

STC 45/1990, de 15 de marzo (Sala 1.ª)**Recurso de amparo** núm. 1681/1987Ponente: Magistrado don Jesús Leguina Villa
(B. O. E. de 9 de abril de 1990)**RESUMEN****I. Constitución****Arts. 24 (Tutela judicial. Falta de medios de la Administración de Justicia) y 97 (Actos del Gobierno).****II. Acto impugnado**

Recurso de amparo contra Acuerdo presunto del Consejo de Ministros, denegatorio de solicitud de dación de medios materiales y personales para la Administración de Justicia en el País Vasco; contra Autos de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, de 9 de febrero y 30 de marzo de 1987, sobre denegación de prueba, y contra Sentencia de la Sala Quinta del Tribunal Supremo de 2 de octubre de 1987, resoluciones judiciales recaídas todas ellas en recurso interpuesto contra el citado acto presunto del Consejo de Ministros.

III. Decisión del Tribunal Constitucional

Desestimar el recurso de amparo.

IV. Jurisprudencia

Respecto a la inadmisión del recurso contencioso-administrativo contra el acuerdo presunto del Gobierno, debe tenerse en cuenta que no toda la actuación de éste se encuentra sujeta al Derecho Administrativo.

Es indudable, por ejemplo, que no lo está, en general, la que se refiere a las relaciones con otros órganos constitucionales, o la decisión de enviar a las Cortes un proyecto de Ley, u otras semejantes, a través de las cuales el Gobierno cumple también la función de dirección política que le atribuye el artículo 97 de la Constitución. Por ello, la falta de respuesta a una genérica reclamación o solicitud de «dación de medios materiales y personales a la Administración de Justicia en el País Vasco», aun entendida como un rechazo implícito de la misma, no puede considerarse como una actuación administrativa presunta, sometida al control judicial [2].

El recurso de amparo no es el cauce idóneo para someter a enjuiciamiento, desde la perspectiva jurídica de las garantías constitucionales, una situación genérica y compleja que se considera disconforme con la efectiva realización de los derechos fundamentales.

Es menester demostrar que al acto (u omisión) impugnado son imputables las lesiones de los derechos fundamentales contra las que se reacciona en esta vía, pues en caso contrario el recurso de amparo está abocado al fracaso.

No es posible imputar a la falta de respuesta del Gobierno a la reclamación planteada la conculcación de los derechos fundamentales que los recurrentes invocan [4].

La falta de medios personales y materiales de la Administración de Justicia puede eventualmente producir situaciones de indefensión y menoscabo de las garantías proclamadas en el artículo 24.2 de la Constitución. Pero será con ocasión de cada lesión concreta y efectivamente producida cuando podrá pedirse el amparo [6].

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Francisco Tomás y Valiente, Presidente, y don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Jesús Leguina Villa, don Luis López Guerra y don José Vicente Gimeno Sendra, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo número 1681/1987, promovido por don Juan María Vidarte de Ugarte, don Práxedes Ochoa González de Echebarri y don José Luis Castro Izaguirre, Decanos de los Colegios de Abogados del Señorío de Vizcaya, de Alava y de San Sebastián, respectivamente, que actúan en nombre de sus Colegios, representados por el Procurador de los Tribunales don José Manuel de Dorremochea Aramburu y defendidos por el Letrado don Pedro María Lurumbe Biurrun, contra Acuerdo presunto del Consejo de Ministros, denegatorio de solicitud, formulada el 30 de julio de 1986, de dación de medios materiales y personales para la Administración de Justicia en el País Vasco; contra Autos de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, de 9 de febrero y 30 de marzo de 1987, sobre denegación de prueba, y contra Sentencia de la Sala Quinta del Tribunal Supremo, de 2 de octubre de 1987, resoluciones judiciales recaídas todas ellas en recurso interpuesto contra el citado acto presunto del Consejo de Ministros. Han comparecido el Ministerio Fiscal y el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Jesús Leguina Villa, quien expresa el parecer de la Sala.

I. ANTECEDENTES

1. Por escrito que tuvo entrada en este Tribunal el día 16 de diciembre de 1987, procedente del Juzgado de Guardia donde fue presentado el día 14 anterior, el Procurador don José Manuel de Dorremochea Aramburu, en nombre de don Juan María Vidarte de Ugarte, don Práxedes Ochoa González de Echebarri y don José Luis Castro Izaguirre, Decanos de los Colegios de Abogados de Vizcaya, Alava y San Sebastián, respectivamente, interpuso recurso de amparo contra Acuerdo presunto denegatorio del Consejo de Ministros sobre reclamación de la necesaria dación de medios personales y materiales de la Administración de Justicia en el ámbito del País Vasco y contra Autos de 9 de febrero y 30 de marzo de 1987 y Sentencia de 2 de octubre de 1987 de la Sala Quinta del Tribunal Supremo recaídos en el recurso contencioso-administrativo 286/87.

2. Los fundamentos de hecho de la demanda de amparo son los siguientes: Afirman los recurrentes en primer lugar que la situación de la Administración de Justicia en el País Vasco es grave y preocupante, debido

a la carencia de medios personales y materiales, que constituye un verdadero agravio comparativo en relación con las dotaciones de otras Comunidades Autónomas. Dicha carencia de medios se prueba, según se dice, en determinados documentos (Memorias y Compendios estadísticos del Consejo General del Poder Judicial, Memoria de la Audiencia Territorial de Bilbao e Informes de expertos) que se mencionan. En concreto, se señala que por cada 100.000 habitantes existen en el País Vasco 4,1 Jueces y en el resto del Estado 5,28 Jueces, y que la situación a este respecto en aquella Comunidad Autónoma es peor que la que existe en Andalucía, Cataluña, Extremadura, Galicia y Valencia. Para que el País Vasco dispusiera de la misma media de Jueces y Magistrados la actual plantilla debería incrementarse en 25 plazas. Este déficit se agrava por el hecho de que varias plazas están ocupadas por personal habilitado sin carrera judicial.

Por esta razón los hoy recurrentes reclamaron del Consejo de Ministros, con fecha 30 de julio de 1986, una dotación de medios personales y materiales de la Administración de Justicia en la Comunidad Autónoma Vasca en proporción igual a la observada en las referidas Comunidades Autónomas, pues, en su opinión, resulta incuestionable que es al Consejo de Ministros a quien compete garantizar efectivamente el derecho de los ciudadanos vascos a una Administración de Justicia dotada, al menos, de los mismos medios que proporcionalmente existen en otras Comunidades Autónomas. Desestimada la reclamación por silencio, se interpuso recurso contencioso-administrativo contra el acto presunto denegatorio, solicitando los recurrentes el recibimiento a prueba sobre los hechos recogidos en la reclamación, consistente en la aportación de las memorias e informes de expertos que se refieren a la precaria situación de la Administración de Justicia en el País Vasco. Por Auto de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, de 9 de febrero de 1987, confirmado en súplica por otro Auto de la misma Sala, de 30 de marzo de 1987, se declaró no haber lugar al recibimiento a prueba por falta de la adecuada precisión en lo solicitado. Por último, la Sala Quinta del Tribunal Supremo, a la que correspondió resolver el recurso, dictó Sentencia de 2 de octubre de 1987, inadmitiendo el recurso al establecer que la responsabilidad del Gobierno sobre la Administración de Justicia es de orden político, con lo que se viene a desempolvar, en opinión de los recurrentes, la teoría de los llamados actos políticos.

3. Los fundamentos jurídicos de la demanda de amparo son, en síntesis, los siguientes: Parten los recurrentes de la consideración de que la dotación de medios personales y materiales de la Administración judicial es un derecho exigible del Estado, pues, en caso contrario, se volatilizarían las garantías constitucionales. En su condición de vascos, y de Abogados en ejercicio, se consideran titulares de tal derecho, ya se califique como un derecho subjetivo típico o como un derecho de carácter reaccional y, en consecuencia, están legitimados para interponer el recurso de amparo, máxime en su condición de Decanos de las respectivas

Corporaciones a las que está atribuida la finalidad de velar por la defensa de los intereses profesionales.

Según el artículo 37 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, corresponde al Gobierno, a través del Ministerio de Justicia, proveer a los Juzgados y Tribunales de los medios precisos para el desarrollo de su función con independencia y eficacia. Al incumplir esta función en relación con la Administración de Justicia en el País Vasco se han vulnerado los artículos 14 y 24 de la Constitución.

El artículo 14 se infringe porque existe una clara discriminación por parte de la Administración del Estado sobre los medios de la Administración de Justicia que otorga al País Vasco y los que dota a otras Comunidades Autónomas. Se trata de una desigualdad sin justificación alguna objetiva y razonable y carente de proporcionalidad, lo que constituye vulneración del citado precepto constitucional, según doctrina reiterada del Tribunal Constitucional, así como del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

El artículo 24 de la Constitución se infringe porque los retrasos o dilaciones indebidas, las quiebras de las garantías procesales y, en definitiva, las deficiencias y lesiones del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva que se producen en el País Vasco vienen motivadas por la insuficiencia de medios que presta la Administración del Estado a la Administración de Justicia en esa Comunidad Autónoma, incumpliendo el deber que le impone el ordenamiento jurídico de atender a este servicio esencial. Mas en concreto se alude a la violación del derecho a un proceso público con todas las garantías y sin dilaciones indebidas y al derecho al Juez predeterminado por la Ley, reconocidos en el artículo 24.2 de la Constitución, y que se produce por la falta de medios que se denuncia. Es clara la violación del derecho a un proceso sin dilaciones indebidas, conforme a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, de la que es responsable la Administración del Estado. Por lo que se refiere al derecho al Juez ordinario predeterminado por la Ley, lo que éste protege no es sólo la imparcialidad de los órganos judiciales, sino también la idoneidad de un determinado Juez para conocer de los asuntos sometidos a su jurisdicción. Esta finalidad y, por tanto, aquel derecho se conculcan cuando, como sucede en el País Vasco, las vacantes de Jueces y Magistrados se cubren con personal interino que no pertenece a la carrera judicial, sin experiencia práctica y profesional, que permanecen como sustitutos durante años en dichas plazas, vulnerándose con ello además los artículos 207 y 210 a 212 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, que no contemplan las sustituciones de Jueces y Magistrados con carácter indefinido. Estamos, pues, ante un craso funcionamiento anormal de la Administración de Justicia en el País Vasco de la que es responsable el Estado (art. 293 de la Ley Orgánica 6/1985), que supone una violación de lo dispuesto en el artículo 24 de la Constitución y en el artículo 6.1 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales. Según el Tribunal Constitucional, el restablecimiento del derecho fundamental al proceso sin dilaciones indebidas sólo puede alcanzarse liberando al agraviado de las consecuencias dañosas que la dilación le haya ocasionado, siendo de su competencia señalar el derecho a ser indemnizado el recurrente, si su lesión no puede ser remediada de otra forma.

Por otra parte, los Autos de 9 de febrero y 30 de marzo de 1987 de la Sala Tercera del Tribunal Supremo infringen el derecho fundamental a utilizar los medios

de prueba pertinentes (art. 24.2 de la Constitución), pues la aportación de los documentos que pretendían presentarse como prueba no sólo era procedente sino imprescindible, ya que en ellos se basaban los argumentos referentes a la menor dotación de medios materiales y personales a la Administración de Justicia en el País Vasco, que no sólo guardaba relación con el objeto de la litis, sino que constituía el fundamento concreto del *petitum*. En cambio, los fundamentos utilizados por la Sala, relativos a la supuesta genericidad e imprecisión de la prueba propuesta, no están justificados ni ha sido interpuesta la legalidad en el sentido más favorable a la efectividad del derecho fundamental, produciéndose indefensión a la parte recurrente.

Por último, la Sentencia de la Sala Quinta del Tribunal Supremo de 2 de octubre de 1987, incurre en violación del artículo 24.1 de la Constitución por cuanto aplica una causa improcedente e infundada para inadmitir el recurso, al considerar que la decisión del Consejo de Ministros impugnada era un acto político y no impugnabile en la vía jurisdiccional.

Por todo ello se solicita de este Tribunal que declare: 1) La nulidad del Acuerdo presunto denegatorio del Consejo de Ministros impugnado; 2) el reconocimiento efectivo de los derechos invocados que se entienden vulnerados; 3) el restablecimiento de esos derechos, exigiendo del Consejo de Ministros la dación de medios personales y materiales para la Administración de Justicia en el País Vasco en la misma proporción que a otras Comunidades Autónomas, con la creación de plazas de Jueces, Magistrados y Fiscales y la convocatoria y provisión de las vacantes existentes; 4) subsidiariamente, la declaración de nulidad de la Sentencia de 2 de octubre de 1987, de la Sala Quinta del Tribunal Supremo y de los Autos de 9 de enero y 30 de marzo de 1987, de la Sala Tercera del mismo Tribunal, y la retroacción de las actuaciones al momento de dictarse el Auto de 9 de febrero de 1987, para que en su lugar se dicte otro Auto acordando el recibimiento a prueba solicitado por los recurrentes.

4. Por providencia de 20 de enero de 1988, la Sección acordó conceder un plazo común de diez días al Ministerio Fiscal y a los solicitantes de amparo, para que alegaran lo que estimasen pertinente en relación con la posible concurrencia de los siguientes motivos de inadmisión del recurso de amparo:

a) Posible extemporaneidad, al no haberse acreditado fehacientemente la fecha de notificación de la última resolución recurrida del Tribunal Supremo, a efectos del cómputo del plazo concedido en el artículo 43.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

b) Carecer la demanda manifiestamente de contenido que justifique una decisión por parte de este Tribunal [art. 50.2.b) de la citada Ley Orgánica].

5. La representación de los recurrentes da por reproducidos los argumentos de la demanda, que resumen, y considera que el recurso no carece de contenido constitucional, puesto que lo que se pretende es el restablecimiento de los derechos fundamentales invocados, que son defendibles en la vía de amparo constitucional, y porque no se solicita de este Tribunal que enjuicie la Sentencia impugnada y sus antecedentes desde el parámetro de la pura legalidad ordinaria o entre en la revisión de los hechos. Por otra parte se acredita que la Sentencia recurrida fue notificada al Procurador de la parte hoy demandante el día 9 de no-

viembre de 1987. Se solicita por ello la admisión a trámite del recurso de amparo.

6. El Ministerio Fiscal alega, en primer lugar, tras señalar la obligación de acreditar la fecha de notificación de la Sentencia recurrida, que el Tribunal Supremo no justifica la inadmisión del recurso en la excepción de «acto político» de que se habla en la demanda de amparo, ni en el artículo 2.a), de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, sino en que la distribución de los efectivos judiciales (pendiente de la Ley de Planta) es una actuación política de política judicial, que la Constitución y no aquella Ley jurisdiccional impide que sea objeto de fiscalización judicial, pues no se trata de una actuación administrativa de aquellas a que se refiere el artículo 106 del Texto constitucional. El Ministerio Fiscal comparte esta fundamentación, pero estima que no es aplicable sin más a un proceso constitucional de amparo, dado los amplios términos de los artículos 41.2 y 43.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. Sin embargo, en el caso de autos las lesiones que se denuncian no tienen su origen en el acto denegatorio presunto que se dice recurrido, sino en la situación judicial existente en el País Vasco—anormal funcionamiento de la Administración de Justicia— que, según entienden los actores, el Gobierno no es capaz de resolver. Desde esta perspectiva, el recurso de amparo carece de contenido constitucional. Primero, porque la igualdad que proclama el artículo 14 de la Constitución es de los españoles, careciendo de legitimación para reclamar su ejercicio las personas jurídico-públicas en cuanto tales. Por otra parte, la invocación de discriminación se formula en la demanda en términos harto imprecisos, pues no puede constatarse sin más que la relación Juez-habitante en el País Vasco sea inferior a la media del territorio nacional, además de que la supuesta desigualdad se encuentra más bien en una razón coyuntural, según la exposición de los recurrentes, como es que las plazas judiciales existentes no se ven cubiertas por Jueces titulares, sin que haya constancia de que no suceda lo mismo en otras regiones y nacionalidades del Estado. En cuanto a la falta de tutela judicial, se trata de una denuncia abstracta, que no tiene cabida en el recurso de amparo, concebido para el restablecimiento de lesiones efectivas, y no de lesiones eventuales o futuras con carácter cautelar. También carece de consistencia el reproche que se hace al Tribunal Supremo de vulneración del derecho a la prueba, pues el rechazo de la que propuso la parte actora se realizó, de forma motivada y razonada, por la impertinencia de la misma, lo que no conculca el artículo 24.2 de la Constitución. Por último, es claro que no es inconstitucional declarar por Sentencia la inadmisibilidad de un recurso, si existe una causa legal que impide entrar en el fondo, y así se aplica razonablemente, en el sentido más favorable al ejercicio de la acción de que se trate, como ha ocurrido en el presente caso. En atención a estas consideraciones, el Ministerio Fiscal entiende que el recurso de amparo debe ser inadmitido.

7. Por providencia de 6 de junio de 1988, la Sección acordó admitir a trámite el recurso de amparo y, una vez remitido testimonio de las actuaciones a que se refiere el artículo 51 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y habiéndose personado el Abogado del Estado, la Sección acordó, por providencia de 26 de septiembre de 1988, dar vista al Ministerio Fiscal, al Abogado del Estado y a los solicitantes de am-

paro para que pudieran formular alegaciones en el plazo de veinte días.

8. El Ministerio Fiscal alega que el motivo principal de la demanda de amparo se funda en la desigualdad que se dice que la Administración del Estado otorga al País Vasco en lo que a la Administración de Justicia se refiere, en relación a otros lugares del Estado. Pero esta supuesta desigualdad de trato no lo es ante la Ley, sino desigualdad material, que resulta contraria, en su caso, a lo dispuesto en el artículo 9.2 de la Constitución, pero que no cabe situar en el artículo 14. En virtud de ello resulta innecesario analizar otra serie de cuestiones que condicionarían la estimación del amparo, tales como si los datos estadísticos que se exponen en la demanda obedecen a la realidad, o si los defectos constitucionales que se denuncian son obra del acto presunto recurrido, o si el derecho a la igualdad de los ciudadanos vascos puede ser traído colectivamente a un recurso de amparo. En cuanto a las pretendidas infracciones de los derechos a la tutela judicial efectiva, a un proceso sin dilaciones indebidas y al Juez ordinario predeterminado por la Ley, que los recurrentes imputan al acto presunto del Consejo de Ministros, el Ministerio Fiscal reitera sus alegaciones expuestas en el trámite de admisión, añadiendo que la cuestión relativa a la infracción del último de aquellos derechos por el nombramiento de Jueces interinos ya fue resuelta por Auto de esta misma Sala de 12 de septiembre de 1988, en recurso de amparo 982/1987, formulado por el Decano del Colegio de Abogados de San Sebastián, en sentido desestimatorio. También reitera el Ministerio Fiscal sus alegaciones anteriores sobre las presuntas infracciones constitucionales que los recurrentes imputan a los Autos de la Sala Tercera del Tribunal Supremo y a la Sentencia de la Sala Quinta recaídos en el recurso previo al amparo constitucional, aunque manifiesta que esta cuestión carece ahora de interés práctico, pues ninguna importancia tiene reabrir un proceso en el que se formula una pretensión inagotable. En mérito a todo ello, considera que debe denegarse el amparo solicitado.

9. La parte recurrente da por reproducidos sus escritos de demanda y de alegaciones en el trámite de admisión, cuya fundamentación recapitula, solicitando que se dicte Sentencia conforme con el suplico de la demanda de amparo.

10. El Abogado del Estado se refiere, en primer lugar, a las lesiones que los recurrentes imputan a las resoluciones judiciales impugnadas. Ante todo rechaza que los Autos de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 9 de febrero y 30 de marzo de 1987, hayan infringido el derecho a la utilización de las pruebas pertinentes reconocido en el artículo 24.2 de la Constitución, pues este precepto no obliga a admitir cualesquiera pruebas que puedan las partes proponer, sino sólo las pertinentes, correspondiendo al juzgador ordinario el juicio sobre la pertinencia de las pruebas, que ha de ser motivado y no arbitrario, circunstancias éstas que concurren en el caso de autos, siendo además la prueba irrelevante para la resolución de las cuestiones planteadas, habida cuenta de la *ratio decidendi* de la Sentencia recaída en el proceso. Por otra parte, esta última Sentencia no infringió el derecho de la recurrente a la tutela judicial efectiva, pues aplica una causa legal de inadmisión que no es irrazonable y que ha sido debidamente razonada, ya que el silencio del Consejo de Ministros ante la pretensión deducida por

los hoy recurrentes no puede calificarse de acto administrativo presunto, pues no se enlaza a una propia actuación administrativa, al tener aquella pretensión un carácter de queja política, por lo que no podía ser objeto de un recurso contencioso-administrativo, de acuerdo con la Ley reguladora de dicha Jurisdicción. Además, resulta contradictorio y carente de sentido alegar que en ese proceso previo al amparo se ha cometido una violación del derecho a la tutela judicial efectiva, cuya estimación produciría una reapertura del mismo, en contra del interés de los recurrentes de que se resuelva la cuestión de fondo, que debe enjuiciarse en esta sede constitucional sin mayor dilación. Dicha cuestión de fondo no es otra que la imputación que se hace al supuesto acto presunto del Consejo de Ministros de infracción del artículo 14 de la Constitución. Pero, como se ha dicho, el silencio del Consejo de Ministros no puede calificarse de acto administrativo presunto, pues la solicitud que se formuló ante el Gobierno no puede apoyarse en otro título que en el derecho de petición reconocido en el artículo 29 de la Constitución, ya que no puede enlazarse con una actividad administrativa propia de aquel órgano. En efecto, la creación de plazas de Jueces y Magistrados se encuentra reservada al legislador, de acuerdo con lo establecido en el artículo 29 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, mientras que la creación de plazas de Fiscales depende de lo que establezcan también las leyes, en este caso presupuestarias. En lo que se refiere a la convocatoria y provisión de vacantes al Gobierno le corresponden muy limitadas funciones, pues las más decisivas están reservadas al Consejo General del Poder Judicial y, en cuanto a los Jueces de provisión temporal, a las Salas de Gobierno de los Tribunales Superiores de Justicia. Por tanto, resulta manifiestamente infundada la petición que los hoy recurrentes elevaron al Consejo de Ministros y hay que concluir que no existe ninguna actuación política o administrativa de aquél a la que quepa imputar las abstractas e hipotéticas lesiones de los derechos fundamentales que se denuncian en la demanda. Con independencia de ello, la desigualdad que se alega, aparte de que afectaría a una Comunidad Autónoma y no a individuos, por lo que no guarda relación con el artículo 14 de la Constitución, es una desigualdad material o de hecho, no jurídica, que carece de trascendencia para fundamentar la pretensión de amparo. Aunque los datos aportados por los recurrentes como término de comparación fueron ciertos, la solución correspondería al legislador, siendo impropio del recurso de amparo tal tipo de reclamaciones y, en segundo lugar, al Consejo General del Poder Judicial, que, por Acuerdo de 27 de junio de 1984, impuso un tiempo mínimo de permanencia de dos años en los destinos obtenidos mediante concurso de traslado, con el propósito de resolver el problema que aquí se plantea. También la política judicial del Gobierno se orienta a este fin, según se desprende del Proyecto de Ley de Demarcación y Planta Judicial enviado a las Cortes. Finalmente, frente a la alegación de que la omisión del Consejo de Ministros impugnada vulnera el artículo 24 de la Constitución, el Abogado del Estado aduce que el recurso de amparo no es una vía genérica de protección de derechos e intereses legítimos, sino que ha de promoverse contra violaciones concretas y efectivas de los derechos fundamentales, ya que no tiene carácter cautelar. En todo caso, los recurrentes no son titulares del derecho fundamental que se dice vulnerado, puesto que tal lesión se produciría en la esfera de sus clientes, careciendo aquéllos de legitimación para defender, como Abogados del Estado que a nadie

se le oculta el problema de hacer frente al déficit acumulado durante decenios por una organización judicial estructurada más en función de la presencia que de la eficacia. Pero los poderes públicos han iniciado ya una decidida actuación de incremento de las dotaciones de la Administración de Justicia. Aparte de los objetivos que se fija y de los remedios que aporta en tal sentido el Proyecto de Ley de Demarcación y Planta Judicial, el Gobierno ha creado en el último año cuatro plazas de Magistrados en la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Bilbao y tres en su Sala de lo Civil, una plaza en la Audiencia Provincial de San Sebastián y tres en la de Bilbao, y, en fin, ha creado tres nuevos Juzgados de Primera Instancia e Instrucción en Bilbao, otro en Vitoria y otro en Baracaldo. Del artículo 24 de la Constitución deriva ciertamente un compromiso para los poderes públicos de buscar soluciones que hagan normal la prestación de la justicia. Pero esta obligación positiva del Estado, aunque ha de tener un efecto reflejo sobre los derechos individuales del ciudadano, tiene su marco en la formación de la voluntad política, y no puede confundirse con los derechos fundamentales que tengan la misma finalidad, y que no es controlable en sede jurisdiccional. Por todo ello, el Abogado del Estado solicita la desestimación del recurso de amparo.

11. Por providencia de 12 de marzo de 1990 se fijó para deliberación y votación del recurso de amparo el día 15 siguiente.

II. FUNDAMENTOS JURIDICOS

1. La demanda de amparo se dirige, por un lado, contra determinadas resoluciones judiciales recaídas en el recurso contencioso-administrativo número 286/1987 —en concreto, los Autos de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 9 de febrero de 1987, que denegaron la práctica de determinadas pruebas propuestas por la parte actora— y contra la Sentencia de la Sala Quinta del Tribunal Supremo, de 2 de octubre de 1987, que declaró inadmisibles dichos recursos contenciosos. Por otro lado, los demandantes de amparo impugnan también lo que califican de acuerdo presunto del Consejo de Ministros, denegatorio de su solicitud de dación de medios materiales y personales para la Administración de Justicia en el País Vasco. Así planteado el recurso de amparo, conviene examinar primero las quejas que se deducen por vulneración de los derechos fundamentales en el proceso previo para resolver a continuación las que se imputan a la conducta del Gobierno que fuera objeto del mismo.

2. Los recurrentes alegan que la Sentencia del Tribunal Supremo ha lesionado su derecho a la tutela judicial efectiva, al inadmitir el recurso contencioso-administrativo por un motivo que supone resucitar la teoría de los actos políticos del Gobierno, lo que consideran incompatible con lo dispuesto en el artículo 24.1 de la Constitución. Sin embargo, como sostiene el Ministerio Fiscal y se desprende del examen de dicha Sentencia, no es estrictamente ésta la excepción de inadmisibilidad en que el Tribunal Supremo ha fundado su fallo. La lectura de los términos mediante los que la Sentencia expresa el razonamiento del Alto Tribunal revela con claridad que no se inadmitió el recurso por considerarlo dirigido contra un acto (presunto) de carácter político, de aquellos a que alude el artículo 2.b) de la Ley reguladora de la Jurisdicción Con-

tencioso-Administrativa (LJCA), que en ningún momento se menciona en la Sentencia, sino por entender que se dirigía contra una actuación (u omisión) no sujeta al Derecho Administrativo y, por ende, insusceptible de control en esa vía judicial, conforme al artículo 106.1 de la Constitución y al artículo 1.º de la LJCA, preceptos estos últimos que sí se invocan expresamente por el Tribunal Supremo como fundamento de la Sentencia recurrida.

La aplicación razonada de este motivo legal de inadmisibilidad no supone infracción del artículo 24.1 de la Constitución. En efecto, no toda la actuación del Gobierno, cuyas funciones se anuncian en el artículo 97 del Texto constitucional, está sujeta al Derecho Administrativo. Es indudable, por ejemplo, que no lo está, en general, la que se refiere a las relaciones con otros órganos constitucionales, como son los actos que regula el Título V de la Constitución, o la decisión de enviar a las Cortes un proyecto de Ley, u otras semejantes, a través de las cuales el Gobierno cumple también la función de dirección política que le atribuye el mencionado artículo 97 de la Constitución. A este género de actuaciones del Gobierno, diferentes de la actuación administrativa sometida a control judicial, pertenecen las decisiones que otorgan prioridad a una u otras parcelas de la acción que le corresponde, salvo que tal prioridad resulte obligada en ejecución de lo dispuesto por las leyes. Por ello, la falta de respuesta a una genérica reclamación o solicitud de «dación de medios materiales y personales a la Administración de Justicia en el País Vasco», aun entendida como un rechazo implícito de la misma, no puede considerarse como una actuación administrativa presunta, sometida al control judicial. En realidad, tal tipo de solicitud tendría encaje en el ejercicio del derecho de petición que reconoce el artículo 29 de la Constitución, según entiende acertadamente el Abogado del Estado, pero que los recurrentes no han pretendido utilizar en este caso, según se desprende de sus propias alegaciones. En consecuencia, la Sentencia impugnada aplicó correctamente una causa legal determinante de la inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo, perfectamente compatible con las exigencias del artículo 24.1 de la Constitución, por lo que satisfizo el derecho de los recurrentes a la tutela judicial efectiva en el correspondiente proceso.

3. La desestimación de este primer motivo del recurso de amparo conduce también a rechazar la imputación que se hace a los Autos de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, de 9 de febrero y 30 de marzo de 1987, de haber infringido el derecho de los recurrentes a utilizar los medios de prueba pertinentes, que reconoce el artículo 24.2 de la Constitución. Conforme a la doctrina de este Tribunal, aquel derecho constitucional, que no tiene un carácter ilimitado, como los mismos recurrentes recuerdan, alcanza dimensión constitucional en la medida en que haya podido producir la indefensión efectiva de las partes. Así, para que tenga consistencia una queja fundada en la indebida inadmisión de un medio de prueba, no basta con alegar que dicho medio probatorio guardaba relación con el *thema decidendi* o que no es razonable la motivación judicial sobre la impertinencia de la prueba propuesta, sino que es necesario, además, que el demandante de amparo razone acerca de la trascendencia que dicha inadmisión pudo tener en la Sentencia, ya que sólo entonces podrá apreciarse el menoscabo efectivo del derecho fundamental invocado en amparo (SSTC 116/1983, de 7 de diciembre y 30/1986, de 20 de

febrero). En el presente caso, es claro que la denegación de la prueba propuesta, mediante la que se pretendían demostrar las supuestas lesiones de derechos fundamentales imputadas al Consejo de Ministros, no ha influido en el fallo, al fundarse éste en la inadmisibilidad del recurso por motivos ajenos a las circunstancias que pretendieron resaltarse mediante la probanza solicitada. De ahí que no pueda entenderse que la inadmisión de la misma generase la indefensión efectiva de los recurrentes, lo que priva de fundamento a la alegación que ahora se formula en la vía constitucional.

4. Desestimados los motivos del recurso de amparo relativos a las mencionadas actuaciones procesales, procede analizar a continuación los reproches de inconstitucionalidad que se dirigen contra la falta de respuesta del Gobierno a la reclamación o solicitud de dación de medios a la Administración de Justicia en el País Vasco, que, en su momento, formularon los ahora demandantes de amparo constitucional.

Cabe preguntarse, en primer lugar, si el silencio o la falta de respuesta gubernativa a dicha petición es susceptible de ser impugnada en amparo. Es cierto, como apunta el Ministerio Fiscal, que el control de las posibles infracciones de derechos fundamentales que se atribuyen al Gobierno, a través del recurso de amparo, no tiene las mismas limitaciones objetivas que el control por los órganos de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. No obstante, el recurso de amparo, a efectos de lo dispuesto en los artículos 41.2 y 43.1 de la Ley Orgánica de este Tribunal Constitucional, ha de dirigirse contra «disposiciones, actos jurídicos o simple vía de hecho del Gobierno». Por extensiva que sea la interpretación que haya de hacerse de los citados términos legales, resulta difícil entender que el silencio del Consejo de Ministros en el asunto que nos ocupa, ante una petición cuyo contenido es ajeno a las previsiones del ordenamiento administrativo, y excluida toda referencia al derecho constitucional de petición, constituya en sentido propio un acto jurídico de cualquier naturaleza. En todo caso, y aun orillando esta cuestión previa, la pretensión de amparo de los recurrentes debe ser desestimada en virtud de sus propias características.

No se trata, por supuesto, de que el problema de la falta de medios de la Administración de Justicia carezca de trascendencia constitucional. Antes bien, semejante situación tiene una repercusión evidente sobre el ejercicio del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva que sanciona el artículo 24.1 de la Constitución, por lo que este Tribunal no puede ser ajeno a priori a la preocupación que exponen los recurrentes. Sin embargo, el recurso de amparo no es el cauce idóneo para someter a enjuiciamiento, desde la perspectiva jurídica de las garantías constitucionales, una situación genérica y compleja que se considera disconforme con la efectiva realización de los derechos fundamentales. En el recurso de amparo no pueden hacerse valer otras pretensiones que las dirigidas a restablecer o preservar estos derechos, cuando la lesión de los mismos haya sido originada por el acto, disposición o simple vía de hecho de los poderes públicos frente al que se formula el recurso (art. 41.2 y 3 de la LOTC). Más aún, según constante y reiterada doctrina de este Tribunal, la lesión constitucional frente a la que puede pedirse amparo constitucional ha de ser efectiva y cierta, es decir, concreta y no meramente eventual, por más que probable. Por ello es menester demostrar que al acto (u omisión) impugnado —precisamente a éste

y no a otros— son imputables las lesiones de los derechos fundamentales contra las que se reacciona en esta vía, pues en caso contrario el recurso de amparo está abocado al fracaso, incluso si dicho acto u omisión puede parecer que contrasta con los valores y principios constitucionales que se encarnan, entre otras cosas, en la garantía efectiva de los derechos fundamentales. No quiere decirse con ello que esta garantía no implique —como los recurrentes acertadamente sostienen— deberes positivos por parte del Estado y de otros poderes públicos. En numerosas ocasiones este Tribunal ha mantenido esta misma posición. Pero el problema que ahora se plantea no es otro que el de la imputabilidad a un determinado acto u omisión de lesiones efectivas y concretas de algún derecho fundamental. Que estas lesiones existan y que se produzcan con alguna frecuencia o incluso cotidianamente no basta para que este Tribunal pueda estimar la pretensión de amparo, si no se demuestra al tiempo, de manera singularizada y no abstracta, que ha habido una relación causal entre tales lesiones y el acto u omisión precisamente impugnado, y no ya entre aquellas lesiones y una actitud general de inactividad por parte de los poderes públicos o de alguno de ellos. En todo caso, los efectos lesivos de una semejante actitud pasiva siempre podrían hacerse valer, a través de los medios que el ordenamiento arbitra, con ocasión de cada infracción concreta y efectiva de los derechos fundamentales tutelables judicialmente y en el amparo constitucional.

En el presente caso no es posible imputar a la falta de respuesta del Gobierno a la reclamación planteada la conculcación de los derechos fundamentales que los recurrentes invocan. Por una parte, no se menciona en la demanda ninguna violación concreta de tales derechos. Pero es que, además, aunque así fuera, resulta a todas luces excesivo atribuir directamente al Consejo de Ministros aquellas eventuales lesiones. Según el artículo 37 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ), «corresponde al Gobierno... proveer a los Juzgados y Tribunales de los medios precisos para el desarrollo de su función...». Ello no significa, sin embargo, que la dotación de medios a la Administración de Justicia sea exclusiva responsabilidad del Gobierno. Este se halla vinculado por las limitaciones presupuestarias del gasto público, que corresponde fijar a las Cortes Generales. Por otra parte, en lo que atañe a los Jueces y Magistrados, corresponde al Consejo General del Poder Judicial, además de informar los anteproyectos de leyes y disposiciones generales de fijación de plantillas [art. 108.1.b) de la LOPJ], la provisión de destinos (art. 107.4 de la LOPJ).

Es cierto que las atribuciones del Gobierno, como las de los restantes órganos constitucionales, deben ejercerse con respeto a los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución y, más aún, de manera que permitan garantizar efectivamente esos derechos. Ahora bien, con independencia de la falta de idoneidad objetiva de la actitud, conducta u omisión gubernativa contra la que se dirige el recurso de amparo, que constituye motivo suficiente para desestimarlos, es asimismo claro que los recurrentes no aciertan a demostrar que la misma haya infringido lo dispuesto en los artículos 14 y 24 de la Constitución, según se razona a continuación.

5. Sin perjuicio de que el problema de la falta de medios de la Administración de Justicia, que es general, pueda revestir una especial gravedad en Euskadi,

con la negativa consecuencia de que quienes residen y ejercen las actividades de defensa jurídica en esta Comunidad Autónoma se encuentren en una posición de relativa desventaja por comparación con la situación existente en otras partes del territorio nacional, ello no significaría que aquellos ciudadanos y profesionales hayan sido objeto de una discriminación vedada por el artículo 14 de la Constitución. En la referida hipótesis, podría darse ciertamente una situación de desigualdad material que los poderes públicos deben reparar en el ámbito de sus respectivas competencias, conforme a lo que establece el artículo 9.2 de la Constitución. Pero no cabe inferir del artículo 14, como los recurrentes pretenden, un criterio jurídico igualatorio que imponga una correspondencia estricta, en términos matemáticos, entre el número de Jueces y Magistrados y la población de cada Comunidad Autónoma. Es más, ni siquiera es éste el único criterio a tener en cuenta para conseguir una igualdad sustancial o de hecho entre las diversas partes del territorio, pues junto al mismo pueden tomarse en consideración otros, tales como, por ejemplo, la extensión territorial, es decir, la distancia entre la sede del órgano judicial y los núcleos de población de cada circunscripción, las comunicaciones o el índice de litigiosidad. Aun aceptando lo más extensiva de las interpretaciones posibles, sólo podría hablarse de una situación discriminatoria si, en atención a aquéllos u otros criterios razonables equivalentes, existiera una desproporción manifiesta en las posibilidades de acceso a la tutela judicial efectiva entre unos y otros ciudadanos según el territorio donde residan. Pero a este respecto los recurrentes sólo señalan otras cinco, de las dieciséis Comunidades Autónomas restantes, en que el porcentaje de Jueces por habitante es superior al del País Vasco, y todas ellas de menor densidad demográfica. Aunque la dotación de Jueces y Magistrados por habitante fuera en el País Vasco algo inferior a la media del resto del Estado, de acuerdo con los porcentajes aportados por los recurrentes, la diferencia que aducen no es tan significativa como para ofrecer indicios de que se haya ocasionado una situación discriminatoria por falta de proporcionalidad. Lo que ocurre es que, como la propia demanda pone de manifiesto, a la relativamente menor dotación de plazas que se alega se suma otro problema distinto, cual es el de que muchas de las existentes se hallan frecuentemente vacantes en el País Vasco, debiendo ser desempeñadas por sustitutos e interinos. Pero este último es un problema que difícilmente puede achacarse directamente a los poderes públicos, y mucho menos al Gobierno, que no es competente para la provisión de destinos. En consecuencia, aun cuando incumba a aquél y a otros poderes públicos hacer el esfuerzo necesario para subvenir a las excepcionales circunstancias concurrentes en el caso, es evidente que no cabe anudar la pretendida y no probada infracción del artículo 14 de la Constitución al hecho de que el Consejo de Ministros no atendiera la solicitud de los demandantes que ha dado lugar a este proceso de amparo.

6. Por razones en buena parte coincidentes, es obligado que desestimemos también las alegaciones que imputan la lesión del derecho a un proceso con todas las garantías y sin dilaciones indebidas a la mencionada conducta omisiva del Gobierno. No es dudoso que, como ya se ha dicho, la falta de medios personales y materiales de la Administración de Justicia, que es un problema general y no exclusivo del País Vasco,

puede eventualmente producir situaciones de indefensión y menoscabo de las garantías proclamadas en el artículo 24.2 de la Constitución. Pero será con ocasión de cada lesión concreta y efectivamente producida cuando podrá pedirse el amparo, aparte de que puedan utilizarse también otros remedios que el ordenamiento prevé para la reparación de las consecuencias lesivas del funcionamiento anormal de la Administración de Justicia. No es aceptable, en cambio, una queja como la ahora promovida, que carece de los presupuestos necesarios para alcanzar su fin. Y lo mismo ha de decirse en lo referente al supuesto quebranto del derecho al Juez predeterminado por la ley, que consistiría, a juicio de los recurrentes, en la falta de idoneidad de los Jueces interinos para conocer de los asuntos sometidos a su jurisdicción; a ello debemos añadir, conforme a lo declarado en el Auto 986/1988, de 12 de septiembre, recaído en el recurso de amparo 982/1987, en el que uno de los ahora demandantes denunciaba la conculcación de ese último derecho constitucional, que éstos y las Corporaciones que representan no pueden defender en este proceso de amparo constitucional, en nombre propio, derechos fundamentales que

corresponden a los justiciables y cuya eventual violación no les afecta específicamente en tanto que Corporaciones representativas de los intereses profesionales de sus miembros.

FALLO

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

Ha decidido:

Desestimar el presente recurso de amparo.

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

Dada en Madrid a 15 de marzo de 1990.—Francisco Tomás y Valiente.—Fernando García-Mon y González-Regueral.—Carlos de la Vega Benayas.—Jesús Leguina Villa.—Luis López Guerra.—José Vicente Gimeno Sendra.—Firmados y rubricados.