|  |  |
| --- | --- |
| Auto | 17/1990 |
| Fecha | de 15 de enero de 1990 |
| Sala | Sección Primera |
| Magistrados | Don Francisco Tomás y Valiente, don Fernando García-Mon y González-Regueral y don Jesús Leguina Villa. |
| Núm. de registro | 1821-1989 |
| Asunto | Recurso de amparo 1.821/1989 |
| Fallo | En virtud de las razones expuestas la Sección acuerda la inadmisión del recurso de amparo formulado por la Procuradora de los Tribunales doña Rosina Montes Agustí, en nombre y representación del Cabildo Insular de Las Palmas de Gran Canaria, y el archivo  de las actuaciones, en aplicación del motivo de inadmisión previsto en el art. 50.1 e) de la LOTC, consistente en carecer la demanda de suficiente contenido constitucional. |

**AUTO**

**I. Antecedentes**

1. Por escrito presentado en el Juzgado de Guardia el 8 de septiembre de 1989 y que tuvo entrada en este Tribunal el día 11 siguiente, doña Rosina Montes Agustí, Procuradora de los Tribunales y del Cabildo Insular de Las Palmas de Gran Canaria, interpone recurso de amparo contra la providencia, de fecha 9 de agosto de 1989, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias en la que se deniega la personación del recurrente en concepto de coadyuvante del demandado.

2. Los hechos en los que se funda el presente recurso de amparo son, en síntesis, los siguientes:

a) La Universidad de La Laguna interpuso recurso contencioso-administrativo, al amparo de la Ley 62/1978, contra el Decreto del Gobierno de Canarias, 150/1989, de 22 de junio, dictado en ejecución de la Ley 5/1989, de 4 de mayo, de Reorganización Universitaria. El citado Decreto, según su exposición de motivos, venía a regular la necesaria readscripción de Centros docentes entre las Universidades de Las Palmas de Gran Canaria y La Laguna, derivada de su nueva configuración legal como dos Universidades independientes y autónomas. Se invocaba como fundamento del recurso el art. 27.10 de la Constitución, relativo al derecho a la autonomía universitaria, y en el mismo aparecían como codemandados la Administración de la Comunidad Autónoma y la Universidad de Las Palmas.

b) El Cabildo Insular de Las Palmas, ahora recurrente en amparo, pretendió comparecer en el proceso en concepto de coadyuvante de los demandados. Por providencia de fecha 9 de agosto de 1989, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Canarias denegó su personación con tal condición.

c) Formulado recurso de súplica contra la providencia anterior, fue desestimado por Auto de la citada Sala, con fecha 24 de agosto de 1989.

3. Estima el recurrente que las resoluciones judiciales impugnadas, la providencia que deniega su personación como coadyuvante de los demandados y el Auto en el que se desestima la Súplica, lesionan su derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 de la Constitución), al efectuar una incorrecta interpretación de las normas procesales. De este modo las resoluciones impugnadas se fundan en una interpretación muy restrictiva de las normas que regulan la figura del coadyuvante, pues condicionan su personación en el proceso con tal carácter a la titularidad de «un interés directo» (en su sentido más estricto) en el mantenimiento del acto recurrido, y esta no es la forma de interpretar el art. 30 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJCA) más favorable al pleno ejercicio del derecho a la tutela judicial efectiva. Por el contrario, debió estimarse suficiente la concurrencia de «un interés legítimo» o de una especial conexión con el objeto del proceso, interés del que sin duda es titular el recurrente.

Así el Cabildo posee un haz de importantes competencias en relación con la Universidad, según determina la Ley 6/1984, de 30 de noviembre, que regula los Consejos Sociales, órgano en el que se encuentra representado el Cabildo y que ostenta relevantes facultades respecto de los Centros docentes; estas competencias en materia universitaria han de entenderse como un punto de conexión suficiente con el objeto del proceso, que debió llevar a la Sala sentenciadora a concluir reconociendo la presencia de un interés legítimo y a admitir su legitimación. Pero, además, la Ley 8/1986, de 19 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas Canarias, en sus arts. 38 y 42 a), habilita a los Cabildos para actuar en defensa de los intereses comunes y generales de la propia Comunidad Autónoma en cada isla y, en concreto, para velar por el cumplimiento de las leyes y de los Reglamentos y para colaborar en el desarrollo y ejecución de los acuerdos del Gobierno de Canarias. Y, por último, la Ley 5/1989, de Reorganización Universitaria, en la que trae origen el Decreto recurrido en el proceso contencioso-administrativo procedente, es una norma que precisamente fue objeto de la iniciativa legislativa del Cabildo Insular de Las Palmas junto a la iniciativa popular.

Todas estas argumentaciones hacen que deba considerarse incontestable la legitimación del Cabildo para comparecer en el proceso en concepto de coadyuvante, y, en todo caso, la sucinta fundamentación que recogen las resoluciones judiciales impugnadas (mera «letra impresa») no puede considerarse como una motivación suficiente y razonable para rechazar tal pretensión.

Por otrosí se solicita la suspensión de la ejecución de las resoluciones recurridas y de la tramitación del proceso procedente, con razonamientos que en la demanda se exponen de forma detallada.

4. Con posterioridad a la formalización de la demanda, el 3 de octubre de 1989, el recurrente presenta ante este Tribunal un escrito de ampliación del recurso en el que pone de manifiesto que ha tenido conocimiento de un Auto de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Canarias, de 22 de septiembre de 1989, por el que se acuerda plantear cuestión de inconstitucionalidad frente a determinados preceptos de la Ley Canaria 5/1989, de Reorganización Universitaria. A juicio del recurrente la indefensión que le causa no ser admitido en el proceso como coadyuvante de los demandados se ve agravada por esta otra decisión, adoptada sin ser oído previamente, como exige el art. 36 de la LOTC, y en virtud de aquella inicial negativa a su comparecencia en los autos. A la luz de estas razones, solicita la ampliación del recurso de amparo al Auto arriba indicado, pues la cuestión de inconstitucionalidad ha sido promovida desconociendo los debidos presupuestos procesales y, por tanto, el Tribunal Constitucional no puede pronunciarse sobre ella hasta tanto no resulte resuelto el presente recurso de amparo; en consecuencia, solicita la suspensión de los efectos de este Auto de remisión de la cuestión de inconstitucionalidad.

5. La Sección Primera (Sala Primera) de este Tribunal acuerda conceder al recurrente un plazo de diez días, mediante providencia del art. 50.5 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), con fecha 16 de octubre de 1989, para aportar copia de las resoluciones recurridas. El día 19 siguiente se recibe un escrito por el que se da cumplimiento a lo requerido, si bien acompañando fotocopias de dichos documentos; con fecha del día 27 siguiente se recibe un nuevo escrito al que se adjunta copia de las resoluciones discutidas.

6. Por providencia de 13 de noviembre de 1989, la Sección acuerda tener por recibidos los documentos requeridos y conceder un plazo común de diez días, al Ministerio Fiscal y a la Procuradora señora Montes Agustí, de conformidad con lo prevenido en el art. 50.3 de la LOTC, para que dentro de dicho término aleguen lo que estimen pertinente en relación con la posible presencia del siguiente motivo de inadmisión: carecer la demanda manifiestamente de contenido constitucional que justifique una decisión por parte del Tribunal Constitucional sobre el fondo de la misma y en forma de sentencia [art. 50.1 c) de la LOTC].

7. En escrito de alegaciones registrado en este Tribunal el 24 de noviembre de 1989, la Administración recurrente solicita la admisión a trámite del presente recurso de amparo e insiste en las argumentaciones ya recogidas en la demanda y, en especial, en el carácter irrazonable e infundado de las resoluciones judiciales impugnadas, «desnudas de todo aparato argumental». La cuestión que se debate en el presente recurso de amparo no es una simple cuestión de legalidad, pues está en juego la tutela judicial efectiva (art. 24.1 de la Constitución). La interpretación que el órgano judicial hace de las normas que regulan el acceso a la jurisdicción denegando la personación del recurrente como coadyuvante no es en modo alguno la más favorable al ejercicio de ese derecho fundamental, sino antes bien sumamente restrictiva. Y, de no admitirse la demanda a trámite, se consagraría la lesión del derecho fundamental controvertido, Las resoluciones recurridas se han dictado privadas de toda motivación por lo que no puede entenderse que sean fruto de una aplicación razonada de una causa de inadmisión legalmente prevista. Así la Sala no ofrece razón alguna que permita avalar la conclusión a la que llega: la ausencia de un interés directo en el Cabildo recurrente. Esta carencia de motivación hace que no resulten satisfechas las exigencias de la tutela judicial efectiva, Por otra parte, la decisión recaída no es ciertamente la mejor forma de interpretar el art. 66 de la LJCA. Por el contrario, debió concederse acceso a la jurisdicción a quien es titular de un interés legítimo, En esta línea de razonamiento, es preciso traer a colación la STC 24/1987, que impone a los Jueces la obligación de interpretar con amplitud la legitimación activa prevista en el art. 28.1 a) de la LJCA y, en concreto, la noción de interés directo. Todo ello en virtud de la idea de «interés legítimo» que se maneja en el art. 24.1 de la Constitución. La amplitud de la fórmula constitucional debe extenderse a los coadyuvantes en el proceso contencioso-administrativo. De forma complementaria de esta argumentación, es evidente que la «cuestión universitaria» entra dentro del círculo de los intereses legítimos del Cabildo.

8. Por su parte, el Ministerio Fiscal, en escrito de alegaciones presentado el 28 de noviembre de 1989, interesa de este Tribunal la inadmisión del recurso por concurrir el motivo de inadmisión puesto de manifiesto en la providencia por la que se abre este trámite y consistente en la falta de contenido constitucional de la demanda [art. 50.1 c) de la LOTC].

En efecto, tras reseñar las argumentaciones que en la demanda se hacen y precisar el objeto del amparo, señala el Ministerio Fiscal lo siguiente. Pretende el recurrente que las resoluciones judiciales transgreden el derecho a la tutela judicial efectiva en cuanto carecen de la necesaria motivación. Sin embargo, aunque ello fuera así, no se derivaría ninguna pretensión de esta alegación o, a lo sumo, que se anularan dichas resoluciones y se dictaran otras suficientemente motivadas.

La legitimación procesal es en principio una cuestión de mera legalidad ordinaria que corresponde resolver a los órganos judiciales. Puede, no obstante, ser objeto de examen, por parte del Tribunal Constitucional «cuando en función de tal requisito el proceso quede definitivamente cerrado» (ATC 17/1986). Lo que no ocurre en el presente caso de acuerdo con dos razones.

Así, en primer lugar, se trata de una legitimacion pasiva y con carácter secundario, es decir, no la que corresponde a quien reclama judicialmente, sino la de quien pretende coadyuvar a la parte demandada. Por consiguiente el concepto de interés a utilizar para construir la legitimacion no puede ser el mismo que se adopte para reclamar, ello obliga a precisar mucho más el concepto de interesado y a darle un estricto alcance jurídico. Pues de no obrar de este modo, el interés que ahora se aduce por el recurrente podría extenderse a cualesquiera fuerzas sociales presentes en la provincia y aun a meros ciudadanos. Se trata, por lo demás, de aportar puntos de vista en el proceso como refuerzo de los que pueda ofrecer la Administración demandada; no está en juego, en realidad, la presencia o no de un pronunciamiento judicial sobre el fondo del asunto que otorgue a la cuestión dimensión constitucional en el ámbito del art. 24.1.

En segundo lugar, estamos ante un procedimiento de la Ley 62/1978, reservado a la tutela de los derechos fundamentales. Esta circunstancia justifica un cierto rigor a la hora de permitir la incorporación de extraños a la singular relación procesal existente entre el recurrente y la Administración demandada en estos procedimientos. El concepto de interesados que deben ser notificados de la remisión del expediente administrativo, según el art. 8.2 de la Ley 62/1978, no puede extenderse, por las razones ya expuestas, a todos aquellos que se crean afectados, aunque ostenten una representación institucional, pues ello sería tanto como dar un concepto universal al de parte demandada, y a mayor abundamiento en la posición secundaria de coadyuvante, que pugnaría con el buen orden procesal.

En suma ambas razones expuestas hacen manifiesto el alcance de estricta legalidad de la cuestión planteada y, a la par, refuerzan la exclusión que ahora se denuncia. La protección ex art. 24.1 de la Constitución no puede ser la misma cuando se trata de quien reclama que cuando se pretende colaborar con la Administración demandada, y, en atención a lo expuesto, no cabe que el Tribunal Constitucional intervenga para censurar la decisión adoptada jurisdiccionalmente.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. En el presente recurso de amparo, el Cabildo Insular de Las Palmas denuncia, sustancialmente, que tanto la providencia por la que el Tribunal Superior de Justicia de Canarias acuerda denegar su personación en el proceso contencioso-administrativo de la Ley 62/1978, en concepto de coadyuvante del demandado, como el Auto que posteriormente desestima el recurso de súplica interpuesto contra ese pronunciamiento, se encuentran desprovistos de una razonable y suficiente motivación en derecho y resultan, por ello, lesivos de su derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 de la Constitución), Para mantener esta lesión constitucional la Administración actora resalta la parca motivación de ambas resoluciones, así como discrepa con distintos argumentos de la interpretación of recida por el órgano judicial y trata de hacer evidente la indudable existencia de un interés legítimo del Cabildo en la «cuestión universitaria», interés que a su juicio debió bastar para jusitificar su personación como coadyuvante en la vía judicial.

Sin embargo, de este marco argumental en el que se funda el recurso de amparo no puede desprenderse per se la lesión de derecho fundamental alguno y, en concreto, del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 de la Constitución) del recurrente de acuerdo con las razones siguientes.

2. Este Tribunal ha sostenido en distintas ocasiones que no es de su competencia entrar a considerar, con carácter general, quién deba estimarse legitimado para ser parte en un determinado proceso, pues esto constituye normalmente un problema de estricta legalidad ordinaria que incumbe resolver exclusivamente a los órganos del Poder Judicial (SSTC 47/1988 y 124/1988 y ATC 414/1985, entre otros). Del mismo modo, y con un alcance de excepción a esta doctrina se ha mantenido que la legitimación, en cuanto requisito procesal impeditivo de una sentencia de fondo, puede ser objeto de examen y censura por el Tribunal Constitucional mediante la alegación por las partes de una vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (ATC 17/1986). Ahora bien, ello se ha entendido siempre, y así debe seguir entendiéndose, cuando en función de tal requisito quede definitivamente cerrado el proceso. Nada de esto ocurre en el presente caso como pone de manifiesto el Ministerio Fiscal, quien resalta que se trata de una legitimación pasiva y de carácter secundario, en calidad de coadyuvante de la Administración demandada, y que es, por tanto, evidente que el Cabildo recurrente en amparo intenta simplemente «aportar sus puntos de vista» en el proceso ordinario y «reforzado las argumentaciones que pueda ofrecer la Administración demandada. En consecuencia, de la presencia o no de recurrente en el proceso contencioso-administrativo, por el mismo alcance pasivo y secundario de la legitimación que pretende no depende en ningún caso que pueda dictarse una Sentencia sobre el fondo del asunto, Dicho de otra forma, la denegación del acceso al proceso del recurrente no constituye un obstáculo o impedimento para la resolución de la litis de forma debidamente motivada. No puede existir, por tanto, una indefensión de relevancia constitucional para el recurrente dada su condición procesal de coadyuvante de la parte principal; del mismo modo que no puede apelar con independencia o al margen de la parte principal o que se ve arrastrada por el desistimiento de ésta y, en ambos casos, no existe indefensión alguna de dimensión constitucional, pues tales restricciones no resultan arbitrarias o irrazonables (AATC 431/1983 y 576/1983). En resumen, en el presente supuesto de hecho la determinación de si el recurrente posee o no legitimación como coadyuvante del demandado configura un problema de estricta legalidad que incumbe resolver exclusivamente a los órganos del Poder Judicial por mandato del art. 117.3 de la Constitución.

3. No obstante, esta conclusión requiere de algunas matizaciones, Ciertamente, este Tribunal ha sostenido que el análisis de la legitimación en cuanto requisito procesal plantea una problemática diversa cuando se trata de procedimientos de la Ley 62/1978, reservados a la protección jurisdiccional de los derechos fundamentales, como ocurre en este caso.

Así el Tribunal ha dicho que cuando se trata de la impugnación de actos de la Administración hipotéticamente atentatorios contra algún derecho fundamental -que son precisamente los impugnables a través de la Ley 62/1978- debe bastar en la vía previa al amparo constitucional con la presencia de un «interés legítimo» en el litigante, conforme al art. 162.1 b) de la Constitución, en vez de exigir la concurrencia de un «interés directo» que es un concepto más restringido y se utiliza para el demandante en el art. 28.1 a) de la LJCA, Debe, pues, hacerse extensivo a la fase previa al amparo constitucional lo establecido para éste con la finalidad de no hacer inoperante la legitimación activa con la que la Constitución configura la defensa de los derechos fundamentales. En suma, para resolver el problema de la legitimación en la Ley 62/1978 no basta con lo prevenido supletoriamente en el art. 28.1 a) de la LJCA y ha de estimarse suficiente la presencia de «un interés legítimo» antes que un «interés directo» y, si la falta de legitimación hubiera sido incorrectamente apreciada por el Tribunal ordinario, el Tribunal Constitucional «no podría permanecer pasivo» (STC 60/1982, fundamento jurídico 3.º).

Ahora bien, esta tesis hace referencia únicamente a la legitimación activa en los procedimientos de la Ley 62/1978 y no puede extenderse como se pretende por el recurrente, a la legitimación pasiva y, a fortiori, si ésta se intenta con un alcance secundario conforme a los arts, 8.2 de la Ley 62/1978 y 30.1 de la LJCA. Como señala el Ministerio Fiscal, la protección que ofrece el art. 24.1 de la Constitución en materia de legitimación no puede ser la misma para quien trata de acceder a la justicia para preservar sus derechos fundamentales que cuando se pretende colaborar con la Administración demandada en cuanto presuntamente transgresora de dichos derechos. Todo ello no es más que la consecuencia que deriva de la finalidad que tiene la doctrina constitucional expuesta: hacer lógicamente coincidentes la legitimación activa en la defensa de los derechos fundamentales en el amparo constitucional y en la vía previa de amparo ordinario prevista en el art. 53.2 de la Constitución. Pero esta finalidad no existe en el caso que ahora nos ocupa como se hace evidente cuando se observa que la Administración actora carecería de legitimación para suscitar, en su caso, un recurso de amparo fundado en una supuesta lesión del derecho a la autonomía universitaria (art. 27.10 de la Constitución), derecho fundamental cuya titularidad no ostenta y que configura el objeto de debate en la vía judicial procedente; la legitimación en amparo no puede nacer por el hecho de haber sido parte en un proceso previo si lo que se pretende es argumentar sobre derechos fundamentales de terceros.

En resumen, no puede considerarse la problemática de la legitimación pasiva secundaria en los procedimientos de la Ley 62/1978 como algo que afecte a la legitimación para el amparo constitucional y, en consecuencia, la cuestión planteada en la demanda debe volver a residenciarse en el contexto de la línea argumental expuesta en el fundamento jurídico anterior y, por ello, dilucidar la presencia o no de los requisitos procesales y, en concreto, si el Cabildo ostentaba o no un interés suficiente en el mantenimiento de la resolución administrativa discutida, es una cuestión de estricta legalidad ordinaria, ajena a la tutela de derechos fundamentales y que no puede entrar a enjuiciar este Tribunal Constitucional, revisando el pronunciamiento efectuado por los Tribunales ordinarios.

4. Por último, denuncia la Administración recurrente que las resoluciones judiciales impugnadas se encuentran «desnudas de todo aparato argumental», omisión que redunda, a su juicio, en una lesión de la tutela recogida en el art. 24.1 de la Constitución. Pero esta alegación no puede ser acogida. La providencia de 9 de agosto de 1989 aduce para denegar la pretensión del recurrente la falta de un interés legítimo y, ciertamente, sin mayores razonamientos. No obstante, el Auto, de fecha 24 de agosto de 1989, que desestima el recurso de súplica interpuesto afirma: «que aun aceptando la representatividad y función que cumple al Cabildo a escala insular, no es suficiente para que en el caso objeto del presente recurso se vea asistido el citado Cabildo Insular de Las Palmas de un interés directo y legítimo tal como exige la Ley». No puede, por tanto, sostenerse razonablemente que esta última resolución se encuentre desprovista de toda argumentación, y menos aún puede el Tribunal Constitucional suplantar este juicio razonado de un órgano judicial sobre una cuestión que no posee dimensión constitucional, según resulta de los fundamentos jurídicos anteriores.

ACUERDA

En virtud de las razones expuestas la Sección acuerda la inadmisión del recurso de amparo formulado por la Procuradora de los Tribunales doña Rosina Montes Agustí, en nombre y representación del Cabildo Insular de Las Palmas de Gran Canaria, y el archivo

de las actuaciones, en aplicación del motivo de inadmisión previsto en el art. 50.1 e) de la LOTC, consistente en carecer la demanda de suficiente contenido constitucional.

Madrid, a quince de enero de mil novecientos noventa.