|  |  |
| --- | --- |
| Auto | 104/1990 |
| Fecha | de 9 de marzo de 1990 |
| Sala | Sección Segunda |
| Magistrados | Don Carlos de la Vega Benayas, don Luis López Guerra y don José Vicente Gimeno Sendra. |
| Núm. de registro | 1932-1989 |
| Asunto | Recurso de amparo 1.932/1989 |
| Fallo | Por todo lo expuesto, la Sección acuerda la inadmisión del recurso. Archívense las actuaciones. |

**AUTO**

 **I. Antecedentes**

1. Mediante escrito registrado el pasado 4 de octubre, don Ignacio Granado Hijelmo, Abogado del Gobierno de la Comunidad Autónoma de La Rioja, interpuso, en la representación que ostenta, recurso de amparo contra la decisión del Ministro de Obras Públicas y Urbanismo de 5 de mayo de 1988, por la que se denegaba la firma de un convenio en materia de viviendas de protección oficial si en el plazo de diez días la citada Comunidad no retiraba el conflicto de competencia por ella planteado frente al Real Decreto 1494/1987.

2. La demanda trae causa de los siguientes hechos:

A) El Real Decreto 1494/1987, de 4 de diciembre, sobre medidas de financiación de actuaciones protegibles en materia de vivienda establece, en su Disposición adicional novena, 3. que la concreción de tales medidas «deberá ser objeto de convenios entre el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo y las Comunidades Autónomas, determinando en ellos tanto los sistemas de actuación como los recursos financieros a aportar por cada una de las partes, y se referirán necesariamente al conjunto de actuaciones previstas en este Real Decreto en materia de promoción y rehabilitación, tanto del régimen general como en el espacial».

B) Con fecha de 26 de febrero de 1988, la Comunidad Autónoma de La Rioja requiere formalmente al Ministro de Obras Públicas para la apertura del proceso negociador tendente a la celebración del correspondiente convenio.

C) El 6 de abril siguiente la Comunidad plantea conflicto positivo de competencia (que se sigue en este Tribunal bajo el núm. 620/1988) respecto de los párrafos 1 y 2 del art. 16.1 del mencionado Real Decreto.

D) En escrito datado el 5 de mayo, el Ministro comunica al Consejero de Ordenación del Territorio de la Comunidad lo que a continuación se transcribe:

«En relación con la solicitud que formula para la pronta firma del convenio que ponga en marcha en el ámbito de la Comunidad Autónoma la nueva política de vivienda, le manifiesto que el Ministerio no ha modificado el criterio reiteradamente expuesto de no suscribir convenios con aquellas Comunidades que mantengan en las diversas instancias representativas, políticas, jurisdiccionales y de opinión un clima de conflicto sobre los mecanismos del Real Decreto 1494/1987, cuya puesta en funcionamiento V. E. solicita.

Aunque sería deseable, según criterio del Ministerio, distribuir los objetivos de intervenciones máximos, establecidos en la Orden de 15 de enero de 1988, de forma homogénea por el territorio nacional, este Departamento no puede asumir unas mayores dilaciones en la clarificación de las posturas de la Comunidades que todavía no han suscrito el convenio, sin poner en peligro la consecución del objetivo agregado de intervenciones estatales, por lo que si en el plazo de diez días no se han disipado los obstáculos que impiden la firma del convenio, se procederá a ampliar los convenios de las Comunidades Autónomas que han demandado mayor número de intervenciones estatales con cargo a la reserva que tentativamente se había efectuado a favor de las Comunidades Autónomas que todavía no han suscrito los convenios.»

E) Contra esta comunicación dedujo recurso contencioso-administrativo especial, al amparo de la Ley 62/1978, la Comunidad Autónoma de La Rioja, quien obtuvo un pronunciamiento estimatorio de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional (Sentencia de 14 de septiembre de 1988). Sin embargo, la Sala Tercera (Sección Segunda) del Tribunal Supremo, mediante Sentencia de 18 de julio del presente año, estimó la apelación al efecto formulada por el Abogado del Estado, revocó la decisión de la Audiencia y declaró que la comunicación o escrito del Ministro no lesionaba los derechos fundamentales aducidos por la Comunidad.

3. En el escrito de demanda, la Comunidad Autónoma impugnante, tras poner de relieve el cumplimiento de los presupuestos procesales del recurso y de defender luego la idoneidad del acto recurrido para ser objeto de tal impugnación, efectúa un amplio alegato acerca de la lesión del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva que sostiene haber padecido por obra del referido acto.

A este propósito, la actora entiende que es titular de ese derecho fundamental y que el mismo comprende el de acudir al Tribunal Constitucional no sólo en vía de amparo, sino también en la de los conflictos de competencia. En ejecución del citado derecho, la Comunidad demandante promovió el conflicto 620/1988, encontrándose con una decisión ministerial encaminada a impedir su libre acceso al Tribunal mediante la formidable amenaza de no recibir los fondos presupuestados para la financiación de V.P.O. en La Rioja. En efecto, a través del acto impugnado, el MOPU se ha negado de plano a firmar el convenio con la Comunidad Autónoma de La Rioja exigido por el Real Decreto 1494/1987, sin el que La Rioja no puede percibir los fondos estatales, mientras la Comunidad mantenga el conflicto citado. Esta amenaza o conminación lesiona gravemente el derecho de la actora a la tutela judicial efectiva.

La decisión del Ministerio pone como condición de un derecho a obtener el Convenio de subvenciones (que el Real Decreto regulador establece como algo incondicionado) «nada menos que el que una entidad pública renuncie al derecho de instancia jurisdiccional y tutela judicial efectiva, y ello no es una simple amenaza, lo que ya de por sí posiblemente sea delictivo, sino que además proviene de la otra parte procesal en el conflicto de competencia, y se formula adornada de declaraciones accesorias de la voluntad que la agravan sobremanera, como son el expresarse con plazo, lo que eleva la amenaza a la categoría de emplazamiento, y el tener precio o coste económico, ya que se amenaza a la Comunidad con un mal consistente en que la misma pierda las subvenciones..., lo que, por un lado, se nos antoja posiblemente delictivo.... y, por otro, tiene mayor trascendencia económica que la posible pérdida de tales subvenciones, ya que la ausencia de las mismas en La Rioja supone... una paralización en la construcción de viviendas de protección oficial, que son las dirigidas a las clases sociales más sencillas y necesitadas, que el informe oficial que aportamos... cifra en 1.177.366.636 pesetas».

Prosigue diciendo la actora que «la expresión "efectiva" que, referida a la tutela jurisdiccional, emplea el art. 24 de la Constitución para diseñar el derecho de libre acceso a la justicia, no significa una simple posibilidad jurídica de acudir a los Tribunales..., sino que expresa con claridad la idea de que ese derecho tiene que ser completamente libre, de suerte que el justiciable acuda a los Tribunales sin padecer ninguna presión ni jurídica, ni física, ni económica, ni moral, ni social, ni política ni de ningún otro género, para impelerle a litigar o para desistir de ello».

A esto no cabe oponer, como ha hecho el Tribunal Supremo, que no ha habido lesión del derecho a la tutela judicial efectiva desde el momento en que la Comunidad de La Rioja ha presentado y no ha retirado el conflicto que molesta al Ministro, ya que el acto recurrido no es un acto de futuro, sino de presente, que viola actualmente aquel derecho, toda vez que, al no haber retirado la Comunidad, en el plazo de diez días impuesto, el conflicto, ha perdido la financiación correspondiente a sus V.P.O. De otra parte, lo fundamental es el acto que lesiona, dificulta o pone en grave peligro el derecho afectado, y no tanto el resultado lesivo, dificultante o impeditivo efectivamente conseguido, pues la Constitución ha querido preservar los derechos y no cualificar su protección por el resultado. En este caso, la decisión ministerial ya conlleva en sí un resultado que consiste en la eliminación de un convenio de naturaleza económica muy necesario para la Comunidad recurrente, por lo que el acto es, ya en sí mismo, lesivo del derecho fundamental en cuanto actualmente lo limita y somete a plazos y condiciones. «El recurso de amparo lo que enjuicia es el hecho o acto... y no la actuación de la Comunidad en base o a consecuencia del mismo, pues si lo enjuiciado no es el acto lesivo del derecho, sino la acción del titular del derecho, se imposibilitaría la protección efectiva de éste en todos aquellos casos en que su titular renunciase a su ejercicio obligado por coacciones o amenazas de otra parte».

Pero, además, la decisión del Ministro no sólo limita el derecho de acceso a la justicia de la Comunidad Autónoma de La Rioja, sino que le ocasiona indefensión, pues si la STC 48/1984 declara que no se produce indefensión cuando la limitación referida deriva de la propia parte interesada, es claro que sí se produciera cuando deriva precisamente de la parte contraria, que trata de impedir o lograr que el proceso constitucional prospere. Por eso la STC 48/1986 declara que la indefensión constitucionalmente relevante tiene lugar no sólo cuando se priva del derecho de defensa, sino también cuando se irroga un perjuicio real y efectivo a los intereses de quien trata de defenderse, que es lo que aquí sucede, al tratar de dirigir el Ministerio hacia donde le conviene nada menos que la actividad procesal de la Comunidad Autónoma. «Esta situación produce una indefensión en la medida en que el Tribunal Constitucional ha declarado (cfr. STC 69/1984 entre otras muchas) que el derecho a la tutela jurisdiccional no sólo se viola por una prohibición directa del acceso a la justicia, sino también "por la creación de un obstáculo que dificulta gravemente la actividad de defensa procesal"». El Ministerio «no deja a La Rioja que exprese sus opiniones ante el Tribunal Constitucional en un clima de libertad, o como dice la STC 156/1985, en forma que "pueda hacer valer en condiciones de igualdad sus derechos e intereses legítimos", pues no cabe duda que el contradictorio, esencial a todo proceso, queda eliminado si una de las partes es sometida a presión por la otra para que retire el proceso incoado contra ella».

Según la actora, el acto impugnado lesiona asimismo sus derechos al Juez ordinario predeterminado por la Ley y a un proceso público con todas las garantías. En efecto, el órgano jurisdiccional competente para enjuiciar los conflictos de competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas es exclusivamente el Tribunal Constitucional, por lo que la actitud ministerial de impedir a la Comunidad Autónoma de La Rioja el acceso al mismo implica lesión del primero de aquellos derechos. Por iguales razones, la decisión ministerial viola el derecho de la Comunidad a un proceso público, ya que trata de impedir todo proceso en la cuestión litigiosa.

Para la demandante, existe también lesión del derecho a la igualdad reconocido en el art. 14 de la C.E., pues la decisión meritada discrimina a las Comunidades que han acudido al TC en defensa de sus competencias estatutarias impugnando algunos aspectos del Real Decreto 1494/1987, con respecto a las demás Comunidades que no han acudido a dicha vía o se han retirado de la misma. «Con ello la discriminación de unas y otras Comunidades queda establecida sobre una base totalmente arbitraria por el solo hecho del ejercicio o no por las mismas de su derecho fundamental a la tutela judicial constitucional. De esta forma el Estado, como reconoció en primera instancia la Audiencia Nacional, discrimina a unas Comunidades de otras en base a un hecho que no es fundamento suficiente para hacerlo, por lo que tal discriminación carece de una razón seria, objetiva y razonable que la justifique». Concurre además el agravante de atribuir unos créditos finalistamente destinados a actividades de financiación de V.P.O. en unas determinadas Comunidades a otras Comunidades para las que no estaban destinados, de modo que no sólo se produce un cambio en el destino de estos fondos no previsto por el legislador, sino que con ello se trata desigualmente a los españoles afectados por la política de financiación de esa clase de viviendas según residan en unas Comunidades u otras, ya que los adquirentes y promotores de V.P.O. residentes en Comunidades que se plieguen a los deseos del Ministro van a quedar más favorecidas que los residentes que no se acomoden a tales deseos.

Todo ello no sólo vicia por arbitraria, a tenor del art. 9 C.E., la decisión del Ministro, sino que la convierte en lesiva del art. 14, en relación con los arts. 2 y 138, del texto constitucional, «ya que instaura una relación de insolidaridad entre unos y otros ciudadanos y consolida una diferencia inadmisible en cuanto a trato financiero de unas y otras Comunidades». Olvida el Estado que ha de servir con objetividad el interés general (art. 103.1 C.E.), por lo que las decisiones sobre la firma de estos convenios han de ajustarse a tal interés, razón por la que el Real Decreto prevé la obligatoriedad de dichos Convenios, que no puede ser negada bajo el pretexto de que una de las partes ha acudido a ejercitar su derecho ante quien corresponde.

4. Concluye la actora su extensa demanda con la súplica de que se dicte Sentencia estimatoria del amparo impetrado, y a tal efecto: 1.º) se declare la nulidad del acto impugnado; 2.º) se reconozca a la Comunidad Autónoma de La Rioja el derecho fundamental que le asiste al libre acceso a la jurisdicción sin amenazas y coacciones de ningún tipo, y en especial a la jurisdicción constitucional en materia de conflictos de competencia, y en concreto, respecto al conflicto núm. 620/1988; 3.º) se disponga el restablecimiento de la impugnante en la integridad de sus derechos fundamentales, mediante la ratificación de la Sentencia de la Audiencia Nacional y la anulación de la pronunciada en apelación por el Tribunal Supremo.

5. Por providencia de 21 de diciembre de 1989, la Sección Segunda del Tribunal Constitucional acordó tener por interpuesto el recurso de amparo, así como, a tenor de lo dispuesto en el art. 50.3 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, conceder un plazo común de diez días al Ministerio Fiscal y a la solicitante del amparo para que, dentro de dicho término, formulen las alegaciones que estimaran pertinentes respecto a la posible presentencia del motivo de inadmisión, previsto en el art. 50.1 c) de la LOTC, consistente en carecer la demanda manifiestamente de contenido que justifique una decisión por parte de este Tribunal Constitucional.

6. Con fecha 30 de diciembre de 1989 tiene entrada en el Tribunal Constitucional escrito de alegaciones del Abogado del Gobierno de La Rioja. Manifiesta que la Comunidad Autónoma «se muestra sorprendida por el hecho de que siquiera pueda existir alguna sombra de duda sobre la importancia y gravedad de la cuestión planteada en este proceso de amparo, ya que la misma es de gran trascendencia constitucional y ha constituido un grave escandalo, sobre el que el Tribunal Constitucional debe pronunciarse». La cuestión debatida afecta a la misma jurisdicción del Tribunal Constitucional, y ha tenido amplias repercusiones en el Parlamento, así como en la prensa de ámbito nacional, que ha seguido el asunto en varios reportajes y editoriales, por lo que un asunto de tan amplio eco no puede ser reputado intrascendente por el Tribunal Constitucional. La Comunidad Autónoma de La Rioja trata de que la única vez que su débil voz se residencia ante el Tribunal, no exista una decisión ministerial que autoritariamente trate de impedir tal acceso. Si el Tribunal no zanjara la práctica ministerial que se impugna, podría generalizarse, y el Estado siempre podría conminar a las Comunidades Autónomas a no acceder al Tribunal Constitucional con todo tipo de amenazas o chantajes impropios de una democracia civilizada. Se remite la recurrente a su demanda inicial en la que se destruyen todas las alegaciones de contrario efectuadas por la Abogacía del Estado, y suplica su admisión definitiva a trámite, así como la estimación de lo en ella pedido.

7. El Ministerio Fiscal, en escrito de alegaciones presentado el 12 de enero de 1990, manifiesta que el contenido del derecho a la tutela judicial efectiva garantizado por el art. 24.1 C.E. no se ve comprometido por el acto ministerial objeto de la impugnación. El acceso al proceso conflictual se verificó con toda normalidad, y no se formula ninguna denuncia sobre su tramitación. No cabe olvidar que el proceso de amparo está diseñado constitucionalmente sólo para la preservación y restablecimiento, en su caso, de derechos fundamentales y libertades públicas, no para encontrar solución a cualesquiera diferencias o conflictos entre personas institucionales públicas, que a veces demandan más un enfoque político que estrictamente jurídico.

Tampoco se ha vulnerado el derecho al Juez predeterminado por la Ley, por cuanto el conflicto planteado está residenciado ante la única instancia posible. En cuanto al principio de igualdad, no se aduce una discriminación singular, sino la genérica de que el Ministerio se niega a establecer convenios con las Comunidades que mantengan discrepancias sobre el Real Decreto 1404/1987. Pero, en rigor, no hay trato desigual entre Comunidades, que es lo que se denuncia, sino que se disponen ciertas reglas cuya no observancia impide unas negociaciones que conducen a un acuerdo o convenio. Sin que, por otra parte, quepa discernir en un recurso de amparo, si el criterio y la decisión ministerial pueden invadir o menoscabar el cuadro de competencias estatutarias o delegadas de la Comunidad demandante. Por lo que el Ministerio Fiscal estima la concurrencia de la causa de inadmisión puesta de manifiesto por la providencia de la Sección.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. Para decidir sobre la admisibilidad del presente recurso, ha de admitirse, en primer lugar, que la actora, aun siendo una persona jurídico-pública, es titular del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva consagrado en el art. 24.1 de la C.E., en aplicación de una constante doctrina de este Tribunal cuya cita precisa no es necesario realizar. Ha de reconocerse asimismo que el mencionado derecho fundamental, en su vertiente de derecho a acceder a los procesos configurados por las Leyes, comprende el de acudir al Tribunal Constitucional a través de aquellas vías impugnatorias constitucional y legislativamente dispuestas, y entre ellas la de los conflictos positivos de competencia, respecto de la cual el art. 63.1 de la LOTC confiere legitimación a los órganos ejecutivos superiores de las Comunidades Autónomas.

Ahora bien, cosa distinta es que el citado derecho fundamental pueda verse lesionado por órganos no judiciales. La actora sostiene que tal lesión le ha sido producida por un acto del Ministerio de Obras Públicas, de modo que el problema a resolver -prioritariamente a cualquier otro- radica en la idoneidad de semejante órgano gubernamental para menoscabar aquel derecho.

2. Sobre la cuestión de la violación del art. 24.1 C.E. por órganos no judiciales se ha manifestado este Tribunal en diversas ocasiones, construyendo paso a paso una doctrina que se halla hoy cimentada en criterios suficientemente perfilados.

En un principio, el Tribunal circunscribía a las resoluciones judiciales el presupuesto mismo de toda lesión del repetido derecho fundamental (cfr., v. g., ATC 294/1982, (fundamento jurídico 2.º). Son los órganos judiciales -se dice en la STC 26/1983, fundamento jurídico 1.º- «los que han de otorgar la "tutela judicial efectiva" y los únicos, en consecuencia, a los que cabe imputar la violación de ese derecho que la Constitución garantiza». De forma similar se pronuncian los AATC 263/1984 y 664/1984 (fundamento jurídico 1.º en ambos).

Esta línea doctrinal se ve completada en la STC 90/1985, que resuelve un recurso de amparo deducido frente a un acuerdo parlamentario que había denegado la concesión de un suplicatorio. Entiende entonces el Tribunal que de la STC 26/1983 no cabe deducir «una doctrina aplicable a la generalidad de los casos, y según la cual no sean imaginables supuestos en los que la vulneración del derecho del art. 24.1 de la C.E. se produzca directamente por órganos que no sean de naturaleza jurisdiccional» (fundamento jurídico 4.º). Y una nueva precisión se introduce en la STC 123/1987, donde se dice que «no puede existir una violación del derecho a la tutela judicial efectiva referido a un acto de la Administración o norma reglamentaria, fuera del caso en que... en virtud de tal norma quedara impedido u obstaculizado el derecho de acceso a los Tribunales de Justicia (fundamento jurídico 6.º).

La STC 197/1988, tras declarar que «el derecho a la tutela judicial efectiva, en cuanto es el poder jurídico que tienen los titulares de derechos e intereses legítimos de acudir a los órganos jurisdiccionales para reclamar la resolución de un conflicto, tiene su lugar propio de satisfacción en un proceso judicial», confirma la doctrina sentada en la STC 26/1983, y recoge la matización operada en ella por la STC 90/1985 «en el sentido de que esa regla general no elimina totalmente la posibilidad de que órganos no judiciales incidan en la lesión del derecho, en aquellos casos en que no se permita al interesado, o se le dificulte, el acceso a los Tribunales» (fundamento jurídico 3.º). La doctrina de esta Sentencia es asimismo mencionada en la STC 243/1988.

Así pues, de la doctrina evocada cabe extraer el criterio de que la violación del art. 24.1 de la C.E. por órganos no judiciales es posible siempre que tales órganos impidan o dificulten el derecho de cualquier persona, física o jurídica, a acceder a los Tribunales. De ello no se deduce, empero, que cualquier acto de constricción procedente de aquellos órganos vulnere el referido derecho. Es necesario que el ordenamiento haya conferido a dichos órganos la potestad de condicionar el acceso al proceso, como ocurre en el caso del Congreso y del Senado, a quienes la Constitución y las leyes procesales otorgan la facultad de levantar o mantener el obstáculo u óblce procesal en que se traduce la inmunidad parlamentaria.

3. En el presente caso, el Ministro de Obras Públicas no posee -como es de rigor en un Estado de Derecho, estructurado sobre el principio de división, horizontal y vertical, de poderes- facultad alguna para condicionar o impedir el acceso de la Comunidad Autónoma de La Rioja al proceso de conflicto de competencia, ni para determinar su continuidad en el mismo, pues tales facultades corresponden exclusivamente al Tribunal Constitucional al resolver, de acuerdo con lo preceptuado en su Ley Orgánica, acerca del cumplimiento de los requisitos y condiciones procesales por la promotora del conflicto.

Falta, pues, el presupuesto lógico para que quepa imputar al acto recurrido la lesión del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, como también falta el de la lesión del derecho al Juez ordinario (art. 24.2 C.E.), que mal podría vulnerar una decisión ministerial de carácter singular, carente de contenido normativo y absolutamente alejada de toda pretensión de regular la competencia de los órganos judiciales.

4. Tampoco se observa la conculcación del derecho a la igualdad (art. 14 C.E.), aducida asimismo por la actora, por el hecho de denegar el Ministro la firma del convenio. En este punto -y, en realidad, en toda la demanda, que refleja una estrategia procesal errónea- la recurrente plantea inadecuadamente la cuestión. Los términos del problema son otros: los propios del reparto de competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma de La Rioja en materia de vivienda.

En efecto, el acto impugnado se produce en el marco de las relaciones entre Estado y Comunidad Autónoma respecto de la financiación de V.P.O., asunto objeto de regulación, sobre la base de lo establecido en el art. 8.1.8 del Estatuto; en el Real Decreto 1558/1984, de 1 de agosto, de traspaso de funciones y servicios del Estado en materia de patrimonio arquitectónico, control de calidad de la edificación y vivienda, y en el Real Decreto 1494/1987, de 4 de diciembre, sobre medidas de financiación de actuaciones protegibles en materia de vivienda. Según el Real Decreto de Traspasos, la distribución entre las Comunidades Autónomas de las ayudas para las actuaciones protegibles en materia de vivienda constituye una función que ha de desarrollarse coordinadamente entre el MOPU y la Comunidad Autónoma de La Rioja, de conformidad con los mecanismos que en cada caso se señalen [apartado D), h), del anexo 1]. En orden a tal coordinación, la disposición adicional novena, 3, del Real Decreto 1494/1987 exige la celebración de un Convenio entre ambas partes.

Pues bien: es evidente que la decisión del Ministro de no celebrar dicho Convenio no es cuestión que afecte al derecho a la igualdad de la actora -ni al de los habitantes de la Comunidad sobre los que aquella decisión repercuta-, sino al orden de competencias en la materia de que se trata, ya que, de resultar arbitraria la decisión referida, se contravendría la exigencia de cooperación entre ambas Administraciones que tal orden impone. El asunto, así, habría de residenciarse ante este Tribunal por la vía de los conflictos positivos de competencia y no, como ha hecho la demandante, por la vía del recurso de amparo, exclusivamente ordenada a la tutela de los derechos fundamentales.

ACUERDA

Por todo lo expuesto, la Sección acuerda la inadmisión del recurso. Archívense las actuaciones.

Madrid, a nueve de marzo de mil novecientos noventa.