

Las especialidades procesales de la Administración

Sumario: I. INTRODUCCIÓN.—II. FUNDAMENTO.—III. ACTOS DE COMUNICACIÓN PROCESAL.—3.1. Consideraciones generales.—3.2. Ámbito de aplicación.—3.3. Efectos.—IV. EXENCIÓN DE DEPÓSITOS Y CAUCIONES.—4.1. Consideraciones generales.—4.2. Ámbito de aplicación.—4.3. Pronunciamientos judiciales.—V. COSTAS PROCESALES.—5.1. Consideraciones generales.—5.2. Ámbito de aplicación.—5.3. Aspectos prácticos.—VI. SUSPENSIÓN DEL CURSO DE LOS AUTOS.—6.1. Consideraciones generales.—6.2. Ámbito de aplicación.—6.3. Consideraciones prácticas.—VII. FUERO TERRITORIAL DEL ESTADO.—7.1. Consideraciones generales.—7.2. Ámbito de aplicación.—7.3. Aspectos prácticos.

I. INTRODUCCIÓN

Tradicionalmente, y siguiendo a Guasp, se ha configurado el proceso como la «institución jurídica destinada a la satisfacción de pretensiones por órganos del Estado específicamente creados al efecto», caracterizándose por el establecimiento de una relación triangular en la que podemos distinguir, por un lado, la posición de supremacía del juez, en cuanto titular de la potestad jurisdiccional, y, de otro lado, la posición de enfrentamiento o contradicción en la que aparecen las dos partes procesales.

Como parte procesal, ya sea en posición activa o pasiva, puede aparecer una Administración Pública, de manera que las pretensiones que ejercite la misma o que se ejerciten frente a ella se tramitarán con arreglo a cada una de las leyes que regulan los distintos ordenes jurisdiccionales, siendo así que, como señala García de Enterría¹, la presencia de la Administración en un proceso ante los Tribunales de Justicia no altera esencialmente el Derecho material y objetivo, aplicable con carácter general.

Establecido el anterior principio, de inalteración esencial de las reglas procesales por la presencia como parte de la Administración, y como señala el propio García de Enterría, debe ser matizado debido a la existencia de

* Letrado de la Comunidad de Madrid.

¹ *Curso de Derecho Administrativo II*, op. cit., p. 694.

una serie de privilegios parciales que determinan una posición especial de la Administración en los procesos ordinarios.

Estos privilegios o prerrogativas procesales de la Administración se encuentran actualmente regulados en la Ley 52/1997, de 27 de noviembre, de Asistencia Jurídica al Estado e Instituciones Públicas², concretamente en el capítulo III, artículos 11-15, que lleva por rubrica «Especialidades procesales aplicables al Estado», si bien debemos señalar que dichas especialidades no son únicamente aplicables a la Administración General del Estado, sino que, por imperativo de la Disposición Adicional 4.^a de la referida Ley, dichas especialidades son igualmente aplicables a las Comunidades Autónomas y Entidades Públicas dependientes de ellas³.

Así, la Disposición Adicional 1.^a de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid, señala que *«se estará a lo dispuesto en la legislación estatal respecto del régimen de notificaciones, citaciones, emplazamientos y demás actos de comunicación procesal, la exención de depósitos y cauciones, tasación de costas, suspensión del curso de los autos y fuero territorial de los entes públicos»*.

En el presente artículo nos vamos a centrar en el estudio de las referidas especialidades, que hacen referencia siguiendo el orden numérico de los artículos anteriormente citados, a las siguientes cuestiones:

- Actos de comunicación procesal.
- Exención de depósitos y cauciones.
- Costas.
- Suspensión del curso de los autos.
- Fuero territorial del Estado.

II. FUNDAMENTO

Principio esencial del proceso es el de la igualdad de las partes intervinientes, que supone una traslación al ámbito procesal del principio a la igualdad de todas las personas ante la Ley, reconocido en nuestra Constitución en sus artículos 9.2 y 14⁴. Al respecto de este principio de igualdad

² Esta Ley 52/1997 se declara expresamente en vigor en la Disposición Derogatoria única de la Ley 1/2000, de Enjuiciamiento Civil.

³ Dicha Disposición Adicional 4.^a señala en sus apartados 1 y 2 que:

«1. Los artículos 11, 12, 13.1, 14 y 15 se dictan al amparo de la competencia reservada al Estado en el artículo 149.1.6.^a de la Constitución (RCL 1978, 2836), en materia de legislación procesal.

2. Las reglas contenidas en dichos artículos serán de aplicación a las Comunidades Autónomas y entidades públicas dependientes de ellas».

⁴ El Tribunal Constitucional entiende que el derecho a la igualdad de las partes procesales encuentra su fundamento en el artículo 24 de la Constitución, y, así, en su Sentencia 191/1987, de 1 de diciembre, señala que: «Según ha venido entendiendo este Tribunal (entre otras, en sus Sentencias 72/1982, de 7 de junio —RTC 1982\72—, y 93/1984, de 16 de octubre —RTC 1984\93—), los principios de contradicción y de igualdad entre las partes forman parte del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, que incluye también el que el interesado pueda acceder a los Tribunales y defender su pretensión jurídica ante ellos en igualdad con las otras partes. Por ello ha de entenderse que la alegación del artículo 14 no se hace aquí de forma autónoma, sino en conexión con las

de las partes procesales, De La Oliva y Fernández⁵ señalan que consiste en que *«los distintos sujetos dispongan de iguales medios para defender en el proceso sus respectivas posiciones... Parejas posibilidades para sostener y fundamentar lo que cada cual estime conveniente»*.

Sobre la base de lo expuesto y considerando que las especialidades procesales que vamos a estudiar otorgan a una de las partes del proceso, la Administración, precisamente eso, una especialidad de trato, se plantea si dichas especialidades respetan el mencionado derecho constitucional a la igualdad de las partes procesales.

Se ha de partir para dar respuesta a dicha cuestión de la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional, según la cual el derecho a la igualdad no impide que se puedan establecer diferencias de trato, siempre y cuando las mismas obedezcan a una causa objetiva y razonable. Así la STC 128/1994, de 5 de mayo, al señalar que *«centrada así la cuestión, conviene recordar que, según este Tribunal ha tenido ocasión de reiterar, el principio de igualdad, que vincula al legislador, no impide que éste establezca diferencias de trato, siempre que encuentren una justificación objetiva y razonable, valorada en atención a las finalidades que se persiguen por la ley y a la adecuación de medios a fines entre aquéllas y éstas [STC 22/1981 (RTC 1981\22)]»*, en el mismo sentido se pronuncia la STC 80/2003, de 28 de abril.

Es por ello que estas especialidades procesales serán constitucionales en la medida que su establecimiento responda a una causa objetiva y razonable, para lo cual se hace preciso determinar el fundamento de las mismas, no obstante lo cual se ha tener en cuenta que el propio Tribunal Constitucional se ha pronunciado genéricamente sobre dicha constitucionalidad señalando en la STC 90/1994, de 17 de marzo, que, *«pues, en términos generales, no es contraria a la Constitución la atribución de privilegios procesales a las distintas Administraciones Públicas, siempre que éstos no resulten arbitrarios o desproporcionados o supongan un sacrificio excesivo a quienes los soportan, ya que tal técnica engarza con el principio de eficacia que debe presidir la actuación administrativa y el servicio con objetividad a los intereses generales a que la concesión de personalidad jurídica a tales Entes responde, según el artículo 103.1 de la CE [SSTC 22/1984 (RTC 1984\22), Fundamento Jurídico 4, y 148/1993 (RTC 1993\148), Fundamento Jurídico 4, entre otras]»*.

Por lo que se refiere al fundamento de estas especialidades procesales, nos hemos de referir primeramente al fundamento que la propia Ley 52/1997 señala para su establecimiento, que se recoge lógicamente en la Exposición de Motivos de la misma y que menciona como causas determinantes de dicho establecimiento, la relevancia constitucional e importancia de los fines e intereses a los que sirve la Administración Pública, la complejidad orga-

garantías del proceso judicial del artículo 24 de la CE, y, en consecuencia, esta alegación habrá de entenderse incluida dentro de la denuncia de violación del artículo 24.1 de la CE, Fundamento Jurídico 2.

⁵ Andrés De La Oliva Santos y Miguel Fernández, *Derecho Procesal Civil*, 4.ª ed., Centro de Estudios Ramón Areces.

nizativa y estructural del Estado, y a las estrictas pautas de actuación que el ordenamiento impone a las Administraciones Públicas⁶.

La doctrina parece no compartir la visión del Legislador y, así, Pedraz Penalva⁷ señala que la razón de la existencia de dichas prerrogativas radica en la renuencia de la Administración a someterse al control jurisdiccional y en su interés de mantener y gozar de determinados privilegios. En la misma línea parece situarse García de Enterría⁸, al referirse a la resistencia de la Administración a aparecer despojada de su peculiar ropaje externo, apuntando, no obstante, también a razones de eficacia organizativa y de celo corporativo. En una posición más benévola para con la Administración se sitúa Martín Retortillo⁹, al considerar que las mencionadas especialidades forman parte de un sistema dirigido a asegurar el efectivo cumplimiento de las disposiciones que pueden ayudar a la mejor defensa en juicio del Estado, así como a garantizar la coordinación de los servicios jurídicos con la Administración activa.

III. ACTOS DE COMUNICACIÓN PROCESAL

3.1. Consideraciones generales

El artículo 11 de la Ley 52/1997 señala que *«en los procesos seguidos ante cualquier jurisdicción en que sean parte la Administración General del Estado, los Organismos Autónomos o los órganos constitucionales, salvo que las normas internas de estos últimos o las leyes procesales dispongan otra cosa, las notificaciones, citaciones, emplazamientos y demás actos de comunicación procesal se entenderán directamente con el Abogado del Estado en la sede oficial de la respectiva Abogacía del Estado»*.

En relación con los actos de comunicación procesal, ha señalado en reiteradas ocasiones el Tribunal Constitucional, entre otras STC 17/1992, de

⁶ La Exposición de Motivos señala: *«Uno de los mecanismos con que, desde las postrimerías del siglo XIX, ha tratado de subvenirse a la particular situación del Estado cuando es parte de un proceso, está constituido por la regulación de las llamadas especialidades o prerrogativas procesales del Estado. La relevancia constitucional y la importancia de los fines e intereses a que sirve la Administración Pública, la complejidad organizativa y estructural que, en función de aquellos fines, asume el Estado en nuestros días, así como las estrictas pautas de actuación que el ordenamiento impone a las Administraciones Públicas en garantía de la correcta satisfacción de los intereses generales, determinan un peculiar status funcional y organizativo del Estado de cuya sustancia no participan las personas y organizaciones de índole privada. Así las cosas, si de ello resulta la existencia de un fundamento objetivo que razonablemente justifica la consagración de determinadas especialidades enervadoras del Derecho rituario común cuando el Estado es parte en un proceso ante los órganos jurisdiccionales, no pueden dejar de tenerse presentes en ningún momento las exigencias derivadas de los principios constitucionales de igualdad y tutela judicial efectiva (arts. 14 y 24 de la Constitución), de tal suerte que las mencionadas especialidades procesales del Estado en ningún caso resulten alentadoras a los mencionados principios, ni supongan cargas desproporcionadas o irrazonables para la contraparte del Estado en el proceso»*.

⁷ Ernesto Pedraz Penalva, *Privilegios de las Administraciones Públicas en el proceso civil*, Cuadernos Civitas, Madrid, 1993, pp. 103 y ss. El referido autor señala al efecto: *«El origen último de la ruptura de la exigencia constitucional de la igualdad, en las cargas y expectativas que a cada uno de los sujetos parciales incumbe en el proceso, descansa ahora residualmente en la renuencia de la Administración ya a someterse in genere al control jurisdiccional, ya, más singularmente, en sus esfuerzos por mantener y gozar de determinados privilegios»*.

⁸ *Curso de Derecho Administrativo II*, op. cit., p. 694.

⁹ S. Martín Retortillo, *«La defensa en derecho de las Administraciones Públicas»*, op. cit., pp. 16 y ss.

10 de febrero, que los actos de comunicación del órgano jurisdiccional con las partes poseen una especial trascendencia por cuanto son los medios idóneos para que la tutela judicial sea efectiva, siendo especialmente relevante en el emplazamiento, que es el necesario instrumento que facilita la defensa en el proceso de los derechos e intereses cuestionados.

Como antecedentes normativos de esta especialidad hemos de hacer referencia al artículo 56 del Decreto de 27 de julio de 1943, por el que se aprobaba el Reglamento Orgánico de la Dirección General de lo Contencioso y del Cuerpo de Abogados del Estado (hoy derogado por el Real Decreto 997/2003, de 25 de julio). A nivel legislativo se pronunciaba en términos análogos el artículo 60.3 de la Ley del Procedimiento Laboral, Texto Refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 2/1995, de 7 de abril, según el cual *«los actos de comunicación con el Abogado del Estado, así como con los Letrados de la Administración de la Seguridad Social, se practicarán en su despacho oficial»*.

Estas diligencias se entenderán, respecto de las Comunidades Autónomas, con quien establezca su legislación propia».

Es, por otro lado, una especialidad procesal plenamente corroborada a nivel jurisprudencial, así, por ejemplo, la Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de enero de 1990 señala que esta exigencia de notificación, *«dada la complejidad de los Organismos estatales, es punto menos que imprescindible para asegurar la efectividad de su defensa»*.

3.2. **Ámbito de aplicación**

Refiriéndonos en primer lugar al ámbito subjetivo de aplicación del referido artículo 11, y según se desprende con claridad de su tenor literal, el mismo resulta de aplicación a la Administración General del Estado, sus Organismos Autónomos y a los órganos constitucionales.

No obstante, ya hemos señalado anteriormente que, por imperativo de la Disposición Adicional 4.^a de la Ley, el mismo resulta igualmente de aplicación a las Comunidades Autónomas y a las Entidades Públicas dependientes de ellas.

Como fácilmente se observa, no se contiene referencia alguna a las Entidades que integran la Administración Local, que consecuentemente no son titulares de esta especialidad procesal, debiendo estarse en cuanto a las mismas al régimen ordinario de notificaciones y actos de comunicación procesal, legalmente previsto.

Ninguna duda se plantea en torno a la aplicación del precepto analizado a los procesos en los que sea parte una Comunidad Autónoma, pero en cambio sí que procedería precisar su aplicación en los supuestos de procesos en los que interviene como parte una Entidad Pública dependiente de una Comunidad Autónoma, lo que, por otro lado, nos hace enlazar con el siempre dificultoso mundo de lo que conocemos como Administración Institucional.

A nivel de la Comunidad de Madrid, la Ley 1/1984, de 19 de enero, reguladora de la Administración Institucional, señala en su artículo 2.1 que

«constituirán la Administración Institucional de la Comunidad de Madrid, quedando sometidos a las disposiciones de esta Ley:

- a) Los Organismos Autónomos.
- b) Los Órganos de Gestión sin personalidad jurídica distinta de la Comunidad y, en su caso, de los Organismos Autónomos.
- c) Las Empresas Públicas».

El apartado 2 de dicho artículo conceptúa cada una de estas figuras, señalando que:

- a) *Son Organismos Autónomos, las Entidades de Derecho Público creadas por Ley de la Asamblea, con personalidad jurídica y patrimonio propios, distintos de los de la Comunidad, a quienes se encomienda expresamente en régimen de descentralización, la organización y administración de algún servicio público y de los fondos adscritos al mismo, el cumplimiento de actividades económicas al servicio de fines diversos y la administración de determinados bienes de la Comunidad, ya sean patrimoniales o de dominio público.*
- b) *Son Órganos de Gestión sin personalidad jurídica distinta de la Comunidad, y, en su caso, de los Organismos Autónomos, los creados mediante Decreto del Consejo de Gobierno para la prestación directa de determinados servicios públicos, teniendo consignadas sus dotaciones en el Presupuesto de la Comunidad y, en su caso, en el de los Organismos Autónomos, con la especificación de créditos que proceda.*
- c) *Son Empresas Públicas:*
 - 1) *Las sociedades mercantiles en cuyo capital sea mayoritaria la participación, directa o indirecta, de la Comunidad de Madrid, sus Organismos Autónomos, Entidades de Derecho Público y demás Entes Públicos.*
 - 2) *Las Entidades de Derecho Público con personalidad jurídica propia que, por la naturaleza de su actividad y en virtud de ley, hayan de ajustar sus actividades al ordenamiento jurídico privado».*

De lo expuesto se desprende que las previsiones de la Ley 52/1997 serán de aplicación a los Entes configurados como Entidades de Derecho Público, esto es, a los Organismos Autónomos y dentro de las empresas públicas a las que se constituyan con tal naturaleza.

Así las cosas, la Ley 3/1999, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid, congruente con dicho sistema, atribuye en su artículo 1.1 a los Letrados de la misma la representación y defensa de los Organismos Autónomos y de cualesquiera otras Entidades de Derecho Público dependientes de la misma¹⁰. A estos efectos hay que tener en cuenta igualmente la Instrucción 10/1999, de la Dirección General de los Servicios

¹⁰ Dicho artículo señala: «El asesoramiento jurídico y la representación y defensa de la Comunidad de Madrid, de sus organismos autónomos y de cualesquiera otras entidades de Derecho Público de ella dependientes, ante toda clase de Juzgados y Tribunales, corresponde a los Letrados de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid, sin perjuicio de lo establecido en los apartados siguientes y de las competencias de los órganos a que se refiere el artículo 3.1».

Jurídicos, sobre la representación y defensa de Organismos y Entidades dependientes de la Comunidad de Madrid¹¹.

Por lo que se refiere al ámbito objetivo de aplicación de este artículo 11, el mismo resulta de aplicación a los procesos seguidos ante cualquier orden jurisdiccional, ya sea civil, social, penal o contencioso-administrativo, así como, en su caso, a los procesos que se ventilen ante el Tribunal Constitucional o ante el Tribunal de Cuentas.

La mencionada Disposición Adicional 1.^a de la Ley 3/1999 señala en su párrafo segundo que, *«en particular, en los procesos en que sean parte, o puedan ostentar un interés que justifique su personación, la Comunidad de Madrid, sus Organismos y Entidades, las notificaciones, citaciones y demás actos de comunicación deberán remitirse directamente a los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid, salvo en los casos en que se haya designado un abogado o procurador colegiado para el ejercicio de la representación en juicio»*.

3.3. Efectos

El apartado 3 del artículo 11 sanciona con la nulidad a las notificaciones, citaciones, emplazamientos y demás actos de comunicación procesal que no se practiquen con arreglo a lo dispuesto en el mismo.

En este sentido, el artículo 238.3 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, LO 6/1985, de 1 de julio, señala que *«los actos procesales serán nulos de pleno derecho, en los casos siguientes: Cuando se prescinda de normas esenciales del pro-*

¹¹ Dicha Instrucción atribuye a los Letrados de la Comunidad de Madrid la representación y defensa de los siguientes Organismos y Entidades, a saber:

- Agencia Antidroga de la Comunidad de Madrid.
- Agencia Financiera de Madrid.
- Agencia para el Desarrollo de Madrid.
- Agencia para el Empleo de Madrid.
- Agencia para la Formación de Madrid.
- Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.
- Canal de Isabel II.
- Consorcio Regional de Transportes.
- Informática y Comunicaciones de la Comunidad de Madrid.
- Instituto Madrileño de Administración Pública.
- Instituto Madrileño de Investigación Agraria y Alimentaria.
- Instituto Madrileño del Menor y la Familia.
- Instituto Madrileño del Deporte, el Esparcimiento y la Recreación.
- Instituto Madrileño de Desarrollo.
- Instituto Madrileño para la Formación.
- Instituto de la Vivienda de Madrid.
- Instituto Regional de Seguridad y Salud en el Trabajo.
- Instituto de Realojamiento e Integración Social.
- Patronato Madrileño de Áreas de Montaña.
- Servicio Regional de Bienestar Social.
- Servicio Regional de Salud.

Enumeración que se realiza hoy día únicamente a efectos ilustrativos tanto por la supresión de alguno de dichos Entes o por la creación de otros nuevos, aspectos estos que escapan del ámbito del presente artículo.

cedimiento, siempre que, por esa causa, haya podido producirse indefensión». En términos idénticos se pronuncia el artículo 225, apartado 3, de la Ley de Enjuiciamiento Civil, Ley 1/2000, de 7 de enero.

Y es que, como señala la Sentencia del Tribunal Constitucional número 162/2004, de 4 de octubre, *«es doctrina reiterada de este Tribunal [por todas valga la cita al efecto de la STC 90/2003, de 19 de mayo (RTC 2003, 90)] que, para entablar y proseguir los procesos con plena observancia del derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión [art. 24.1 de la CE (RCL 1978, 2836)], resulta exigible una correcta y escrupulosa constitución de la relación jurídico-procesal, y para ello es un instrumento capital el régimen procesal de emplazamientos, citaciones y notificaciones a las partes de los distintos actos procesales que tienen lugar en el seno de un procedimiento judicial, habida cuenta de que sólo así cabe garantizar los indisponibles principios de contradicción e igualdad de armas entre las partes en litigio [SSTC 26/1999, de 8 de marzo (RTC 1999, 26), F. 6; 65/2000, de 13 de marzo (RTC 2000, 65), F. 3; 145/2000, de 29 de mayo (RTC 2000, 145), F. 2; y 268/2000, de 13 de noviembre (RTC 2000, 268), F. 4]»*.

La nulidad de dichos actos deberá hacerse valer de conformidad con lo dispuesto en los artículos 240 y 241 de la Ley Orgánica del Poder Judicial o, en su caso, en los artículos 227 y 228 de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

A nivel de pronunciamientos judiciales podemos mencionar la Sentencia de la Audiencia Provincial de Almería, Sección 3.^a, de 17 de abril de 2002, según la cual, *«en consecuencia, conjugando uno y otro precepto, es evidente que si el mencionado Consorcio de Compensación está representado por el Abogado del Estado, y éste ha de ser citado en la sede oficial de la respectiva Abogacía del Estado, era en esta sede donde hubo de practicarse la diligencia referida, por lo que, de conformidad con el apartado tercero del mencionado artículo 11 de la Ley de Asistencia Jurídica del Estado, la mencionada diligencia de requerimiento de pago, embargo y citación de remate, efectuada en Málaga, que determinó la personación del citado Consorcio fuera del plazo previsto para poder oponerse a la demanda ejecutiva, y por tanto, le causó indefensión, es nula; de conformidad también con artículos 238.3 y 240.1 de la LOPJ»*.

Baste señalar por último que la Instrucción 8/1999, de la Dirección General de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid, sobre actuación consultiva y contenciosa de los Letrados de la Comunidad de Madrid, dispone, en su apartado 9, la obligación de los mismos de reclamar la nulidad de las notificaciones, emplazamientos y demás actos de comunicación de los órganos jurisdiccionales que no se hayan entendido directamente con sus Servicios Jurídicos.

IV. EXENCIÓN DE DEPÓSITOS Y CAUCIONES

4.1. Consideraciones generales

EL artículo 12 de la Ley 52/1997 señala escuetamente que *«el Estado y sus Organismos Autónomos, así como las Entidades Públicas empresariales, los Orga-*

nismos Públicos regulados por su normativa específica dependientes de ambos y los órganos constitucionales estarán exentos de la obligación de constituir los depósitos, cauciones, consignaciones o cualquier otro tipo de garantía previsto en las leyes».

Particularmente, el artículo 36.1.g) del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, LO 3/1983, de 25 de febrero, prevé como potestad o privilegio de ésta «la exención de la obligación de prestar toda clase de garantías o cauciones ante los Organismos administrativos y ante los jueces o Tribunales de cualquier jurisdicción».

Sabido es que en determinados supuestos las leyes procesales exigen para el válido ejercicio de una acción procesal, generalmente para la interposición de recursos, la previa constitución de un depósito pecuniario, o la consignación de la cantidad determinada en la sentencia condenatoria que se pretende recurrir. Así, la Ley del Procedimiento Laboral exige en su artículo 227, para la interposición del recurso de suplicación y de casación, la constitución de un depósito de 25.000 y 50.000 pesetas, respectivamente; exigiendo, por otro lado, el artículo 228, al anunciar la suplicación o preparar la casación frente a sentencias condenatorias al pago de cantidad, la acreditación de haber consignado la cantidad objeto de la condena. En la Ley de Enjuiciamiento Civil se exige, por ejemplo, la consignación de la cantidad condenada en los diversos supuestos de su artículo 449, mientras que el artículo 512 exige para poder interponer demanda de revisión la justificación de haber depositado la cantidad de 300 euros.

El fundamento de estas obligaciones parece a simple vista bastante claro, así, con la exigencia de depósito para poder recurrir se pretende evitar la interposición indiscriminada de recursos, evitando pretensiones dilatorias fundadas en la mera interposición de recursos; mientras que con la obligación de consignación se pretende, como se deriva de lo expuesto, asegurar al vencedor en el proceso el pago de las cantidades pecuniarias determinadas en la sentencia recurrida, evitando posibles conductas fraudulentas del recurrente durante la tramitación del recurso. Se ha de señalar, no obstante, que el Tribunal Constitucional, en STC 99/1989, de 5 de junio, precisa que el fundamento de la consignación no es tanto garantizar la ejecución de la sentencia sin más, sino más bien garantizar la inmediata ejecución de la misma¹².

Diversos fundamentos se ofrecen a nivel doctrinal para justificar esta exención. Tradicionalmente se ha considerado que la exención radica en la solvencia de las Administraciones Públicas para hacer frente a los pronunciamientos judiciales de condena, de manera que no sería necesaria la previa consignación de la cantidad a satisfacer. Por su parte, Pedraz Penalva cita otros dos posibles fundamentos: uno, el sometimiento de la Administración al régimen presupuestario, que impone la consignación presupues-

¹² Dicha sentencia señala: «Por otro lado, no es de aceptación el argumento de que la solvencia de los Organismos Públicos estatales hacen innecesaria la previsión legal del depósito, en la medida en que satisface la finalidad de garantizar la ejecución de la Sentencia condenatoria a que responde dicha previsión legal, pues tal finalidad no es simplemente la de garantizar la ejecución de la Sentencia, sino más propiamente la de asegurar su "inmediata" ejecución y ello solamente se obtiene con la constitución previa del depósito de la cantidad objeto de la condena».

taria para la realización del gasto, no existiendo técnicas presupuestarias que permitan cumplir con la obligación del depósito en los breves plazos establecidos; y, otro, referido a la procedimentalización de la ordenación del gasto y del pago.

4.2. **Ámbito de aplicación**

Ya ha quedado delimitado anteriormente al comentar el régimen de los actos de comunicación procesal.

4.3. **Pronunciamientos judiciales**

Cabe por último traer a colación algunos pronunciamientos judiciales que han aplicado en la práctica esta especialidad procesal.

Dentro del orden jurisdiccional contencioso-administrativo podemos citar la Sentencia de 2 de julio de 2004, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, que reconoce al Instituto Catalán del Suelo, configurado en su normativa reguladora como Entidad de Derecho Público, estar exento de la obligación de prestar la caución a que se refiere el artículo 133¹³ de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, Ley 29/1998, para los supuestos de suspensión de la resolución recurrida.

Dentro del orden social, el Auto de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 27 de abril de 1998 reconoce a RENFE, configurada en su día como Entidad de Derecho Público en el RD 121/1994, estar exenta de la obligación de consignar el importe de la condena prevista en el artículo 228 de la Ley del Procedimiento Laboral.

V. **COSTAS PROCESALES**

5.1. **Consideraciones generales**

El artículo 13 de la Ley 52/1997, modificado por la Ley 14/2000, regula el régimen jurídico de las costas procesales, señalando al respecto:

- «1. *La tasación de las costas en que fuere condenada la parte que actúe en el proceso en contra del Estado, sus Organismos Públicos, los órganos constitucionales o personas defendidas por el Abogado del Estado, se regirá, en cuanto a sus conceptos e importe, por las normas generales, con inclusión, en su caso, de los correspondientes a las funciones de procuraduría.*

¹³ Dicho artículo señala: «Cuando de la medida cautelar pudieran derivarse perjuicios de cualquier naturaleza, podrán acordarse las medidas que sean adecuadas para evitar o paliar dichos perjuicios. Igualmente podrá exigirse la presentación de caución o garantía suficiente para responder de aquéllos».

Firme la tasación, su importe se ingresará en la forma legalmente prevista, dándosele el destino establecido presupuestariamente.

Para la exacción de las costas impuestas a particulares se utilizará el procedimiento administrativo de apremio, en defecto de pago voluntario.

2. *Las costas en que fuere condenada la parte que actúe en el proceso contra el Estado, Organismos Públicos y órganos constitucionales se aplicarán al presupuesto de ingresos del Estado, salvo en los supuestos de los artículos 1.3 y 1.4 de esta Ley, que se regirán por lo establecido en el correspondiente convenio.*
3. *Las costas a cuyo pago fuese condenado el Estado, sus Organismos Públicos o los órganos constitucionales serán abonadas con cargo a los respectivos presupuestos de acuerdo con lo establecido reglamentariamente».*

De la lectura del precepto transcrito se observa que no contiene norma especial alguna sobre la condena en costas a la parte que actúe procesalmente contra el Estado o en su caso contra una Comunidad Autónoma, toda vez que la tasación se regirá en cuanto a sus conceptos e importe por las normas generales, de modo que el mismo viene, en primer lugar, a sentar claramente la procedencia de las costas, tanto si la Administración asume una posición activa como pasiva en el procedimiento, y, en segundo lugar, a determinar la forma de cobro y pago de las mismas.

Pese a que hoy día resulta evidente que la Administración Pública puede ser sujeto activo o pasivo de la condena en costas, no es infrecuente, por lo que respecta a nuestro caso, que a la hora en que, por el Letrado de la Comunidad de Madrid, se presente la pertinente minuta, la misma sea impugnada por la parte condenada por indebida, considerando que no se deben incluir los honorarios del Letrado dada la relación funcional que le liga con la Administración; impugnaciones que, no obstante, son sistemáticamente desestimadas por los Tribunales de Justicia. En este sentido cabe traer a colación la Sentencia de 12 de julio de 1994 del Tribunal Supremo, al señalar que *«la cuestión relativa a si se deben incluir o no en la tasación de costas los honorarios de los Letrados de las Comunidades Autónomas ha sido ya resuelta por esta Sala en sentido positivo, que, en Auto de 4 de octubre de 1993 (RJ 1993\7209) y con cita de la Sentencia de 29 de enero de 1990 (RJ 1990\621) y Auto de 4 de abril de 1991, ha declarado que hay que partir de la existencia de una similitud entre el régimen de asistencia jurídica del Estado y sus Organismos Autónomos y el de las Comunidades Autónomas y los Entes Locales, según los números 1 y 2, respectivamente, del artículo 447 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (RCL 1985\1578, 2635 y ApNDL 8375). Y dado que esta Sala ha declarado reiteradamente la legalidad de la inclusión de la tasación de costas de los honorarios del Abogado del Estado, Sentencia de 11 de julio de 1994 (RJ 1994\6486), y en las que ella se citan, por derivarse así tanto del artículo 131.4 de la Ley Jurisdiccional (RCL 1956\1890 y NDL 18435) que comienza diciendo que “con el importe de las costas que deberán abonarse a la Administración del Estado”, como del artículo 25, regla 6.ª, apartado j), del Decreto de 27 de julio de 1943 (RCL 1943\1139 y NDL 133), que aprueba el Reglamento Orgánico del Cuerpo de Abogados del Estado*

que impone a los mismos la obligación de solicitar la oportuna tasación de costas cuando el litigante contrario fuera condenado al pago de las mismas y de presentar la minuta de honorarios con sujeción a los usos y costumbres de la localidad e importancia del litigio, la conclusión no puede ser otra que considerar que la inclusión de los honorarios de la Letrada del Servicio Jurídico de la Generalidad de Cataluña en la tasación de costas ha de reputarse conforme con el ordenamiento jurídico».

5.2. Ámbito de aplicación

Procede precisar que la mencionada Disposición Adicional 4.^a de la Ley 52/1997 contempla como aplicable a las Comunidades Autónomas el apartado 1 del artículo 13, de manera que debemos entender que las reglas contenidas en los apartados 2 y 3 no son aplicables a las mismas.

5.3. Aspectos prácticos

Hay que señalar, en primer lugar, que a la hora de girarse la minuta por el Letrado de la Comunidad de Madrid se deberán incluir tanto los honorarios correspondientes a la defensa de la Administración, como los honorarios correspondientes a la representación de la misma, dada la doble condición de abogado y procurador que asumimos por imperativo legal, y es que la del mencionado artículo 1 de la Ley 3/1999 nos atribuye la «representación y defensa de la Comunidad de Madrid, de sus Organismos Autónomos y de cualesquiera otras Entidades de Derecho Público de ella dependientes, ante toda clase de Juzgados y Tribunales».

La Instrucción 8/1999 se refiere, en su apartado 14, al régimen de las costas, centrándose en el cobro de las mismas y refiriéndose marginalmente a su pago.

Se dispone en cuanto al cobro que, una vez firme la sentencia que contenga la condena en costas a favor de la Comunidad de Madrid, sus Organismos y Entidades, el Letrado deberá presentar minuta detallada y ajustada a las normas orientadoras del Colegio de Abogados de Madrid o, en su caso, al que corresponda. Firme la tasación se instará del órgano judicial que se requiera de pago a la condenada, y en caso de impago se procederá por la vía de apremio. Una vez que el órgano judicial comunique la consignación de las costas, se solicitará por el Letrado su transferencia a la cuenta correspondiente de la Comunidad de Madrid, si se accede a la transferencia se comunicará con copia del mandamiento de pago a la Tesorería de la Comunidad.

Señala igualmente que el Letrado procurará oponerse a las liquidaciones de costas a cargo de la Comunidad, sus Organismos o Entidades de Derecho Público.

En cuanto al pago de las costas a que hubiese sido condenada la Comunidad de Madrid, se señala únicamente que, firme la tasación, se remitirá

a la Consejería, Organismo o Entidad por cuya cuenta haya actuado el Letrado, para que se proceda a su pago, remitiendo copia a la Dirección General de los Servicios Jurídicos a efectos informativos.

VI. SUSPENSIÓN DEL CURSO DE LOS AUTOS

6.1. Consideraciones generales

El artículo 14 de la Ley 52/1997 regula la suspensión del curso de los autos, señalando al respecto:

- «1. En los procesos civiles que se dirijan contra el Estado, sus Organismos Autónomos, Entidades Públicas dependientes de ambos o los órganos constitucionales, el Abogado del Estado recabará los antecedentes para la defensa de la Administración, Organismo o Entidad representada, así como elevará, en su caso, consulta ante la Dirección del Servicio Jurídico del Estado. A tal fin, al recibir el primer traslado, citación o notificación del órgano jurisdiccional podrá pedir, y el juez acordará, la suspensión del curso de los autos, salvo que, excepcionalmente, y por auto motivado, se estime que ello produciría grave daño para el interés general.

El plazo de suspensión será fijado discrecionalmente por el juez, sin que pueda exceder de un mes ni ser inferior a quince días. Dicho plazo se contará desde el día siguiente al de la notificación de la providencia por la que se acuerde la suspensión, no cabiendo contra tal providencia recurso alguno.

2. En los interdictos, procedimientos del artículo 41 de la Ley Hipotecaria (RCL 1946, 886), aseguramiento de bienes litigiosos e incidentes, el plazo de suspensión será fijado discrecionalmente por el juez, no siendo superior a diez días ni inferior a seis».

Hay que señalar, en primer lugar, que esta previsión legal de suspensión del curso de los autos es una de las especialidades procesales de la Administración que parece suscitar más rechazo a nivel doctrinal; así, Pedraz Penalva¹⁴ considera que la misma es innecesaria al contemplarse ya la reclamación previa a la vía civil en los artículos 120 y siguientes de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

¹⁴ Señala dicho autor: «Reitero, pues, que subsistiendo además la reclamación previa en la vía judicial civil (arts. 120 y ss. de la LRJAP-PAC), es evidentemente innecesaria y desproporcionada la suspensión.

Partiendo de que los privilegios procesales han de interpretarse restrictivamente y, sobre todo, de que toda lectura normativa debe hacerse del modo más favorable a la más plena e igual vigencia del derecho fundamental (a la tutela judicial efectiva sin dilaciones) (entre otras, SSTC 87/1986, de 27 de junio; 16/1992; 41/1992, de 30 de marzo) debo rechazar esta prerrogativa, que ha de limitarse, en línea con exigido por la LRJAP-PAC, a lo sumo, a la mera puesta en conocimiento del ente administrativo de la intención de demandarle, lo que plenamente se cumple con la “reclamación previa”. Debo finalmente oponerme con todo rigor a cualquier intento de extender la suspensión para la consulta a los casos en que siendo actora la Administración el demandado formule reconvencción» (op. cit., pp. 135 y 136).

García de Enterría¹⁵ coincide en la innecesariedad de esta especialidad al solaparse con la reclamación previa que preceptivamente debe preceder a las acciones civiles.

Más comprensivo con el reconocimiento de esta especialidad se muestra Martín Retortillo¹⁶ al señalar que *«no produce indefensión, ni altera el principio de igualdad de las partes del proceso, una exigencia que debe entenderse obligada, dada la complejidad de los servicios del Estado y la necesidad, precisamente por ello mismo, de un tiempo racional necesario para encauzar su defensa ante la presentación de una demanda»*.

Estas críticas doctrinales no han tenido, sin embargo, reflejo en los pronunciamientos judiciales, siendo así que los Juzgados y Tribunales han venido considerando que estamos ante una especialidad justificada y razonable, fundada principalmente en la complejidad de las estructuras administrativas y en la correcta defensa del interés común. Así, la Sentencia de la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo de 13 de noviembre de 2001 señala al respecto que *«el contenido del referido artículo 55 del Reglamento Orgánico de la Dirección General de lo Contencioso del Estado y del Cuerpo de los Abogados del Estado se integra en una de las llamadas especialidades procesales del Estado, derivada de la importancia de los fines e intereses a que sirve la Administración Pública, la complejidad organizativa y estructural que asume el Estado y las estrictas pautas de actuación que el ordenamiento impone a las Administraciones Públicas en garantía de la correcta satisfacción de los intereses generales, y tal precepto, que se ha venido aplicando ininterrumpidamente desde la aprobación del Reglamento Orgánico aludido, no estaba derogado en la fecha de la iniciación de este proceso e, incluso, el artículo 14.1 de la Ley de Asistencia Jurídica al Estado e Instituciones Públicas, de 27 de noviembre de 1997 (RCL 1997, 2819), respecto a la suspensión del curso de los autos, persiste en idéntico posicionamiento y ratifica las líneas generales del mandato contenido en el mismo»*.

La Ley del Procedimiento Laboral, a efectos de la citación para juicio, señala en su artículo 82.3.b) que, cuando la defensa corresponda al Abogado del Estado, se concederá un plazo de veintidós días para que formule consulta. Este precepto, aunque referido exclusivamente al Abogado del Estado, entendemos que sería igualmente de aplicación a las Comunidades Autónomas, cuando interviene en el proceso el Letrado de sus Servicios Jurídicos, toda vez que las razones anteriormente expuestas que justifican la existencia de esta especialidad, importancia de sus fines e intereses, complejidad estruc-

¹⁵ *Op. cit.*, p. 702. Señala dicho autor: *«El trámite carece por completo de justificación. Baste pensar que si lo que pretende asegurarse, como parece, es una defensa eficaz del Estado y de las Comunidades Autónomas, esto es, el estudio detenido de las demandas formuladas contra él y el acopio de los documentos y medios de defensa convenientes, esa finalidad está garantizada con creces por la propia reclamación administrativa previa que necesariamente ha debido proceder a la demanda y cuya sustancial identidad con ésta excluye toda de posibilidad de planteamientos nuevos que requieran estudios adicionales tan prolongados. Reclamación previa y suspensión para consulta son privilegios que se duplican sin motivo y hacen inútilmente gravoso para los particulares litigar con el Estado y las Comunidades Autónomas, a los que, sin ninguna razón seria que lo justifique, se entregan medios que pueden llegar, incluso, a desvirtuar totalmente la eficacia misma de cierto tipo de acciones que dependen esencialmente de la rapidez de la respuesta judicial»*.

¹⁶ *Op. cit.*, pp. 24 y 25.

tural y estrictas pautas de actuación, concurren igualmente en las Comunidades Autónomas. En este sentido, la Sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 24 de junio de 2003¹⁷ aplica al Servicio Andaluz de Salud, Organismo Autónomo de la Junta, el plazo de citación de veintidós días.

6.2. **Ámbito de aplicación**

El artículo 14 de la Ley 52/1997 resulta de aplicación por imperativo de la mencionada Disposición Adicional 4.^a a la Comunidad de Madrid y a sus Entidades Públicas.

6.3. **Consideraciones prácticas**

La primera de las cuestiones a reseñar es la aplicación de esta especialidad exclusivamente en los procesos civiles, si bien dentro de este orden jurisdiccional se refiere a todos sus procesos.

La suspensión se prevé, en todo caso, para que por el Letrado se recaben los antecedentes necesarios para la adecuada defensa de la Administración, Organismos y Entidades, pudiendo, en su caso, utilizar dicho trámite para elevar consulta a su Dirección General.

Solicitada la suspensión, la misma se presenta como preceptiva para el órgano judicial, toda vez que se señala por la Ley que «el juez acordará», contemplando una única causa de denegación de la suspensión, referida a que la misma produzca grave daño al interés general, causa que debe ser entendida de manera restrictiva, por cuanto la propia Ley señala que se apreciará sólo «*excepcionalmente*». Contra el auto motivado que deniegue la suspensión solicitada cabrá recurso de apelación.

El apartado 2 del artículo 14 señala un plazo de suspensión inferior para determinados procedimientos, refiriéndose a los interdictos, procedimientos del artículo 41 de la Ley Hipotecaria, aseguramiento de bienes litigiosos e incidentes. Al respecto hemos de tener en cuenta que dichos procedimientos (salvo el de los incidentes) han desaparecido con la nueva Ley de Enjuiciamiento Civil, con lo que habrá que buscar en la nueva Ley los procesos equivalentes a los desaparecidos¹⁸.

En la Instrucción 8/1999, se refiere a la suspensión del curso de los autos, su apartado 15, señalando que en las actuaciones contenciosas que, por su

¹⁷ Dicha sentencia señala que: «El artículo 82.3.c), en relación con el artículo 60.3 de la Ley de Procedimiento Laboral, establece un plazo especial de veintidós días entre la citación a la Junta de Andalucía u organismo autónomo de ella dependiente, como es el Servicio Andaluz de Salud, y la fecha de señalamiento de juicio, por ello la citación efectuada causó indefensión a la Junta de Andalucía, lo que determina la nulidad de la citación efectuada al Servicio Andaluz de Salud conforme al artículo 61 de la Ley de Procedimiento Laboral».

¹⁸ En relación con los interdictos, se reconducen todos ellos al juicio verbal, así, al interdicto de adquirir se refiere el artículo 250.1.3; al de retener o recobrar se refiere el artículo 250.1.4; al de obra nueva, el artículo 250.1.5; y al de obra ruinoso, el artículo 250.1.6. El procedimiento del artículo 41

especial trascendencia, sean clasificadas con la clave «A» por el Director General de los Servicios Jurídicos o por el Letrado-Jefe, antes de cumplimentar los escritos de demanda o contestación y de solicitud u oposición a la adopción de medidas cautelares, el proyecto de alegaciones deberá elevarse, para su visto bueno o corrección, al Director General de los Servicios Jurídicos

A tal efecto, al recibir el primer traslado, citación o notificación de órgano jurisdiccional civil, el Letrado deberá pedir al mismo la suspensión del curso de los autos, en los términos previstos por la Ley de Asistencia Jurídica al Estado e Instituciones Públicas y poner en conocimiento de la Dirección General la resolución judicial que sobre este extremo se dicte.

VII. FUERO TERRITORIAL DEL ESTADO

7.1. Consideraciones generales

El Fuero territorial del Estado viene regulado en el artículo 15 de la Ley 52/1997, que señala al respecto: *«Para el conocimiento y resolución de los procesos civiles en que sean parte el Estado, los Organismos Públicos o los órganos constitucionales, serán en todo caso competentes los Juzgados y Tribunales que tengan su sede en las capitales de provincia, en Ceuta o en Melilla. Esta norma se aplicará con preferencia a cualquier otra norma sobre competencia territorial que pudiera concurrir en el procedimiento.»*

Lo dispuesto en este artículo no será de aplicación a los juicios universales ni a los interdictos de obra ruinosa».

La plena constitucionalidad de este Fuero territorial ha sido establecida por el Tribunal Constitucional en el Auto 324/1993¹⁹, de 26 de octubre, en el que se falla que el mismo no vulnera los artículos 14 y 24.1 de la Constitución.

Señala más extensamente dicho Auto que, *«desde esta perspectiva, la regla de competencia dispuesta en el artículo 71 de la LEC no viola el derecho fundamental al juez ordinario predeterminado por la Ley por el hecho de que los Juzgados de las capitales de provincia conozcan de las reclamaciones en procesos civiles contra el Estado y sus Entidades de Derecho Público, y, en concreto —dado el juicio de relevancia de la presente cuestión de inconstitucional— porque los de la capital de la Comunidad Autónoma conozcan de las reclamaciones frente a tales Comunidades o sus Entes de Derecho Público; aunque ello suponga, ciertamente, una excepción, fundada en razones objetivas, al principio general de la legislación procesal civil. Tan legal y, en consecuencia, adecuadas a la reseñada garantía constitucional ex artículo 24.2 de la Norma Fundamental son las*

de la LH se reconduce igualmente al juicio verbal regulado en el artículo 250.1.7. El aseguramiento de bienes litigiosos se podría reconducir a la administración judicial de los artículos 630 y siguientes.

¹⁹ Dicho ATC 324/1993 se refiere al artículo 71 de la extinta Ley de Enjuiciamiento Civil, precepto que concuerda sustancialmente con el artículo 15 de la Ley 52/1997.

reglas generales de competencia territorial como este Fuero territorial dispuesto en la Ley en favor de distintos órganos del Estado y otras Instituciones públicas.

Por lo que atañe a los dos derechos fundamentales invocados en el auto de remisión (arts. 14 y 24.1 de la Constitución) baste con decir que, en cualquier caso, **la regla legal de competencia discutida permite dictar una resolución judicial motivada sobre el fondo del asunto a quienes tengan litigios con las Comunidades Autónomas o con sus Entidades de Derecho Público y accedan a los Tribunales de Justicia**, de manera que, cualquiera que éstos sean, se satisfacen las exigencias constitucionales impuestas por un derecho de prestación como es el artículo 24.1 de la Constitución.

Asimismo, no hay desigualdad discriminatoria alguna en la Ley porque la misma contemple situaciones de hecho que son distintas, según un criterio de diferenciación fundado en una razón objetiva, como es el carácter público de los Organismos y Entes contemplados en el precepto cuestionado y el interés público a que éstos atienden y les ofrezca regulaciones jurídicas consecuentemente diversas; y no es una medida exenta de razonabilidad —según reconoce el Ministerio Público— que las Comunidades Autónomas y sus Entidades de Derecho Público litiguen donde previsiblemente tengan la residencia sus servicios jurídicos, en la capital de aquélla, por el interés público en su mejor operatividad y eficacia que así se preserva; todo lo cual es una medida que tampoco parece suponer una carga excesiva o un desproporcionado sacrificio para la parte contraria —actora o demandada— en el proceso o cuando menos no se hace evidente ni tan siquiera se razona en el auto de planteamiento de la cuestión».

7.2. **Ámbito de aplicación**

El Fuero territorial del Estado se aplica a los procesos civiles en los que sea parte una Comunidad Autónoma o una Entidad Pública dependiente de ella.

La Disposición Adicional 4.^a de la Ley 52/1997 precisa, en su apartado 3, que cuando sean parte en el proceso las Comunidades Autónomas y Entidades de Derecho Público dependientes de las mismas, serán también competentes los Juzgados y Tribunales que tengan su sede en la capital de la Comunidad Autónoma en el caso de que la misma no sea capital de provincia. Esta previsión se refiere a las Comunidades de Galicia y Extremadura, cuyas capitales, Santiago de Compostela y Mérida, respectivamente, no son capitales de provincia.

7.3. **Aspectos prácticos**

Sabido es que las reglas de competencia territorial pueden ser disponibles o indisponibles, por lo que se plantea determinar la naturaleza del fuero que venimos comentando.

Procede señalar primeramente que, a nivel de resoluciones judiciales, existen diversidad de pronunciamientos, defendiendo unos su disponibili-

dad, y estableciendo otros su carácter imperativo. Así, el Auto de la Sección 9.^a de la Audiencia Provincial de Madrid de 22 de julio de 2004 aboga por considerar que es una regla disponible, señalando al respecto que *«sino por cuanto que la norma concede un fuero privilegiado en favor de los Organismos a que se refiere, que tiene carácter preferente, pero no imperativo, lo que, por una parte, excluye la apreciación de oficio de la competencia territorial conforme al artículo 58 de la Ley de Enjuiciamiento Civil (RCL 2000, 34, 962, y RCL 2001, 1892) y, por otra, permite que cuando, como es el caso, la Entidad Pública es demandante pueda renunciar al fuero privilegiado en su favor legislado [art. 6.2 del Código Civil (LEG 1889, 27)], como ha hecho el tan repetido Canal al presentar su demanda ante los órganos judiciales de Fuenlabrada»*.

Por su parte, la Sentencia de la Sección 3.^a de la Audiencia Provincial de Cantabria de 23 de mayo de 2001 defiende el carácter imperativo de esta regla de competencia territorial, señalando: *«Se está, por tanto, fijando una competencia territorial tasada, impuesta necesariamente por el Legislador, sin permitir ninguna alternativa, y para la que no cabe aducir sumisiones, tácitas o expresas, por tratarse de competencia territorial atribuida ex lege y no disponible por las partes. Es, por ello, un caso ajeno a las normas generales de sometimiento tácito, por lo que no es posible aplicar la previsión contenida en el artículo 58 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, como hace el juez de instancia»*.

Es más, la entrada en vigor de la Ley 52/1997, de 27 de noviembre (RCL 1997, 2819), de Asistencia Jurídica al Estado e Instituciones Públicas —que derogó los párrafos segundo, tercero y cuarto del art. 71 de la LEC—, ha reforzado el carácter no disponible del Fuero territorial del Estado y las Comunidades Autónomas, en su artículo 15 y Disposición Adicional 4.^a (que virtualmente transcriben el contenido del artículo 71 de la LEC derogado)».

Planteada la controversia, entiendo modestamente que debería abogarse por la indisponibilidad de este Fuero territorial, de manera que deberá aplicarse necesariamente en aquellos supuestos en los que intervenga en el juicio civil el Estado o una Comunidad Autónoma, ya sea en posición activa o pasiva. Llegamos a esta conclusión atendiendo al tenor literal del propio artículo 15, al señalar que *«serán en todo caso competentes»*, expresión suficientemente ilustrativa de la imperatividad de la regla comentada, y que excluye, por tanto, que se puedan considerar competentes para conocer de estos procesos, órganos judiciales que no sean los de las localidades señaladas. Del mismo modo, el legislador ha querido mencionar expresamente las excepciones a dicha imperatividad, excluyendo únicamente a los juicios universales y a los interdictos de obra ruinosa.

La aplicación de este Fuero no se ve excepcionada por el hecho de ser demandado el Estado o la Comunidad Autónoma juntamente con otras personas, toda vez que la atribución de la competencia territorial viene determinada por la consideración de parte en el proceso de alguna de estas Administraciones Públicas, con independencia de que se les demande solas o juntamente con otros sujetos²⁰.

²⁰ Así, la Sentencia de la Sección 1.^a de la Audiencia Provincial de Almería de 18 de octubre de

Este Fuero territorial se deberá hacer valer a través de la proposición en tiempo y forma de la pertinente declinatoria a presentar ante el Juzgado o Tribunal ante el que se hubiera interpuesto la demanda, indicando el órgano jurisdiccional al que se considera territorialmente competente. Ello sin perjuicio de que, al ser la regla del artículo 15 de la Ley 52/1997, a nuestro juicio, un Fuero territorial imperativo, pueda ser apreciada de oficio por el Juzgado o Tribunal ante el que se presente la demanda.

2001 señala al respecto: «Establecido lo anterior, ninguna diferencia sustancial se puede encontrar en el hecho de que junto al Consorcio de Compensación de Seguros exista otra u otras partes codemandadas, aunque, ciertamente, la cuestión no es pacífica en la doctrina de las Audiencias, si bien es mayoritaria la tesis de aceptar sin reservas el Fuero territorial del Estado y de los Entes Públicos, incluso en esas situaciones litisconsorciales.

Y ello, en primer lugar, porque de una interpretación gramatical del artículo 15 de la Ley antes citada de Asistencia Jurídica del Estado e Instituciones Públicas, con arreglo al principio *in claris non fit interpretatio*, cabe entender que entre todos los casos que puede contemplar la misma necesariamente ha de estar comprendido uno tan sencillo y además tan frecuente como que junto con el organismo público de que se trate, en este caso el Consorcio de Compensación de Seguros, aparezcan como demandadas otras personas. Ninguna excepción permite el precepto, salvo las que el mismo expresamente establece, que no son otras que los juicios universales y los interdictos de obra ruinoso. La amplitud de términos del artículo 15 de la Ley citada no permite distinguir si la Entidad de Derecho Público actúa como demandante o como demandada, ni si lo hace como parte única o en situación de litisconsorcio activo o pasivo con otras partes». En el mismo sentido se pronuncia, entre otras, la Sentencia de la Sección 7.ª de la Audiencia Provincial de Asturias de 22 de octubre de 2002.