|  |  |
| --- | --- |
| Auto | 4/1998 |
| Fecha | de 12 de enero de 1998 |
| Sala | Sección Primera |
| Magistrados | Don Álvaro Rodríguez Bereijo, don Pedro Cruz Villalón y don Enrique Ruiz Vadillo. |
| Núm. de registro | 3656-1996 |
| Asunto | Recurso de amparo 3.656/1996 |
| Fallo | Por todo lo expuesto, la Sección acuerda la inadmisión de la demanda de amparo, y el archivo de las actuaciones. |

**AUTO**

**I. Antecedentes**

1. Mediante escrito presentado en el Registro de este Tribunal el 10 de octubre de 1996, el Ilustre Colegio de Abogados de Gijón, representado por el Procurador don 9

Cesáreo Hidalgo Senén y defendido por el Abogado don Sebastián Martín-Retortillo, interpuso recurso de amparo contra la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso- Administrativo, Sección Sexta, de 26 de julio de 1996 (rollo núm. 2.803/94), que confirmó en casación el Auto dictado por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Novena, de 12 de enero de 1994 (autos núm. 1.301/92), que había inadmitido recurso interpuesto por el Colegio contra la Resolución del Consejo General de la Abogacía de 19 de noviembre de 1991, que revocó la sanción que aquél había impuesto a un Abogado por cometer una falta grave de competencia desleal.

Se pide la anulación de la Sentencia, ordenando la admisión y subsiguiente tramitación del recurso contencioso-administrativo.

2. La demanda de amparo se funda en los siguientes hechos:

a) La Junta de Gobierno del Colegio de Abogados de Gijón, con fecha 21 de mayo de 1991, acordó por unanimidad sancionar con un mes de suspensión en el ejercicio profesional al Abogado don Alfredo Villa González, por haber cometido una falta grave de competencia desleal.

b) El Abocado sancionado interpuso recurso ante el Consejo General de la Abogacía que, por Resolución de 19 de noviembre de 1991 lo estimó, revocando el acuerdo impugnado y ordenando el archivo de las actuaciones. Al notificarlo al Decano de Gijón, el Consejo le indicó expresamente que contra su decisión podía interponer recurso contencioso administrativo.

e) Interpuesto recurso judicial, pidiendo la confirmación del inicial Acuerdo sancionador, el Tribunal Superior de Justicia de Madrid acordó inadmitirlo, por Auto de 30 de septiembre de 1993, confirmado en súplica el 12 de enero de 1994. La razón de la inadmisión consiste en entender que el Colegio carece de legitimación activa para impugnar un acuerdo del Consejo General de la Abogacía.

d) El Colegio interpuso recurso de casación contra el Auto de inadmisión, en el que se invocaba el derecho de acceso a la jurisdicción (art. 24.1 C.E.) que fue desestimado por la Sentencia de 26 de julio de 1996, impugnada en el recurso de amparo.

La Sentencia afirma que el Colegio recurrente carece de legitimación activa a tenor del art. 28.4 L.J.C.A., y de la interpretación sentada en recurso de revisión para unificación de doctrina por el Tribunal Supremo, en Sentencia de 14 de mayo de 1993, confirmada específicamente en relación con los Colegios de Abogados por la Sentencia de 3 de abril de 1995. En esencia, sostiene que no se impide que los Colegios puedan ejercitar acciones en defensa de los intereses profesionales de los Abogados (para lo que expresamente les reconoce legitimación el art. 4 f) del Estatuto General de la Abogacía, aprobado por Real Decreto 2.090/1982, de 24 julio). Sin embargo, cuando el Colegio ejerce una actividad ad extra, sujeta al Derecho administrativo, que comporta una limitación de los derechos de los profesionales o un control de su actividad, la situación puede ser distinta: si la Ley establece recursos administrativos o facultades de tutela a cargo del Consejo General, la posición del Colegio profesional, incardinado en la organización que –mediante sucesivos grados– concurre a formar la voluntad administrativa, es incompatible con el ejercicio de la acción para impugnar el acto que pone fin a la vía administrativa. El Colegio no puede adoptar la posición de parte, en defensa de intereses corporativos propios de su ámbito específico, frente a los intereses generales cuya gestión se ha encomendado al Consejo General. Esto sucede de modo particularmente relevante cuando se trata de la potestad sancionadora, dada su naturaleza inequívocamente administrativa, estrechamente sujeta al principio de legalidad y restrictiva de derechos.

La Sentencia rechaza que esta conclusión se vea afectada por el dato de que los Colegios profesionales tienen personalidad jurídica independiente de la del Consejo General, y que el concepto de interés legítimo (fundamento de la legitimación) comprenda las situaciones en que un órgano inferior intenta impugnar los actos del superior. Aunque los Colegios no forman parte de la Administración del Estado, su organización entra en el ámbito de la libertad de configuración del legislador, por lo que hay que atenerse a la legislación aplicable, que establece recursos jerárquicos en materia de sanciones profesionales, no de mera coordinación. Por todo ello, la Sentencia concluye que no existe vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva que reconoce el art. 24.1 C.E.

3. La demanda de amparo, tras razonar el cumplimiento de los requisitos procesales, alega que la inadmisión del recurso contencioso administrativo interpuesto contra el acuerdo del Consejo General de la Abogacía vulnera el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva que a todas las personas, en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, les reconoce el art. 24.1 C.E.

Tras resumir la jurisprudencia que declara que el contenido normal del derecho consiste en que se produzca una decisión de fondo, reafirma que los órganos judiciales tienen la obligación de marginar interpretaciones restrictivas del derecho de acceso a la jurisdicción (STC 43/1985, fundamento jurídico 2.º). No se desconoce que el recurso de amparo no es una tercera instancia judicial; pero la cuestión planteada no suscita una mera cuestión de legalidad ordinaria, pues la interpretación del art. 28 L.J.C.A. sólo se trata en cuanto incide directamente en el contenido del art. 24 C.E.

La Sentencia impugnada ha denegado indebidamente el acceso no ya a los recursos, sino a la jurisdicción, al aplicar una causa de inadmisión del recurso contencioso administrativo que se apoya en una interpretación restrictiva del art. 28.4 L.J.C.A., y contraria al principio pro actione.

El recurso judicial, que impugnaba la sorprendente separación en la que incurrió el Consejo General de la Abogacía respecto de la reiterada doctrina del Tribunal Supremo acerca del concepto de competencia desleal en el ejercicio de la Abogacía (art. 114.d del Estatuto General de 1982), ha quedado radicalmente truncado, al denegarse la respuesta judicial debida. Sobre la legitimación de los Colegios profesionales existía una doctrina jurisprudencial contradictoria; y para justificar la solución adoptada, la Sentencia recurrida en amparo establece una distinción sutil, sin apoyatura de ningún tipo, entre el ejercicio de acciones en defensa de los intereses profesionales de los Abogados, y aquellos supuestos en que el Colegio actúa en un plano jerárquicamente subordinado respecto del Consejo General, en especial al ejercer la potestad sancionadora. Este razonamiento es, dicho sea en términos de defensa, totalmente inaceptable, al carecer de justificación razonada. La precisión, que puede operar en otros campos, como en el de la Administración jerarquizada, en forma alguna es referible a la relación que media entre los Colegios de Abogados y el Consejo General de la Abogacía. Los Colegios profesionales no son órganos, sino entidades públicas dotadas de personalidad jurídica propia y diferenciada del Consejo General (arts. 1 y 3 de la Ley de Colegios Profesionales 2/1974, de 3 febrero).

A mayor abundamiento, el art. 36 C.E. refrenda los Colegios profesionales, con su propia personalidad y autonomía, y no los entes de coordinación a nivel nacional que es, en definitiva, a lo que se concreta la fórmula de los Consejos generales. Negar a los primeros la legitimación para que puedan cuestionar en sede jurisdiccional las actuaciones de los correspondientes Consejos supone negarles la tutela judicial efectiva que requiere su propia existencia y personalidad.

Reforzando lo dicho, la demanda recoge algunas precisiones sobre la prohibición del art. 28.4 L.J.C.A. de que los «órganos» de una entidad pública puedan interponer recurso contra los actos y disposiciones de la misma, atendiendo al art. 3.4 de la Ley de Procedimiento Común 30/1992, de 26 noviembre y a la jurisprudencia, que ha admitido la legitimación de un Ayuntamiento para recurrir el acuerdo de una Comunidad Autónoma que aprueba el plan de ordenación urbana municipal (Sentencia del Tribunal Supremo, de 2 de enero de 1992, Az. 694), o los acuerdos adoptados por una Mancomunidad (STS de 11 de febrero de 1992, Az. 2247), o también la licencia edificatoria otorgada por una Comisión provincial de urbanismo subrogada en las competencias municipales por inactividad (con apoyo en el art. 28.3 L.J.C.A., Sentencia del T.S. de 15 de noviembre de 1988, Az. 9082).

La existencia de las llamadas tradicionalmente «alzadas impropias», por no existir relación jerárquica, no puede llevar a la conclusión de que el ente sujeto a tutela se integra en una organización unitaria con el ente tutelante, de modo que la voluntad de éste expresa la del tutelado. No existe base para tal integración que, además, vulnera el principio contradictorio que rige el régimen de recursos ya que, si el Consejo General desestima la pretensión del Abogado, éste puede acudir a la vía judicial; en cambio, si el Consejo estima el recurso, la parte en quien reside la potestad disciplinaria (el Colegio) carece de la posibilidad de recurrir, en base a una interpretación extensiva del art. 28.4 L.J.C.A., y tampoco puede deducir demanda de anulación del acto que considera lesivo (art. 28.3).

Tras recordar la crítica doctrinal que existe contra la tesis jurisprudencial, recuerda que la jurisprudencia constitucional reconoce el derecho a la tutela judicial a las personas jurídico- públicas (desde las SSTC 4/1982, 19/1983 y 64/1988), por lo que este Tribunal debe amparar el derecho de acceso a la jurisdicción del Colegio de Abogados de Gijón.

4. La Sección, por providencia de 5 de mayo de 1997, abrió trámite de alegaciones acerca de las siguientes causas de inadmisión: 1) Haber sido desestimado en el fondo un recurso en supuesto sustancialmente igual, en las Sentencias 197/1988 (24 octubre), 257/1988 (22 diciembre), 129/1995 (11 septiembre) y el ATC 22/1993 (21 enero, J.C. 35:1530) de conformidad con lo prevenido por el art. 50.1 d) LOTC. 2) La demanda carece manifiestamente de contenido que justifique su admisión [art. 50.1 c) LOTC].

5. El Colegio formuló alegaciones el 20 de mayo siguiente. Afirma que no es de aplicación el art. 50.1 d) LOTC porque las Sentencias señaladas se referían a resoluciones judiciales que anulaban actos administrativos, o donde no existía un conflicto de intereses, a diferencia del caso actual. La demanda tampoco carece de contenido, porque no se trata de interpretar un precepto de la L.J.C.A., sino de revisar una interpretación errónea que incide directamente en el derecho fundamental a que, como regla. sean los órganos judiciales los que examinen, enjuicien y resuelvan sobre las pretensiones que, en defensa de los correspondientes derechos e intereses, se deduzcan ante ellos. Los colegios profesionales, con explícita garantía en nuestro texto constitucional, no son órganos jerárquicamente sometidos a los consejos generales, que es en definitiva lo que postula el Tribunal Supremo.

El Fiscal emitió informe el siguiente día 30, oponiéndose a la admisión del recurso. Tras exponer los antecedentes, entiende que la demanda carece manifiestamente de contenido, pues no es más que una discrepancia en la interpretación del art. 28.4 L.J.C.A. Es cierto que el derecho a la tutela judicial efectiva ofrece una especial intensidad en el momento de acceso al proceso y, en consecuencia, al apreciar la legitimación activa (SSTC 195/1992 y 217/1992), pero no permite incluir absolutamente todos los supuestos. Las alegaciones sobre la personalidad jurídica de los colegios han sido razonadamente desestimadas por la sentencia impugnada, basándose en resoluciones precedentes a partir de la Sentencia del T.S. 24 de mayo de 1993, lo que satisface el derecho fundamental. Asimismo, la inadmisión impugnada es acorde con una constante jurisprudencia constitucional, respecto de la legitimación activa de las personas jurídico-públicas para interponer recurso de amparo.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. El Colegio profesional demandante solicita amparo contra las resoluciones judiciales que han inadmitido el recurso interpuesto contra una resolución del Consejo General de la Abogacía. Los Tribunales ordinarios estiman que el Colegio carece de legitimación activa para promover un proceso contencioso-administrativo contra la resolución del Consejo, en virtud del art. 28.4 L.J.C.A., porque se trata de defender, en vía judicial, la sanción impuesta en su día a un Abogado por competencia desleal, que ha sido anulada en vía de alzada por el Consejo General.

El Ilustre Colegio de Abogados de Gijón alega que la inadmisión decretada por las Salas de lo contencioso-administrativo, sin entrar en el fondo del litigio planteado, vulnera su derecho fundamental a la tutela judicial efectiva que consagra el art. 24.1 C.E. Sin embargo, no procede entrar a examinar las cuidadas alegaciones por las que su representación letrada razona la vulneración del derecho constitucional, porque el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva no protege el acceso de los poderes públicos a la jurisdicción en defensa de sus potestades y actos.

2. Es cierto que no concurre la causa de inadmisión prevista por la letra d) del art. 50.1 LOTC puesta de manifiesto en nuestra Providencia de 5 de mayo de 1997. Las SSTC 197/1988, 257/1988 y 129/1995, desestimaron recursos de amparo que no eran sustancialmente iguales al presente. Pero, en contra de lo que afirma la parte recurrente en el trámite de alegaciones, sí ofrecen pautas interpretativas del art. 24.1 C.E. que permiten concluir que el recurso de amparo carece manifiestamente de contenido que justifique su admisión [art. 50.1 c) LOTC], tal y como alega el Ministerio Fiscal.

3. Nos hallamos, efectivamente, ante el núcleo del derecho a la tutela judicial efectiva, esto es ante el acceso a la jurisdicción, el derecho a obtener una resolución judicial sobre el fondo del asunto. Sin embargo, no puede olvidarse que la jurisprudencia constitucional ha matizado decisivamente el alcance de este derecho respecto a las entidades que, como el Ilustre Colegio de Abogados de Gijón, son entes de Derecho público. En especial cuando, como es aquí el caso, se trata de defender el ejercicio de sus potestades públicas, y singularmente de medidas sancionatorias, como subraya la Sentencia del Tribunal Supremo impugnada, en concordancia con lo declarado por este Tribunal en las SSTC 219/1989 y 93/1992, y en los AATC 19/1993 y 22/1993.

A partir de la STC 257/1988, este Tribunal ha subrayado que la tutela judicial que reconoce el art. 24.1 C.E. es la que protege «derechos e intereses legítimos», no «potestades públicas» (fundamento jurídico 3.º). Línea continuada con la Sentencia 197/1988, que negó que el Ayuntamiento de Valencia tuviera derecho a acceder a la jurisdicción para impugnar resoluciones dictadas por las Juntas electorales: pues ni el art. 24.1 C.E. otorga un derecho constitucional subjetivo a los entes públicos para defender sus propios actos frente a las decisiones adoptadas por otros órganos o personas públicas; ni puede sostenerse en modo alguno que el ordenamiento jurídico reconozca un «interés legítimo» de un ente público para llevar a cabo una actividad calificada de contraria a la legalidad por órganos legalmente encargados de su control (fundamento jurídico 4.º), párrafos 3 y 8).

Esta jurisprudencia, de por sí determinante para el caso presente, ha sido reafirmada luego en términos inequívocos. La STC 129/1995, negó que la Administración General del Estado pueda hacer valer el art. 24.1 C.E. para comparecer ante los Juzgados de Vigilancia Penitenciaria, en defensa de los actos dictados por los centros penitenciarios, al margen de las previsiones legales. Y la STC 123/1996, inadmitió el recurso de amparo interpuesto por el Ayuntamiento de Puertollano, porque los poderes públicos carecen de legitimación para defender sus actos.

4. Este sólido cuerpo jurisprudencial muestra que la demanda de amparo carece manifiestamente de contenido que justifique su admisión [art. 50.1 c) LOTC]. Como declaramos en el ATC 22/1993, «el art. 24.1 C.E. declara un derecho fundamental a que la tutela judicial sea efectiva y sin indefensión; pero refiere esa tutela judicial a los "derechos e intereses legítimos" de "todas las personas", que no incluyen en modo alguno las potestades de disciplina profesional que la Ley atribuye a los Colegios profesionales. Es el ejercicio de tales potestades públicas sobre los ciudadanos, y no a la inversa, lo que se encuentra limitado por los derechos y garantías que enuncia el art. 24 C.E., y los restantes preceptos del Título 1 de la Constitución» (fundamento jurídico 2.º). 0, en los términos empleados por el ATC 63/1997, «el art. 24.1 C.E. declara el derecho a obtener la tutela judicial efectiva de "derechos e intereses legítimos", no del ius puniendi del Estado, ni de cualesquiera otras potestades o actos públicos» (fundamento jurídico 5.º).

Es, por tanto, manifiesto que la Corporación pública demandante no puede invocar el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva para acceder a la jurisdicción en defensa de la legalidad de la sanción que impuso en su día a un ciudadano. Al pretender ante el órgano judicial competente la defensa de una de las potestades públicas que le confiere la ley, no de ningún derecho o interés legítimo, el derecho fundamental invocado no resulta de aplicación. El art. 24.1 C.E. no protege su acceso a la justicia, que depende enteramente de lo que libremente disponga la ley que estable las correspondientes normas de competencia y procedimiento (art. 117.3 C.E.), interpretadas exclusivamente por los Jueces y Tribunales competentes.

No puede oponerse a esta conclusión la doctrina de la STC 4/1981, porque la inconstitucionalidad del art. 421 de la antigua Ley de Régimen Local de 1955 fue debida a que impedía el acceso a los Tribunales de las personas físicas que habían sido suspendidas de los cargos públicos que ostentaban [fundamento jurídico 10.C)].

La Administración corporativa, por consiguiente, solo puede acceder al proceso y obtener Sentencia sobre el fondo del litigio si las leyes así lo disponen, y estrictamente en los términos en que lo dispongan, interpretadas por los Jueces y Tribunales competentes en el ejercicio de su jurisdicción exclusiva (art. 117.3 C.E.). En el caso, los Tribunales competentes han entendido que la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa no permite a un Colegio profesional impugnar la resolución del Consejo General, que había anulado la sanción profesional impuesta a un Abogado. La cuestión de si las resoluciones judiciales que decretan la inadmisión del recurso han interpretado correctamente la Ley carece de relevancia constitucional. Por ende, no procede examinar las diversas alegaciones formuladas en la demanda y las alegaciones de amparo que intentan mostrar que las resoluciones judiciales impugnadas habrían vulnerado el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, puesto que tal derecho fundamental no es de aplicación al supuesto que ha dado origen a la presente demanda de amparo.

5. La conclusión anterior se refuerza si se observa que, cuando este Tribunal ha otorgado el amparo respecto de resoluciones judiciales que inadmitían demandas por carencia de legitimación activa, se trataba siempre de impugnaciones presentadas ante los Tribunales ordinarios por ciudadanos, dirigidas precisamente contra resoluciones o disposiciones de las Administraciones públicas que perjudicaban sus derechos o intereses legítimos, como muestran las SSTC 60/1982, 160/1985, 55/1986 y 24/1987, entre otras. En tales casos no hay dificultad alguna en reconocer que la tutela judicial denegada se refería a derechos e intereses legítimos.

Es más, esa protección de derechos e intereses impetrada de los Tribunales frente a la actuación de un poder público es un factor que se encuentra en el fundamento mismo de la interpretación amplia mantenida por este Tribunal. Así lo puso de manifiesto la STC 195/1992, que sintetiza la jurisprudencia constitucional sobre la cuestión y la prosigue, otorgando el amparo pedido por una asociación privada. En su fundamento jurídico 4.º resalta que el acceso a la justicia administrativa es subordinado por el art. 28 L.J.C.A. a la existencia de un interés directo o, en la dicción constitucional, legítimo. «Interés legítimo, real y actual, que puede ser tanto individual como corporativo o colectivo y que también puede ser directo o indirecto, en correspondencia con la mayor amplitud con la que se concibe en el texto constitucional la tutela judicial de la posición del administrado y la correlativa necesidad de fiscalizar el cumplimiento de la legalidad por parte de la Administración». Idea enfatizada en las Sentencias sobre habilitación de créditos (STC 294/1994) y sobre el control judicial de expropiaciones en que el Jurado se ha mostrado inactivo (STC 136/1995), que han subrayado las conexiones que existen entre el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva y el mandato constitucional de control jurisdiccional de las Administraciones públicas (arts. 24.1 y 106.1 C.E.)

En definitiva: la Constitución otorga derechos fundamentales a los ciudadanos frente a los poderes públicos; no permite que los poderes públicos se apoyen en derechos fundamentales para defender sus actos, especialmente cuando se trata de actos que imponen una sanción a un ciudadano.

ACUERDA

Por todo lo expuesto, la Sección acuerda la inadmisión de la demanda de amparo, y el archivo de las actuaciones.

Madrid, a doce de enero de mil novecientos noventa y ocho.