho de tutela judicial efectiva susceptible de atribución a las personas jurídico-públicas, con la consecuente extensión respecto de él de la titularidad del recurso de amparo constitucional.

Nada tengo que objetar a la atribución de ese contenido de la tutela judicial a los entes públicos, si es que se parte del principio de que los entes públicos pueden ser titulares del derecho fundamental de tutela judicial efectiva, y, por supuesto, sobre esa base puedo compartir toda la argumentación de la Sentencia en que se razona la vulneración del derecho de acceso al proceso. Mi discrepancia se sitúa en el presupuesto de arranque; esto es, en la atribución del derecho fundamental de tutela judicial efectiva, en tanto que tal derecho fundamental, a los entes públicos, con su obligada secuela de legitimación de estos entes para el recurso de amparo constitucional.

En mi concepción de los derechos fundamentales no me resulta convincente que puedan ser titulares de ellos los entes públicos, pues creo que tales derechos son ante todo garantías de los ciudadanos frente al poder público, directamente conectados (art. 10.1 CE) con la dignidad de la persona, entendida ésta en su esencia primaria como referida al hombre y a la mujer, a la persona física. Que en una ulterior extensión ciertos derechos fundamentales puedan atribuirse a personas jurídicas, puede justificarse en cuanto limitada esa extensión a las jurídico-privadas, que no son, en definitiva, sino meras formas de organización y relación de las personas físicas, pudiéndose referir de modo mediato la atribución de titularidad del derecho a dichas personas físicas. Pero

la posible inclusión de los entes públicos, en tanto que personas jurídicas, en la referencia general a éstas me resulta ya forzada, pues creo que en esa extensión hay un elemento de diferenciación cualitativa en el *iter* de la personificación, en el que la referencia última a las personas físicas, como soporte básico de la titularidad de los derechos fundamentales, se pierde.

Si la idea de persona jurídica supone una metáfora respecto de la idea de persona física, la consideración de persona de la Administración pública entraña, a mi juicio, una metáfora elevada al cuadrado, en la que la esencia de lo personal desde la clave de la dignidad de la persona se desvanece por completo.

La persona física es en sí una realidad sustancial, a cuyo servicio se articula, tanto la organización del poder, como toda la construcción del ordenamiento jurídico. La persona jurídico-pública es, por contraste, una mera construcción del Derecho, carente del sentido sustancial radical de la auténtica persona y de su atributo esencial de dignidad, elemento, a su vez, de referencia de los derechos fundamentales (art. 10.1 CE).

Desde esta visión radical creo que el recurso de amparo debiera haberse desestimado, porque, al no ser titulares de derechos fundamentales los entes públicos, no lo es la Generalidad recurrente del derecho de tutela judicial efectiva, ni por tanto está legitimada para ejercitar el recurso de amparo constitucional.

La tutela judicial de los entes públicos no creo que tenga relación con la titularidad del derecho fundamental de tal nombre, sino que se trata de una mera cuestión de legalidad, que se agota en ese plano.

A mi juicio el recurso de amparo constitucional está reservado a los ciudadanos (arts. 53.2 CE y 41.2 LOTC), condición en la que no pueden incluirse los poderes públicos, cuya posición ante dichos derechos es de vinculación a los mismos y no de titularidad de ellos (art. 53.1 CE).

No se me oculta que el art. 162.1 b) CE se refiere junto a las personas físicas a las personas jurídicas; pero la extensión de éstas la entiendo en el sentido ya explicado más detrás.

En conclusión, creo que el recurso de amparo debiera haberse desestimado.

No hubiera formulado este Voto, y me hubiera conformado con una solución estimatoria, que no hubiese problematizado la posible titularidad del derecho de tutela judicial efectiva por los entes públicos, pues tal cuestión no fue planteada por las partes, y una actitud inercial en relación con una tendencia consolidada no hubiera provocado mi disentimiento. Es el intento de configuración dogmática de una doctrina que no comparto, el que me induce a exponer ante él mi propia posición personal, reiterando mi proclamado respeto hacia la posición mayoritaria contraria con el que iniciaba este Voto.

En este sentido evacuo mi Voto.

Madrid, a veintiséis de julio de dos mil uno.—Vicente Conde Martín de Hijas.—Firmado y rubricado.