|  |  |
| --- | --- |
| Auto | 105/2003 |
| Fecha | de 7 de abril de 2003 |
| Sala | Sala Primera |
| Magistrados | Don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, don Pablo García Manzano, doña María Emilia Casas Baamonde, don Javier Delgado Barrio, don Roberto García-Calvo y Montiel y don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez. |
| Núm. de registro | 1167-2001 |
| Asunto | Recurso de amparo 1167-2001 |
| Fallo | La inadmisión del presente recurso de amparo y el archivo de las actuaciones. |

**AUTO**

 **I. Antecedentes**

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 2 de marzo de 2001, el Asesor Jurídico- letrado de la Comunidad Foral de Navarra, actuando en representación de ésta, interpuso recurso de amparo constitucional contra la Sentencia de que se hace mérito en el encabezamiento.

2. Sucintamente expuestos, la demanda de amparo trae causa de los siguientes hechos relevantes para decidir acerca de su admisión a trámite:

a) Por Orden Foral de 19 de agosto de 1997, el Consejero de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones del Gobierno de Navarra impuso a la empresa "Hormigones Leizarán, S.A." una sanción pecuniaria. Esta decisión fue confirmada en alzada por Resolución del Gobierno Foral de 20 de abril de 1998, por la que se desestimaba el recurso ordinario interpuesto por la entidad mercantil sancionada.

b) Frente a estos actos administrativos, la mencionada empresa formuló recurso contencioso- administrativo ante la Sala de este orden jurisdiccional del Tribunal Superior de Justicia de Navarra. En el seno del proceso, una vez elevados los correspondientes escritos de conclusiones, la Sala dictó providencia el 20 de diciembre de 2000, por la que, con suspensión del plazo para dictar Sentencia, acordó dar audiencia a las partes para que alegasen sobre la posible causa de estimación consistente en la falta de constancia en el expediente administrativo de la resolución sancionadora, pues en aquél únicamente figuraba su traslado mediante oficio firmado por el Secretario Técnico del Departamento.

c) Cumplimentado este trámite, en el que la Administración foral demandada aportó con sus alegaciones copia diligenciada de la Orden Foral de 19 de agosto de 1997, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra dictófebrero de 2001 por la que, estimando el recurso interpuesto, anuló la resolución sancionadora por ser contraria al Ordenamiento jurídico. Esta Sentencia fue aclarada mediante Auto de 20 de febrero de 2001, rectificando el error padecido en el fallo respecto a la denominación de la empresa demandante.

3. La representación de la Comunidad Foral de Navarra achaca a la Sentencia impugnada la vulneración de su derecho fundamental a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE) por las razones que a continuación se sintetizan.

a) En primer lugar, denuncia que la motivación sobre la que sustenta la decisión incurre en un error patente y resulta manifiestamente irrazonable y arbitraria. A este respecto, recuerda que la estimación del recurso tiene como sustento argumental la falta de constancia en el expediente administrativo de la resolución sancionadora, siendo así que en dicho expediente constaba la notificación de la Orden Foral de 19 de agosto de 1997, del Consejero de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones, que incluye el texto íntegro, literal y entrecomillado de dicha resolución sancionadora, ajustándose a las previsiones del art. 58 LPC.

La parte actora en el proceso judicial no adujo la inexistencia de la resolución, sino que esta cuestión nueva fue planteada por la propia Sala. En el trámite abierto por la Sala con base en el art. 43.2 LJCA de 1956, la Administración demandada aportó copia diligenciada de la Orden Foral, de donde se deduce su lógica e inexcusable existencia. Sin embargo, en la Sentencia se afirma que en el expediente no consta dicha Orden Foral, cuyo traslado a la empresa sancionada fue firmado por el Secretario Técnico del Departamento de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones, añadiéndose que la copia de la Orden Foral únicamente fue incorporada al proceso en el trámite de alegaciones del art. 43.2 LJCA, momento que reputa inidóneo para completar el expediente, por lo que declara nulo el acto administrativo al no haber constancia de su existencia.

Estas aseveraciones son absolutamente incoherentes, van en contra de la más elemental lógica y llevan al absurdo de que, aun a pesar de que por la Sala se reconoce la existencia de la resolución administrativa porque se aportó en el trámite conferido al efecto, se concluye que no hay constancia de ella. Resulta arbitrario o irrazonable sostener la falta de constancia de un acto administrativo de cuya existencia se tiene conocimiento pleno, pero se inadmite su presentación y se declara nulo por inexistente. De igual modo, constituye un error patente decir que no existe aquello que ha sido traído al proceso por la Administración cuando se le dio ocasión.

Sobre la necesidad de que las resoluciones judiciales se asienten en una motivación basada en Derecho se invoca la doctrina recogida en las SSTC 107/1994, de 11 de abril, FJ 2; y 162/1995, de 7 de noviembre, FJ 3, que se reproducen parcialmente en el escrito de demanda. Aplicando esta doctrina al presente caso, se reitera que la Sentencia impugnada se asienta sobre un error patente y emplea para estimar el recurso contencioso- administrativo un motivo que no se correspondía con la realidad de las circunstancias ni con las más elementales bases de la lógica, por lo que ha quebrantado uno de los elementos esenciales del derecho fundamental proclamado en el art. 24.1 CE.

b) Se denuncia, en segundo lugar, que la Sentencia impugnada ha causado a la Administración Foral indefensión por basarse en una interpretación en exceso rigurosa y formalista de las normas procesales y contraria al principio de contradicción. Concretamente, la Sala entiende que el expediente administrativo sólo puede completarse en el momento previsto en el art. 70 LJCA de 1956 y sobre esta base declara la nulidad del acto administrativo sancionador.

En el expediente administrativo, siguiendo la práctica habitual de los distintos Departamentos del Gobierno Foral, figuraba el traslado de la resolución sancionadora efectuada por el Secretario Técnico del Departamento de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones, órgano facultado para certificar y dar fe de las actuaciones administrativas, quedando la Orden Foral en el correspondiente Libro, según lo dispuesto en el art. 29 del Reglamento Interior del Gobierno de Navarra aprobado por Decreto Foral 35/1984, de 7 de mayo. A requerimiento de la Sala, se aportó la copia diligenciada en el trámite abierto al amparo del art. 43.2 LJCA de 1956 y, sin embargo, el órgano jurisdiccional rechaza esta aportación porque entiende que esta posibilidad únicamente cabe en el trámite de ampliación del expediente.

La inadmisión del documento en ese momento procesal no se ajusta a Derecho porque: a) su aportación en el trámite del art. 43.2 LJCA únicamente pretende poner de manifiesto que el hecho estaba probado en el expediente, admitido y consentido de contrario y que no había existido disconformidad entre las partes al respecto; b) el art. 70 LJCA tiene por finalidad completar el expediente si las partes entienden que no lo está, extremo sobre el cual la Administración Foral no albergó dudas en ningún momento; c) la Sala no ejercitó la facultad que le confería el art. 61 LJCA de 1956 (actual art. 48) de reclamar el expediente completo a la Administración; y d) el art. 75, siempre de la LJCA de 1956, confería al órgano jurisdiccional facultades para acordar cualquier diligencia de prueba que considerase necesaria, de modo que si la Sala tenía dudas sobre la necesidad de completar el expediente debió hacer uso de las mismas, pero no esperar al momento anterior a dictar Sentencia para trasladarlas a la Administración demandada. Además, se consigna que en el presente caso la no aportación del documento no afectó a las posibilidades de la parte actora para articular su defensa.

En conclusión, la Sentencia impugnada ha llevado a cabo, en términos de la STC 3/1987, de 21 de enero, una interpretación literal de la norma procesal, alejada de una reinterpretación de los preceptos a la luz de la Constitución, creando así un obstáculo procesal artificial que restringe un derecho constitucional y vulnera los efectos de la tutela judicial efectiva al ocasionar a la solicitante de amparo una manifiesta indefensión.

c) En tercer lugar, se sostiene que se ha infringido el derecho a la tutela judicial efectiva por la denegación del acceso a la prueba. La conexión entre ambos derechos fundamentales ha sido destacada, entre otras, en las SSTC 102/1987, de 17 de junio, y 246/2000, de 16 de octubre. En esta ocasión, la no admisión del documento aportado por la Administración Foral resulta contraria al derecho constitucional a todas las pruebas.

Al no existir disconformidad entre las partes sobre los aspectos fácticos del proceso, no se solicitó su recibimiento a prueba. La Sala tampoco acordó de oficio la práctica de diligencias para mejor proveer que, no obstante su carácter potestativo, hubieran permitido acreditar la existencia de la Orden Foral. Se planteó la cuestión nueva en el trámite del art. 43.2 LJCA, no dejando con ello posibilidad alguna de defensa a la parte demandada, al interpretar que en ese momento procesal no era pertinente la presentación del documento, llegándose a la absurda conclusión de que el mismo no había existido, a pesar de reconocer expresamente la Sentencia que fue presentado y que, por tanto, el órgano judicial tenía conocimiento de su existencia. Esta forma de razonar es contraria a la doctrina jurisprudencial elaborada por la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Supremo, que ha hecho hincapié en el deber que tienen los órganos judiciales de evitar la indefensión haciendo uso de las facultades que les reconoce el art. 75 LJCA de 1956.

La no admisión del documento en el trámite de alegaciones representa una denegación de la prueba con vulneración del derecho de defensa porque ha tenido una influencia decisiva en la resolución del pleito. La decisión final podría haber sido favorable a la Administración demandada en el caso de haberse admitido la presentación del documento en la fase de alegaciones del art. 43.2 LJCA.

Por todas estas razones, la representación procesal de la Comunidad Foral de Navarra concluye su escrito de demanda solicitando la nulidad de la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra de 1 de febrero de 2001, con la consiguiente retroacción de actuaciones para que se dicte una nueva resolución respetuosa con el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE).

4. Mediante diligencia de ordenación de 2 de enero de 2002, y de conformidad con el art. 88 LOTC, se recabó la remisión de testimonio del recurso contencioso-administrativo y del expediente administrativo sancionador en que recayó la Orden foral núm. 3157/97, de 19 de agosto.

5. Una vez recibidos los oportunos testimonios, y mediante providencia de 29 de abril de 2002, la Sección Segunda de este Tribunal Constitucional acordó, de conformidad con lo dispuesto en el art. 50.3 LOTC, conceder a la solicitante de amparo y al Ministerio Fiscal un plazo común de diez días para que formulasen las alegaciones que estimaran pertinentes acerca de la carencia manifiesta de contenido constitucional de la demanda [art. 50.1 c) LOTC].

El Fiscal evacuó su escrito de alegaciones el 17 de mayo de 2002, interesando la admisión a trámite de la demanda por no carecer manifiestamente de contenido constitucional, toda vez que la resolución judicial impugnada inadmitió una prueba relevante haciendo uso de un razonamiento de un rigor y formalismo enervante, del que ha resultado la indefensión ocasionada a la Administración demandada. En idéntico sentido se pronunció la representación procesal de la Comunidad Foral de Navarra en el escrito de alegaciones que presentó el día 16 de mayo de 2002.

6. Por nuevo proveído de 17 de febrero de 2003 se acordó conceder un nuevo plazo de diez días a la solicitante de amparo y al Ministerio Fiscal para que formulasen las alegaciones que estimaran pertinentes acerca de la posible existencia de la causa de inadmisión regulada por el art. 50.1 a), en relación con el art. 46, ambos de la LOTC, por falta de legitimación de la Comunidad foral demandante.

7. El 25 de febrero de 2003 presentó sus alegaciones el Ministerio Fiscal, que se mostró favorable a la admisión del amparo, por no concurrir la falta de legitimación que le fue sometida,a con base en las siguientes razones:

a) A juicio del Ministerio Fiscal, el examen de la legitimación para interponer el recurso de amparo debe partir del art. 46.1 b) LOTC que, en cuanto a los casos comprendidos en los arts. 43 y 44 del mismo texto legal, dispone que la tienen "quienes hayan sido parte en el proceso judicial correspondiente, el Defensor del Pueblo y el Ministerio Fiscal". En esta ocasión, la demandante de amparo denuncia vulneración de sus derechos fundamentales con origen inmediato y directo en un acto u omisión de un órgano judicial, por lo que nos hallamos ante un supuesto de los contemplados en el art. 44 LOTC, cumpliéndose el requisito básico establecido en el precepto anteriormente señalado porque fue parte en el proceso judicial previo.

b) El segundo requisito de legitimación en la jurisdicción constitucional es el de ser titular del derecho fundamental cuya infracción se denuncia. Ello plantea problemas en relación con las personas jurídico-públicas. Al respecto, la STC 239/2001, de 18 de diciembre, recuerda en su fundamento jurídico 3 que "en principio los derechos fundamentales y las libertades públicas son derechos individuales que tienen al individuo por sujeto activo y al Estado por sujeto pasivo, en la medida en que tienden a reconocer y proteger ámbitos de libertades o prestaciones que los poderes públicos deben otorgar o facilitar a aquéllos (STC 64/1988, de 12 de abril, FJ 1). Por este motivo existen importantes dificultades para reconocer la titularidad de derechos fundamentales a las entidades de Derecho público, pues la noción misma de 'derecho fundamental' que está en la base del art. 10 CE resulta poco compatible con entes de naturaleza pública (STC 91/1995, de 19 de junio, FJ 2). En consecuencia, lo que con carácter general es predicable de las posiciones subjetivas de los particulares no puede serlo, con igual alcance y sin más matización, de las que tengan los poderes públicos, frente a los que, principalmente, se alza la garantía constitucional (STC 129/2001, de 4 de junio, FJ 3)."

En consecuencia, debe atenderse primordialmente al derecho o derechos fundamentales que se invocan en la demanda de amparo para determinar si la persona jurídico-pública ostenta su titularidad. Aquí, las tres vulneraciones denunciadas hacen referencia al derecho a la tutela judicial efectiva y se concretan en diferentes aspectos de éste: la primera al canon general de interdicción de la arbitrariedad, el error patente o la irrazonabilidad manifiesta; la segunda, a la proscripción de indefensión, concretada en una interpretación en exceso rigorista y formalista de las normas procesales que contraría el principio de contradicción y, la tercera, a una de las concreciones que se hacen en el art. 24.2 CE para evitar la indefensión, como es el derecho a utilizar los medios de prueba pertinentes para la defensa.

Pues bien, la STC 175/2001, de 26 de julio, trata detenidamente y con carácter general - fundamentos jurídicos 4 a 8- el problema de la legitimación de las personas jurídico-públicas para demandar amparo por posible vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, deteniéndose en los aspectos de este derecho del que son titulares.

En dicha Sentencia se expone que, con carácter general, las personas jurídico-públicas no son titulares de este derecho fundamental cuando ejercen poderes exorbitantes y los órganos judiciales fiscalizan y, consiguientemente, limitan el alcance de estos 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." (FJ 6). Las excepciones a la regla general se enumeran en el fundamento jurídico 8: aquellos litigios en los que la situación procesal de las Administraciones públicas es análoga a la de los particulares, excepción aplicada en la STC 63/2002, de 11 de marzo; son igualmente titulares, con carácter limitado, del derecho de acceso al proceso, de tal modo "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"; finalmente, las personas públicas también están amparadas por el derecho a no sufrir indefensión en el proceso y "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".

c) Aplicando la anterior doctrina a este caso, debe convenirse en que la Comunidad foral de Navarra -que en el proceso del que trae causa este recurso de amparo no se hallaba en una situación procesal análoga a la de los particulares sino que defendía el ejercicio de la potestad sancionadora- no es titular del derecho a la tutela judicial efectiva en su aspecto invocado en el primero de los motivos, referido a la interdicción de la arbitrariedad, el error patente y la irrazonabilidad manifiesta. Esta infracción no se ha denunciado respecto al concreto ámbito del acceso a la jurisdicción, sino que la demandante de amparo refiere esas tachas a la Sentencia que recurre. Por esta misma razón, se inadmitió la demanda de amparo en el ATC 73/2002, de 6 de mayo y debe igualmente inadmitirse el motivo en esta ocasión.

En el segundo motivo se aduce indefensión, siendo el derecho a no padecerla uno de aquellos de los que las personas jurídico-públicas son titulares y la Comunidad foral está legitimada para solicitar amparo si entiende que se le ha vulnerado. Lo mismo puede decirse del principio de contradicción, trasunto del derecho a la defensa, como se afirma en la STC 31/1989, de 13 de febrero FJ 2, entre otras. Resulta, por tanto, de aplicación la última de las excepciones mencionadas en la STC 175/2001, lo que conduce a la admisión de este motivo.

El tercer motivo de amparo alegado en la demanda denuncia infracción del derecho a la tutela judicial efectiva producida por la negación del acceso a la prueba. El derecho a la prueba tiene, como todos los incluidos en el núm. 2 del art. 24 CE, particular relación con el derecho de defensa del que - como los restantes- no es sino una concreción y su titularidad por las personas jurídicas públicas viene reconocido en la tercera excepción de la STC 175/2001. Por ello, este motivo también debe ser admitido.

8. El escrito de alegaciones de la Comunidad foral de Navarra se presentó el 6 de marzo de 2003. En él se destaca que el presente supuesto encaja dentro del caso contemplado en la STC 175/2001, de 26 de julio, en la que se afirma que "las personas públicas están amparadas por el derecho a no sufrir indefensión en el proceso", con independencia, como ahí mismo se indica, de los derechos o competencias que se pretenda hacer valer y de quiénes sean las otras partes procesales y el orden jurisdiccional ante el que actúen.

En el presente caso, la demandante de amparo afirma haber padecido "una importante y definitiva indefensión en el proceso" resuelto por la Sentencia impugnada; indefensión causada única y exclusivamente por la irregular y antijurídica actuación de la Sala enjuiciadora. Dicha indefensión deviene irresoluble a falta de remedio procesal alguno, a excepción de este recurso de amparo.

Tras reiterar sucintamente los antecedentes de este proceso constitucional, se destaca que la inexistencia de la Orden foral era una cuestión nueva suscitada por la propia Sala, que no dio ninguna relevancia a lo acreditado en su momento por la Administración demandada. Ello lleva a sostener que la tutela judicial fue meramente formal, pero no material ya que, si bien es cierto que se proveyó a las partes el trámite procesal oportuno de alegaciones, no lo es menos que ninguna trascendencia ni relevancia se dio a lo manifestado en el curso del mismo por la ahora solicitante de amparo. E, igualmente, al inadmitir en tal trámite la aportación del acto sancionador original, se impidió la prueba precisa que hubiera demostrado indubitadamente la existencia del acto recurrido. De haber sabido que se iba a cuestionar la existencia del acto, la Administración habría podido aportar el original como complemento del expediente o como documento anexo a la contestación a la demanda.

Con su actuación, la Sala ha convertido algo que a lo sumo merecería la calificación de irregularidad no invalidante en la confección del expediente administrativo remitido por la Administración en una causa de nulidad del acto recurrido. Ello hace de este supuesto un paradigma de la procedencia de la excepción a la regla general según la cual las personas públicas no gozan del derecho a la tutela judicial efectiva, pues siguiendo a la STC 175/2001, en todo caso les ampara el derecho a no padecer indefensión y, como correlato de ello, disfrutan de las singulares garantías procesales del art. 24.2 CE, entre las que figura la de utilizar los medios pertinentes para su defensa.

A mayor abundamiento, se cita la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en torno al principio de equivalencia de armas, que exige que cada parte tenga la razonable oportunidad de presentar su caso bajo condiciones que no la coloquen en una sustancial desventaja frente a su oponente (STEDH de 4 de junio de 2002, Komanický contra Eslovaquia, § 45), añadiendo que cada una de las partes ha de tener la oportunidad no sólo de ser oída sino también de influir realmente en la decisión del Tribunal. Este principio ha quebrado en el presente caso porque la demandada ha sido oída formalmente por la Sala, pero luego se ha visto privada de la posibilidad de incidir en la decisión final, sufriendo de este modo una absoluta, definitiva e irreparable indefensión dentro del proceso.

Todo ello pone de manifiesto no sólo la vulneración del derecho fundamental para cuya reparación se solicita el amparo, sino también la legitimación de la demandante. En consecuencia, se interesa la admisión a trámite del recurso.

9. La Sala, por providencia de fecha 20 de marzo de 2003, de conformidad con lo dispuesto en el art. 11 LOTC, acordó avocar a su conocimiento el recurso de amparo interpuesto.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. La Comunidad Foral de Navarra promueve amparo frente a Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, dictada el 1 de febrero de 2001, que anuló la Orden foral del Consejero de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones de 19 de agosto de 1997, confirmada en recurso ordinario (hoy de alzada) por resolución del Gobierno Foral de 20 de abril de 1998. Estas resoluciones impusieron sanción pecuniaria, por infracción en materia de transportes, a la empresa "Hormigones Leizarán, S.A.", demandante en el proceso administrativo a quo. El núcleo de la decisión judicial es la inexistencia del acto administrativo sancionador, apreciación que se produce tras haber hecho uso la Sala sentenciadora, de oficio, del trámite del art. 43.2 LJCA de 1956, aplicable al proceso.

La demanda de amparo reprocha a la referida Sentencia firme la vulneración del derecho a tutela judicial efectiva sin indefensión, ex art. 24.1 CE, desde tres perspectivas: a) la Sentencia incurre en error patente, al tiempo que debe calificarse de irrazonable y arbitraria, b) la Sentencia le ha causado indefensión, porque se funda en una interpretación rigurosa y formalista de las normas procesales, con inobservancia del principio de contradicción, y c) finalmente, se ha producido denegación de prueba en el proceso administrativo del que trae causa el amparo, con invocación del art. 24.2 CE.

2. La admisión del amparo se halla condicionada a que la persona jurídico-pública que lo demanda sea titular del derecho fundamental que dice lesionado. A tal efecto, interesa ante todo exponer, de manera sucinta, la doctrina constitucional recaída sobre tal materia, doctrina que se plasma, de manera destacada, en la STC 175/2001, de 26 de julio.

a) En lo que ahora concierne, dicha Sentencia parte de la premisa de que "el derecho a la tutela judicial efectiva, como derecho fundamental, protege, antes que nada, a los individuos frente al poder" y que, por extensión, también "ampara a otros sujetos privados que son creación y expresión de las libertades de los ciudadanos" (FJ 4). Asimismo recuerda la existencia de una línea doctrinal, que arranca de la STC 64/1988, de 12 de abril, FJ 1, que advierte sobre la imposibilidad de "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"; línea jurisprudencial que ha tenido continuidad en las SSTC 197/1988, de 24 de octubre, 91/1995, de 19 de junio y 123/1996, de 8 de julio. De donde se concluye 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" (STC 175/2001, FJ 5).

b) Sentado esto, en el fundamento jurídico 6 de la STC 175/2001 se precisa la razón sobre la que se asienta la imposibilidad de reconocer a las personas jurídicas públicas la titularidad y disfrute del derecho a la tutela judicial efectiva en los mismos términos que a los ciudadanos y a las personificaciones dimanantes de su libertad asociativa, entendida esta expresión lato sensu. Según se indica en ese pasaje de esa resolución, "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". Una situación que en modo alguno es comparable a la que gozan las personas jurídicas públicas cuando ejercen poderes exorbitantes y los órganos judiciales fiscalizan su alcance y ejercicio: "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."

c) Posteriormente, y tras recordar el carácter rigurosamente extraordinario que reviste el recurso de amparo constitucional cuando quien lo recaba es un sujeto público (FJ 7), en el fundamento jurídico 8 se exponen los tres supuestos en los que, conforme a la doctrina elaborada en anteriores pronunciamientos por este mismo Tribunal, dichos sujetos públicos disfrutan -de manera excepcional- del derecho fundamental proclamado en el art. 24.1 CE.

El primero de ellos hace referencia a los supuestos en los que este Tribunal se ha enfrentado con demandas de amparo que traían causa de litigios en los cuales las personas jurídicas públicas ostentaban una posición procesal "análoga a la de los particulares". En resumen, se señala que en estos casos se ha reconocido a estos Entes la titularidad del derecho fundamental aquí concernido porque "se trataba de litigios donde las personas públicas no gozaban de privilegios o prerrogativas procesales y pedían justicia como cualquier particular".

En segundo lugar, se reconoce que "las personas públicas son titulares, también, del derecho de acceso al proceso", advirtiendo, no obstante, que "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)". De donde inferimos que "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, 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".

Como última excepción, se menciona el derecho a no padecer indefensión en el proceso (art. 24.1 CE); "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".

Por encajar en esta última excepción, la STC 56/2002, de 11 de marzo, ha otorgado el amparo solicitado por la Universidad de Sevilla frente a un Auto de la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Sevilla, que había vulnerado su derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), en cuanto quebrantó el derecho a la intangibilidad de las resoluciones judiciales firmes.

3. Así, pues, para pronunciarnos sobre la admisibilidad del presente amparo, en cuanto éste es promovido por una persona jurídico-pública, debemos atender a si la lesión del derecho fundamental, en las tres proyecciones que sustentan la queja de la Comunidad foral de Navarra, encajan o no en alguno de los supuestos excepcionales en que se ha reconocido a Entes públicos la titularidad del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, a tenor de la expuesta doctrina constitucional.

Conviene añadir, antes de examinar la cuestión, que tanto la representación procesal de la Administración foral como el Ministerio Fiscal, en el trámite de alegaciones abierto por nuestra providencia de 17 de febrero de 2003, sostuvieron la procedencia de admitir a trámite el recurso de amparo, por entender aquella que nos hallamos ante un supuesto paradigmático del derecho de las personas jurídico-públicas a no padecer indefensión procesal, y estimar éste que, si bien el primer motivo o queja del amparo resulta inadmisible, por cuanto no remite a ninguna de las excepciones contempladas en la citada STC 175/2001, los otros dos deben reconducirse al derecho de no padecer indefensión en el proceso, por lo que concluye el Fiscal que la Comunidad foral recurrente en amparo no carece de legitimación para invocar, en este proceso constitucional, los derechos fundamentales que aduce como infringidos en los motivos segundo y tercero de su demanda, por lo que ésta debe admitirse a trámite.

4. Como ya señaló el Auto de la Sala Segunda de 24 de marzo pasado, (ATC 91/2003), al que ahora nos remitimos, debemos iniciar nuestro análisis señalando la coincidencia con la tesis del Ministerio Fiscal respecto de la ausencia de titularidad del derecho fundamental, en la primera de las vertientes en que éste se dice lesionado. Dado que la Comunidad foral alega que la Sentencia impugnada es errónea e irrazonable, resulta pertinente recordar que esta denuncia no está contemplada en ninguna de las excepciones enunciadas en el fundamento jurídico 8 de la STC 175/2001, por lo que es de aplicación el criterio general, conforme al cual, por las razones ya expuestas con anterioridad, no puede reconocerse a las personas públicas la titularidad del derecho fundamental que aquí se pretende hacer valer.

Aquí concluye nuestro acuerdo con el parecer del Ministerio Fiscal, pues no se comparten los argumentos que ha empleado para defender la admisibilidad de los restantes motivos aducidos en el recurso de amparo interpuesto por la Comunidad foral de Navarra.

Como ya hemos indicado, en el segundo motivo del recurso se denuncia la indefensión padecida por la Comunidad foral de Navarra en el proceso judicial previo, consecuencia de la interpretación, en exceso rigurosa y formalista de las normas procesales, con afectación del principio de contradicción, utilizada por la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra. Este reproche se concreta en la negativa a aceptar la ampliación del expediente administrativo en el trámite abierto al amparo del art. 43.2 LJCA de 1956, dado que a juicio de la Sala esta posibilidad únicamente cabe por la vía del art. 70 del mismo texto legal, creando con ello un obstáculo procesal artificial a la efectividad del derecho fundamental invocado.

Sin embargo, bajo este segundo motivo no se hace sino replantear la cuestión ya avanzada en el primero con otros ropajes. Para que la interpretación de las normas procesales pueda tildarse de excesivamente rigorista o formalista y, por tanto, viciada de irrazonabilidad, con lo que ocasionaría indefensión a una de las partes, es preciso que se haya privado a ésta de su derecho de defensa contradictoria (por todas, STC 109/2002, de 6 de mayo, FJ 2). Lo que no es aquí el caso. No puede tildarse de rigorismo excesivo la exigencia de que únicamente en el trámite del art. 70 LJCA de 1956 pueda completarse el expediente, puesto que, conforme a lo que disponía dicho precepto, la solicitud de ampliación del expediente suspende el plazo para formalizar la demanda, escrito rector del proceso y en el que el recurrente consigna las pretensiones que ejercita, con alegación de cuantos motivos procedan, aunque no se hayan planteado ante la Administración (arts. 69.1 LJCA de 1956). En consecuencia, no puede aducirse indefensión cuando el órgano judicial, en aras de la protección de los derechos procesales de la contraparte, niega a la Administración la posibilidad de completar extemporáneamente el expediente. De donde se deduce que este segundo motivo carece de autonomía respecto del primero, por lo que tampoco es posible considerarlo integrado en ninguna de las excepciones enumeradas en la STC 175/2001, FJ 8.

Otro tanto sucede con el tercer y último motivo, en el que se denuncia la denegación del acceso a la prueba. Abstracción hecha de que la Comunidad foral de Navarra no precisa qué prueba habría solicitado y no se practicó por causas imputables en exclusiva al órgano judicial, importa recalcar que la ahora solicitante de amparo viene a reconocer que el expediente administrativo no estaba bien elaborado, pero resta importancia a este defecto, calificándolo de mera irregularidad. Sin embargo, la Sala sentenciadora no ha compartido este parecer, justamente porque la ausencia de la resolución administrativa sancionadora en el expediente merma las posibilidades que la actora debe tener de alegar y probar cuanto a su derecho convenga. Se podrá discrepar de esta decisión jurisdiccional -que este Tribunal no hace necesariamente suya con la inadmisión del presente recurso de amparo-, pero no cabe duda de que su refutación nos remite, una vez más, al problema de si la Sentencia es errónea, irrazonable o arbitraria, hipótesis a la que es de aplicación la regla general en torno a la titularidad del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) por las personas públicas, y su correlativa defensa en el cauce excepcional del recurso de amparo.

Por lo expuesto, la Sala

ACUERDA

La inadmisión del presente recurso de amparo y el archivo de las actuaciones.

Madrid, a siete de abril de dos mil tres.

### Votos

1. Voto particular que formula el Magistrado don Pablo García Manzano al Auto de la Sala Primera de inadmisión del recurso de amparo núm. 1167-2001, promovido por la Comunidad Foral de Navarra

1. La mayoría de la Sala ha entendido que procede inadmitir este amparo, porque la persona jurídico-pública que lo impetra, la Comunidad foral de Navarra, carece de titularidad del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva que se alega como

lesionado por la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, de 1 de febrero de 2001, con vulneración del art. 24 CE y resultado de indefensión procesal.

Mi respetuosa discrepancia del criterio mayoritario que ha conducido al Auto de inadmisión de la demanda de amparo con tal sustento formulada se atiene, y es premisa de la que arranca mi disenso, a la STC 175/2001 del Pleno de este Tribunal, en que se

analiza el ámbito posible y el ámbito excluido, de la titularidad del referido derecho fundamental por las personas jurídico-públicas. Entiendo que desde la perspectiva de los criterios o pautas establecidos por dicha Sentencia, la lesión que aduce la

pretensión de amparo es encuadrable en uno de los supuestos excepcionales en que dicha titularidad no puede ser desconocida, ni cabe, por ende, negar que el recurso de amparo constitucional sea el cauce adecuado para reparar la vulneración alegada.

Estoy conforme con el Auto de inadmisión en que dos de las vertientes o proyecciones del art. 24.1 CE, invocadas como base de la queja, no pueden legítimamente apoderar a la Administración foral para ejercer, en cuanto titular del referido derecho

fundamental, su pretensión de amparo. Respecto de la primera, coincidiendo con el Ministerio Fiscal, y que atañe al carácter irrazonable o arbitrario de la decisión judicial impugnada, a la que también se imputa error patente, por razón de que,

cabalmente, en este núcleo de la fiscalización judicial de los actos administrativos, en cuanto estos constituyen ejercicio de las potestades administrativas que el Ordenamiento jurídico confiere a dichas personas públicas (en el caso, la potestad

sancionadora), la discrepancia de las Administraciones públicas frente a las decisiones judiciales controladoras de la actuación administrativa y reglamentaria de aquellas, no puede residenciarse, aduciendo interpretaciones o aplicaciones erróneas del

Ordenamiento jurídico, a través del cauce del recurso de amparo, porque en tal caso éste remedio procesal constitucional vendría a sustituir, a constituir un subrogado procesal, en definitiva, de la función fiscalizadora que el constituyente ha atribuido

a los Jueces y Tribunales de la jurisdicción ordinaria (art. 106.1 CE). No cabe, pues, entender que la Comunidad Foral demandante sea titular del derecho fundamental a la tutela judicial desde la indicada perspectiva.

2. Tampoco puede la Administración foral basar su pretensión de amparo en la denegación del acceso a la prueba. Y es que no estamos aquí ante un caso en que el órgano jurisdiccional haya impedido, de modo disconforme al art. 24.2, a dicha persona pública

la utilización de medios probatorios en el proceso administrativo en el que fue parte demandada, y cuya utilización hubiera podido cambiar el signo de la decisión judicial. La indefensión no proviene, en este caso, de una improcedente denegación de

concretos medios de prueba cuya procedencia hubiera recabado la Administración foral demandada. Por ello, no cabe tampoco acudir a este supuesto excepcional de la STC 175/2001, para fundar la titularidad del controvertido derecho fundamental.

3. El encaje en el supuesto excepcional se cumple en este caso, en mi criterio, por cuanto nos hallamos ante un resultado procesal de indefensión por haber fundado el órgano jurisdiccional su Sentencia en una interpretación en exceso rigurosa y

formalista de las normas procesales, con desconocimiento del principio de contradicción.

En efecto, la Sala sentenciadora acudió, de oficio, al expediente procesal del art. 43.2 LJCA de 1956, para dar cobertura formal a la estimación del recurso contencioso-administrativo y consiguiente nulidad de la sanción pecuniaria recurrida, en virtud

de un dato, perteneciente al plano jurídico- procedimental, de un determinado entendimiento de lo que es el expediente administrativo. Así, se tiene por tal, en el criterio de la Sala sentenciadora, el conjunto documental aportado por la Administración

demandada antes de formalizar la demanda, y sólo aplicando esta unilateral perspectiva se afirma que en tal expediente, así entendido, no aparece documentado el acto sancionador originario sino únicamente su traslado al sancionado; y ello se sigue

manteniendo aun después de conocer la Sala, por las alegaciones producidas en el trámite del art. 43.2 LJCA, que el acto administrativo, cuya existencia real no había sido puesta en cuestión por la empresa demandante, es decir, la resolución

sancionadora, impuesta por el órgano de la Administración foral, obraba en el libro de Ordenes forales llevado por ésta. Al desechar esta alegación, con el argumento formalista de que el trámite del art. 43.2 no es cauce adecuado para completar el

expediente administrativo, se está confundiendo, de modo palmario y en perjuicio de una de las partes del proceso, lo que es completar un expediente administrativo incompleto, en cuanto a documentos que debieron integrarlo y no se aportan, con la

existencia y contenido del acto sancionador, es decir, con su real producción en la realidad jurídico- material y también documental, pues fue recurrido por el sancionado en vía administrativa y después en la impugnación contencioso- administrativa sin

aludir ni invocar, como verdadero motivo impugnatorio, su inexistencia. Y es tal inexistencia la que, con la formal cobertura del mencionado expediente procesal del art. 43.2, utilizado ya en la fase del pronunciamiento de Sentencia, se afirma por la

Sala la inexistencia y nulidad del acto sancionador. Esta utilización del mencionado mecanismo procesal, acompañado del cierre real de alegaciones y de constatación de la realidad documental, deja a una de las partes del proceso, en este caso, a la

Comunidad Foral de Navarra demandada, sin posibilidad alguna de defensa y, en rigor, sin proceso contradictorio propiamente tal, con el resultado anulatorio del acto sancionador mediante un proceso administrativo en cuyo desarrollo no se han observado

"todas las garantías", tal como exige el art. 24.2 de nuestra Constitución.

A estos efectos, la Comunidad foral de Navarra es una parte procesal en igualdad de armas o condiciones con el particular demandante o administrado sancionado, y no cabe por ello disminución alguna de garantías en el ámbito procesal en que nos movemos.

La Administración demandada no es, desde luego y en la perspectiva procesal que nos ocupa, una potentior personae, pero tampoco se trata de un sujeto del proceso, una parte procesal, despojada de las garantías que le asegura el art. 24 del texto

constitucional. No en balde, la tan justamente elogiada Exposición de Motivos de la Ley Jurisdiccional de 1956, proclama el principio cardinal de que "ante ella (ante la jurisdicción contencioso-administrativa), por el contrario, se sigue un auténtico

juicio o proceso entre partes" (Epígrafe II, apartado 2 de la mencionada Exposición de Motivos).

4. De lo anterior se concluye que, en su condición de parte procesal, a quien asiste el derecho a la defensa a través de un proceso presidido por la observancia real y no meramente formal del principio básico de contradicción, la Comunidad Foral de

Navarra es titular del derecho fundamental invocado, y lo es para, en esta fase de admisión del recurso de amparo y dado que éste no carece de contenido material justificante de una decisión de fondo por parte de este Tribunal, no negarle legitimación

(más propiamente titularidad del derecho fundamental que aduce como vulnerado) que determine la inadmisión de la demanda de amparo.

Por ello, y para justificar mi respetuoso disentimiento de la decisión mayoritaria de inadmisión, suscribo el presente Voto particular en Madrid, a siete de abril de dos mil tres.