

EL FUERO TERRITORIAL DEL ESTADO Y OTRAS ENTIDADES PÚBLICAS: HISTORIA, RAZÓN DE SER Y PLENA VIGENCIA EN NUESTRO ORDENAMIENTO

Por
JOSÉ MANUEL GUTIÉRREZ DELGADO
Abogado del Estado

SUMARIO: 1. Antecedentes legislativos.—2. Sentido del Fuero Territorial del Estado y otras entidades públicas.—3. Constitucionalidad del Fuero del Estado y demás entidades públicas.—4. Estudio jurisprudencial.—Conclusión.

1. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

Para un análisis adecuado del denominado fuero territorial del Estado y las entidades públicas en su regulación actual resulta conveniente comenzar por sus antecedentes legislativos y la evolución que éstos han ido sufriendo a lo largo del tiempo para, conociendo el origen, comprender mejor el actual resultado de esta figura procesal.

Estos antecedentes se encuentran en alguna medida ligados a la historia de la Dirección General de lo Contencioso y del Cuerpo de Abogados del Estado aunque, como veremos, los caminos no son absolutamente coincidentes. Por ello, al tiempo que estudiamos los precedentes normativos del fuero territorial, vamos a ir viendo algunas pinceladas de la historia del Cuerpo de Abogados del Estado que se encuentra íntimamente unida con ellos.

En esta línea debemos partir del Real Decreto de 28 de diciembre de 1849 para el establecimiento de una nueva Dirección en el Ministerio de Hacienda con el título de Dirección General de lo Contencioso. La creación de esta Dirección General se enmarca en un conjunto de actuaciones llevadas a cabo por Bravo Murillo para modernizar la organización administrativa de la época, entre las cuales pueden citarse además la creación de los Gobernadores de Provincia, el aumento del número de Visitadores Generales y de los Inspectores de impuestos. La finalidad de la Dirección General de lo Contencioso, según el preámbulo del Real Decreto, es la siguiente:

«... es de necesidad establecer una Dirección con el título de lo Contencioso, encargada especialmente de emitir dictamen en los negocios cuya resolución pueda producir accio-

nes ante los Tribunales de Justicia o los Administrativos, y de promover y facilitar la defensa de los intereses de toda especie tocantes a la Hacienda Pública que ante los mismos Tribunales se ventilen».

Se trata, pues, de mejorar y dar una eficacia a la defensa judicial de los intereses del Estado, que en ese momento se encontraba en manos del Ministerio Fiscal y que se caracterizaba por una falta de unidad de criterio, cuando no por una situación de inercia, de pasividad y de abandono (1).

El Real Decreto de 29 de diciembre de 1854 suprime la Dirección General de lo Contencioso de la Hacienda Pública y se crea la Asesoría General del Ministerio de Hacienda con funciones prácticamente semejantes a las que tenía el Centro Directivo extinguido.

Tras sucesivos acontecimientos, en el año 1881 el Ministro de Hacienda, don Juan Francisco Camacho y Alcorta, establece la Dirección General de lo Contencioso del Estado y procede a la creación del Cuerpo de Abogados del Estado por Real Decreto de 10 de marzo de 1881. Estas medidas deben enmarcarse adecuadamente en el tiempo en el que se producen. Nos encontramos en el gobierno de don Práxedes Mateo Sagasta con un ánimo claramente liberalizador y de organización moderna de la Administración con el fin de que la Hacienda Pública funcione de una manera eficaz y logre su objetivo. Así se establecen en cada provincia los Delegados de Hacienda y se crea la Inspección General de la Hacienda Pública, que junto con la defensa de la Hacienda Pública en derecho constituyen los tres pilares de esa modernización que Camacho pretende llevar a la Administración (2).

La Real Orden de 16 de abril de 1881 aprobó la compilación de las disposiciones vigentes en los diversos servicios que corren a cargo de la Dirección General de lo Contencioso del Estado y el 10 de mayo de 1881 se aprueba el primer Reglamento del Cuerpo.

En este marco, en el cual aún el Cuerpo de Abogados del Estado no había asumido plenamente la representación y defensa del Estado en juicio, se produce la Ley de 14 de octubre de 1882 adicional a la Orgánica del Poder Judicial, en cuyo artículo 57 se dice textualmente lo siguiente:

«Así que estén constituidos los nuevos Tribunales y hayan cesado los promotores en el desempeño de su destino, se encargarán directamente los Fiscales de las Audiencias, por sí o por medio de sus auxiliares, de la defensa en primera instancia del Estado, de la Administración y de los establecimientos públicos de instrucción y beneficencia en todos aquellos negocios civiles que interesen a las referidas entidades o corporaciones.

(1) Sebastián MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, *La defensa en derecho del Estado*, Civitas, 1986, pág. 38.

(2) Sebastián MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, *ob. cit.*, págs. 87 y 88.

Para el conocimiento de los asuntos de esta clase que se incoen en lo sucesivo serán únicamente competentes los Jueces de primera instancia, o los municipales en su caso de las poblaciones donde existan Audiencias.»

Se recoge aquí con total claridad y sin vacilaciones el fuero territorial que residencia los asuntos del *Estado*, la *Administración*, los *Establecimientos Públicos de Instrucción y Beneficencia* en materia civil en los Jueces de primera instancia o municipales de las *poblaciones donde exista Audiencia*. Destaco los términos en que se establece el fuero territorial porque, como veremos, algunos de estos aspectos van a ir evolucionando a lo largo del tiempo.

Siguiendo con nuestro recorrido histórico debe mencionarse el año 1886, en donde, al volver el partido liberal al gobierno y ocupar don Juan Francisco Camacho una vez más la cartera de Hacienda, se dictan dos Reales Decretos de extrema importancia, ambos en fecha 16 de marzo de 1886. Uno de ellos encomendaba a los Abogados del Estado determinadas funciones en materia fiscal. El otro reorganiza el Servicio de lo Contencioso del Estado. El resultado es la encomienda a los Abogados del Estado de la representación y defensa del Estado (3).

El Real Decreto de 16 de marzo de 1886 que reorganiza el Servicio Contencioso del Estado fue desarrollado por Orden de 9 de abril de ese mismo año (4).

El 5 de marzo de 1886 se había dictado el primer Reglamento Orgánico de la Dirección General de lo Contencioso y del Cuerpo de Abogados del Estado, al cual seguirían los Reglamentos Orgánicos de 29 de agosto de 1894, de 3 de marzo de 1902, y de 5 de marzo de 1912. Podríamos igualmente citar el Reglamento de 27 de enero de 1920, modificado por Real Decreto de 30 de abril de 1923, aunque no introducen novedades en la materia que estudiamos.

Con el Real Decreto-Ley de 12 de enero de 1915 que reorganiza el Cuerpo de Abogados del Estado y la Dirección General de lo Contencioso, en uso de la habilitación concedida por el artículo 10.b) de la Ley de Presupuestos del Estado para 1915, de 26 de diciembre de 1914, se eleva a rango de Ley la normativa correspondiente al Cuerpo de Abogados del Estado. En lo que aquí nos interesa ello tiene especial trascendencia porque se eleva a rango de Ley el denominado fuero territorial del Estado al cual se hacían dispersas referencias en la normativa reglamentaria y se confirma la

(3) Sebastián MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, *ob. cit.*, pág. 104.

(4) En ella, y en lo que aquí nos afecta, merece destacarse el artículo primero, en donde se dice lo siguiente:

«Que los referidos Abogados a quienes se designará para prestar el oportuno servicio se encarguen desde luego de la representación y defensa del Estado ante el Tribunal Supremo, Audiencias territoriales y de lo criminal y Juzgados de primera instancia o instrucción de las *capitales de provincia*.»

vigencia del artículo 57 de la Ley Adicional a la Orgánica del Poder Judicial.

Llegados a este momento de la evolución podríamos hacer una recapitulación de lo visto para reflexionar, siquiera brevemente, sobre la razón de ser de la norma procesal que estudiamos. Inicialmente la Ley Adicional a la Orgánica del Poder Judicial establece en el artículo 57 el fuero territorial al radicar el Ministerio Fiscal, que era quien en aquel momento tenía encomendada la defensa del Estado, sólo en las poblaciones donde existiera Audiencia. Cuando en 1886 los Abogados del Estado asumen estos cometidos asumen igualmente los mismos derechos, atribuciones y preeminencias del Ministerio Fiscal, teniendo su sede igualmente en las capitales de Provincia, aunque con la posibilidad de delegar funciones en los liquidadores del impuesto de derechos reales (5).

El impulso que tenía la institución procesal del fuero de las entidades públicas hace que vuelva a recogerse en el artículo 7 del Estatuto de la Dirección General de lo Contencioso y del Cuerpo de Abogados del Estado, aprobado por Real Decreto-Ley de 21 de enero de 1925, que dice lo siguiente:

«De conformidad con lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 57 de la Ley de 14 de octubre de 1882, adicional a la Orgánica del Poder Judicial, para el conocimiento de todos los asuntos de carácter civil que interesen al Estado o a los Establecimientos de instrucción y de beneficencia general, serán únicamente competentes los Jueces de primera instancia o lo municipales, en su caso, de las poblaciones donde existan Audiencias.

Exceptúanse únicamente de esta disposición los juicios universales, las demandas de pobreza y las cuestiones incidentales que tengan inmediata relación o afecten a la validez del procedimiento de asunto principal que no esté sometido a la regla establecida en el párrafo anterior.»

Supone esta norma una nueva ratificación de lo dicho en el artículo 57 de la Ley Adicional a la Orgánica del Poder Judicial de forma semejante a como hacía el Decreto-Ley de 1915 antes mencionado.

Debemos analizar ahora el valor de estas dos normas, que han subsistido hasta la reforma procesal del año 1992 que con posterioridad analizaremos. La norma del año 1915 no plantea dudas en cuanto a su rango legal, por lo que se convierte en la última referencia del establecimiento definitivo del fuero territorial del Estado en una norma con carácter legal y con vigencia no dubitada. El Real Decreto-Ley de 1925, sin embargo, sí plantea alguna cuestión digna de estudio en cuanto a su rango. Promulgado como Decreto-Ley, hay que tener presente lo dispuesto por el Decreto-Ley de 15

(5) Sebastián MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, *ob. cit.*, pág. 181.

de abril de 1931 de la República que procede a la revisión de las normas de la dictadura de Primo de Rivera. En él, en su artículo primero, apartado d), se establece la posibilidad de que sean ratificadas y/o revisadas por el nuevo gobierno las normas de la dictadura de Primo de Rivera manteniendo su rango legal. No existió una ratificación expresa del Reglamento Orgánico de 21 de enero de 1925 en estos términos, por lo que ello podría conducirnos a pensar que se encuadraría en el grupo c), que prevé el propio artículo 1 del Decreto-Ley de 15 de abril de 1931, y que reducía a rango reglamentario las normas que no eran objeto ni de la ratificación anterior ni de una derogación. Pero debemos tener en cuenta lo dispuesto por el Decreto de 30 de mayo de 1931, que con carácter general y en relación con todas las disposiciones procedentes del Ministerio de Hacienda las declaraba con subsistencia «legal» en tanto que su revisión no se lleve a término. Ello constituye un claro argumento para mantener el rango legal del Real Decreto-Ley de 1925 y, en consecuencia, del fuero territorial del Estado y otras entidades públicas allí recogido.

Continuando con la evolución normativa, muchos años después, volvemos a encontrar una norma, esta vez de carácter sectorial, que recoge dicho fuero con rango legal, cual es la Ley de Montes de 8 de junio de 1957, que en su artículo 11.6 dice lo siguiente:

«... la competencia para conocer de dichos asuntos corresponderá a las poblaciones donde exista Audiencia, según dispone el artículo 57, párrafo 2, de la Ley de 14 de octubre de 1882, adicional a la Orgánica del Poder Judicial».

En semejantes términos, y también en una norma de regulación sectorial, el artículo 121.2 de la Ley de Arrendamientos Urbanos, texto refundido de 24 de diciembre de 1964, se pronuncia en favor del fuero territorial diciendo que:

«Para el conocimiento de todos los asuntos a que esta Ley se refiere en que sea parte el Estado, los Establecimientos de instrucción o beneficencia general, serán únicamente competentes los Juzgados de las poblaciones donde exista Audiencia.»

Vemos que los términos son semejantes a los utilizados por el Estatuto de 1925 y por la Ley Adicional a la Orgánica del Poder Judicial, a la cual se remite expresamente la Ley de Montes ratificando así su vigencia.

Siguiendo el *iter* legislativo debemos citar a la Ley General Presupuestaria que tanto en el texto de 1977 como en el actual recogen, en su artículo 38, una referencia a la vigencia de las normas orgánicas de la Dirección General de lo Contencioso y del Cuerpo de Abogados del Estado. Tomando el texto vigente de la Ley General Presupuestaria, dice textualmente lo siguiente:

«La representación y defensa de la Hacienda Pública ante los Juzgados y Tribunales corresponde a los Abogados del Estado y demás letrados integrados en los Servicios Jurídicos del Estado, bajo la dependencia y directrices de la Dirección General del Servicio Jurídico del Estado, conforme a lo previsto en el artículo 447 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, y de acuerdo con las disposiciones de su Estatuto Orgánico y demás que regulan la actuación en juicio.»

En 1985 se dictan los Decretos 849 y 850, de 5 junio, que desarrollan, respectivamente, la creación del Cuerpo Superior de Letrados del Estado por la Ley 30/1984, de 2 de agosto, y la organización de los Servicios Jurídicos del Estado, quedando, no obstante, vigente en parte el Reglamento Orgánico de 27 de julio de 1943, y por supuesto, lo dispuesto por el Estatuto de 1925 en cuanto al fuero territorial del Estado.

En esta línea histórica que estudiamos debemos hacer mención, como ratificación del fuero territorial y otras especialidades procesales del Estado, a lo dispuesto en la Ley 31/1990, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1991, que en su artículo 103 crea la Agencia Estatal de Administración Tributaria. El apartado ocho de dicho artículo regula el Servicio Jurídico de la Agencia Tributaria, integrado por Abogados del Estado, y dice textualmente, en su párrafo cuarto, lo siguiente (6):

«A estos efectos serán aplicables a la Agencia las normas reguladoras de la representación y defensa en juicio de la Administración del Estado, así como las especialidades procesales por las que se rige ésta.»

En semejantes términos se han manifestado el Real Decreto 685/1993, de 7 de mayo, que desarrolla los artículos 24.4 y 35.7 de la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, respecto a la asistencia jurídica a los entes públicos Puertos del Estado y a las Autoridades Portuarias, y el Real Decreto 1414/1994, de 25 de junio, en desarrollo de lo previsto en la Ley 22/1993, de 29 de noviembre, disposición adicional decimoquinta, que regula la asistencia jurídica a las entidades estatales de Derecho Público por los Abogados del Estado.

La reforma procesal llevada a cabo por Ley 10/1992, de 30 de abril, de Medidas Urgentes de Reforma Procesal, establece de manera definitiva en la actualidad en un texto de rango legal e integrado en la Ley de Enjuiciamiento Civil el fuero territorial del Estado cuya trayectoria hemos venido analizando. El texto actualmente vigente es el artículo 71 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, que tiene la siguiente redacción:

(6) Este artículo fue modificado por la disposición adicional 17 de la Ley 18/1991, de 6 de junio, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, permaneciendo incólume el párrafo transcrito.

«Las reglas establecidas en los artículos anteriores, se entenderán sin perjuicio de lo que disponga la Ley para casos especiales.

Para el conocimiento y resolución de los procesos civiles en que sean parte el Estado, las Entidades estatales de Derecho público y los Organos Constitucionales, serán únicamente competentes los Juzgados y Tribunales que tengan su sede en las capitales de provincia, en Ceuta o en Melilla.

Las mismas reglas serán de aplicación a las Comunidades Autónomas y Entidades de Derecho Público dependientes de las mismas. Ello no obstante, 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.

Lo dispuesto en los dos párrafos anteriores no será de aplicación a los juicios universales ni a los interdictos de obra nueva y obra ruinosas.»

Esta norma merece un análisis detallado deteniéndonos en cada uno de los elementos que la integran.

Como hemos dicho, supone, en primer lugar, la reafirmación con rango indubitado de Ley y dentro de la Ley de Enjuiciamiento Civil del fuero territorial del Estado y las entidades públicas. A partir de este momento no cabe ya duda sobre su vigencia ni sobre su rango normativo, así como tampoco sobre los supuestos en que debe aplicarse dados los términos categóricos del precepto.

En segundo lugar, el fuero territorial se refiere ahora al Estado, las entidades estatales de derecho público y los órganos constitucionales, así como a las Comunidades Autónomas y entidades de derecho público dependientes de las mismas. Es decir, no se limita ya a la persona jurídica Administración General del Estado (art. 2 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, Ley 30/1992, de 26 de noviembre), sino también a las demás entidades de derecho público (art. 2.2 de la misma Ley), a las Comunidades Autónomas y las entidades de derecho público dependientes de las mismas aunque tengan distinta personalidad jurídica (arts. 2.1 y 2.2 de la Ley 30/1992) y a los órganos constitucionales, utilizando la misma expresión que el artículo 447 de la Ley Orgánica del Poder Judicial en clara alusión a aquellos órganos contemplados en la Constitución y que pueden concretarse en las Cortes Generales, el Tribunal Constitucional, el Consejo de Estado, el Consejo General del Poder Judicial, el Defensor del Pueblo y el Tribunal de Cuentas.

En tercer lugar, para que la competencia en materia civil corresponda a los Juzgados y Tribunales que tengan su sede en las capitales de provincia basta que en el procedimiento sea parte cualquiera de estas entidades, como demandante o como demandado.

Se contempla la excepción de Ceuta y Melilla, que atraen la competencia en estos casos, así como aquellos supuestos en que la capital de la Comunidad Autónoma no sea capital de provincia y sea parte en el procedimiento una Comunidad Autónoma o una entidad estatal dependiente de ella (casos de Mérida y Santiago de Compostela).

Por último, debe hacerse un comentario respecto a las excepciones que se contemplan y que se reducen en la actualidad a los juicios universales, a los interdictos de obra nueva y obra ruinosas. Como hemos visto, históricamente las excepciones que contenía la norma eran los juicios universales, las demandas de pobreza y las incidentales. La eliminación de estas últimas tiene un sentido de corrección técnica al ser innecesaria su mención ya que lógicamente los incidentes, entre los cuales se entiende el incidente de cara a la concesión del beneficio de justicia gratuita, deben correr la misma suerte que los pleitos principales y, por ello, estar sometidos al mismo fuero territorial que corresponda al pleito principal. Merece un comentario, sin embargo, la introducción de los supuestos de interdictos de obra nueva y obra ruinosas como excepción al fuero territorial. Respecto a ello debe decirse que estos interdictos tienen un carácter más de medida aseguradora que de juicio posesorio como corresponde a los interdictos de retener o recobrar y, precisamente por esta naturaleza expeditiva tendente a asegurar derechos de forma inmediata y en muchos casos la propia seguridad de las personas, es por lo que se ha estimado que resulta más adecuado un conocimiento en todo caso ligado al lugar en el cual radica la obra que pretende paralizarse o destruirse (según la regla general del artículo 63.15 de la Ley de Enjuiciamiento Civil).

No debe olvidarse a este respecto la reciente jurisprudencia del Tribunal de Conflictos de Jurisdicción (7) que sin duda, aunque de forma indirecta puesto que no se plantea la cuestión del fuero territorial abiertamente, vendrá a influir en esta materia al excluir la posibilidad del interdicto de obra nueva en los supuestos de «obra pública», concepto éste que utiliza y consolida al margen de los estrictos términos de la Ley de Enjuiciamiento Civil pero con una clara atención a lo que es la realidad social actual.

2. SENTIDO DEL FUERO TERRITORIAL DEL ESTADO Y OTRAS ENTIDADES PÚBLICAS

Hemos visto que el Fuero Territorial del Estado y de otras entidades públicas tiene un origen en la distribución de competencias del Ministerio Fiscal que se transmite a la Abogacía del Estado cuando sucede a aquél en la representación y defensa en juicio del Estado, manteniéndose a lo largo de más de un siglo en normas de carácter legal cuya vigencia ha sido reiterada, en los términos que hemos estudiado, hasta la actualidad, en que es ratificado sin ambages por la principal Ley rituaría en materia civil.

(7) Una sentencia de 20 de diciembre de 1993 y dos de 21 de diciembre de 1993.

Pensar que tal figura jurídico-procesal fuera un simple capricho u obediera a la mera comodidad de los Servicios Jurídicos de las entidades públicas entiendo que sería analizar la cuestión sin llegar a profundizar adecuadamente en las raíces de la misma.

Como ya hemos puesto de manifiesto, y de ahí el interés de la referencia histórica a la creación de la Dirección General de lo Contencioso y del Cuerpo de Abogados del Estado, la gestación de esta Institución se produce en una época en la cual se pretende y realmente se lleva a cabo una modernización de la Administración Pública que pasa por la racionalización de la estructura y los medios de la misma y por la eficacia en la consecución de los fines que le corresponden. Desde esta perspectiva de modernización y de eficacia es necesario racionalizar, ordenar y distribuir los medios, siempre limitados, con que la Administración cuenta de manera que se pueda obtener de ellos el máximo resultado de satisfacción de los intereses públicos que la Administración persigue.

Obsérvese que nos hemos desplazado, casi sin darnos cuenta, de un campo estrictamente jurídico a un campo organizativo o de teoría de la Hacienda Pública. La Administración persigue unos fines, fines que, no olvidemos, tienen una naturaleza pública y, por ello, en beneficio de todos los ciudadanos. Para satisfacer estas necesidades cuenta con unos medios materiales y presupuestarios limitados que en su mayoría son suministrados por los propios contribuyentes que se verán beneficiados por esa actuación administrativa. La racionalización y economía de medios en la Administración repercutirá en favor de todos los ciudadanos de una doble forma; de un lado, en tanto en cuanto todos verán mejor satisfechos esos fines públicos que la Administración persigue y que en beneficio de todos busca; de otro, el requerimiento de contribución económica que se hará a los ciudadanos, fundamentalmente a través de los tributos, será menor para satisfacer un nivel de exigencia igual.

En esta línea de racionalidad y economía se enmarca el fuero territorial de las entidades públicas tanto históricamente como en la actualidad.

En la actualidad los Servicios Jurídicos del Estado tienen una distribución provincial, a los que hay que añadir Ceuta y Melilla, logrando así una cobertura nacional con un mínimo costo y unos medios lo más ajustados posible. A ello contribuye el hecho de que en capitales de provincia tienen su sede la gran parte de los Juzgados, las Audiencias Provinciales y los Tribunales Superiores de Justicia. La concentración de órganos jurisdiccionales en la capital de la provincia es evidente y ello lleva incluso en la realidad a que los profesionales de la abogacía se encuentren también concentrados en esas capitales de provincia. Ello, unido a la facilidad de comunicaciones que existe en la actualidad, hace que no pueda calificarse de una grave carga para los particulares el litigar en la capital de provincia. A cambio, los medios con que la Administración tendría que dotar a sus Servicios Jurídicos caso de suprimirse dicho fuero territorial serían muy superiores y supondrían una carga mucho mayor que pesaría sobre los patrimonios de los contribuyentes, que de esta forma se verían en general perjudicados y, probablemente, menos satisfechos en sus intereses generales.

No se trata de «construir» una justificación de dicho fuero territorial, sino más bien de exponer lo que entiendo son las razones que en el siglo XIX llevaron al establecimiento de esta figura y que en la actualidad han conducido a su ratificación plena, razones que siguen siendo válidas y que justifican sobradamente la decisión legislativa adoptada.

3. CONSTITUCIONALIDAD DEL FUERO DEL ESTADO Y DEMÁS ENTIDADES PÚBLICAS

Sobre esta materia ha tenido ocasión de pronunciarse recientemente el pleno del Tribunal Constitucional en auto de 26 de octubre de 1993 en el cual inadmite la cuestión de inconstitucionalidad promovida por el Juzgado de Primera Instancia núm. 7 de Tarrasa sobre el artículo 71 de la Ley de Enjuiciamiento Civil en la redacción dada por la Ley 20/1992, de 30 de abril, de Medidas Urgentes de Reforma Procesal.

Nuestro Tribunal Constitucional es contundente a la hora de rechazar la cuestión de inconstitucionalidad en fundamento jurídico único, del cual queremos mencionar las siguientes partes que por su claridad nos dispensan de cualquier otro comentario:

«Es una jurisprudencia constitucional muy reiterada y que debe ya resultar notoria que la atribución por Ley de competencia para conocer de un asunto a uno u otro órgano de la jurisdicción ordinaria, no lesiona los derechos fundamentales reconocidos en el artículo 24 de la Constitución (sentencia del Tribunal Constitucional 43/1985, fundamento jurídico primero) a diferencia de lo que, en cambio, ocurriría si se atribuyese razonada o irrazonablemente a una jurisdicción especial (sentencia del Tribunal Constitucional 111/1984, fundamento jurídico tercero); cabiendo incluso la atribución legal de la competencia a un órgano especializado centralizado de la jurisdicción ordinaria, pero no por ello menos órgano judicial ordinario, como pueden ser la Audiencia Nacional o los Juzgados Centrales de Instrucción (sentencia del Tribunal Constitucional 199/1987, fundamento jurídico sexto). De manera complementaria de este razonamiento principal, resta entre los problemas con dimensión de legalidad —y no de constitucionalidad— la determinación del Juez competente mediante una interpretación razonada de las reglas procesales de competencia legalmente previstas.

Nuestra Constitución, según ha expuesto este Tribunal, no garantiza el derecho a un hipotético Juez natural o “Juez del lugar” como ocurre en otros ordenamientos, sino al “Juez ordinario predeterminado por la Ley”. La garantía del “Juez ordinario” supone entre nosotros: a) en primer lugar, una interdicción del “Juez excepcional...” b) al tiempo, dicha

garantía implica una “predeterminación legal”... y c) por otro lado, la mencionada garantía supone también que no puedan modificarse arbitrariamente los componentes y titulares del órgano...

Estos razonamientos acerca del contenido de dicha garantía constitucional no pueden intentar ser eludidos, como en el auto de remisión se hace...

Desde esta perspectiva, la regla de competencia dispuesta en el artículo 71 de la Ley de Enjuiciamiento Civil 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 inconstitucionalidad—, 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 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 (artículos 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.

Así mismo, no hay desigualdad discriminatoria alguna en el 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 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; además, el último párrafo del artículo 71 de la Ley de Enjuiciamiento Civil introduce a su vez una excepción a la regla general de la competencia territorial, en caso de los juicios universales e interdictos de obra nueva y obra ruinosas, por diversas razones que el legislador contempla en su libertad de configuración normativa, lo que aminora la carga que las contrapartes puedan soportar en virtud de esta prerrogativa de las mencionadas Administraciones Públicas y evidencia la inexistencia de una falta de proporcionalidad de la medida a causa de la diferenciación normativa establecida por el legislador.»

Aunque sin duda sin el valor que las Sentencias del Tribunal Constitucional tienen sobre esta materia, para completar el estudio podemos citar la sentencia de 22 de julio de 1992 dictada por la Audiencia Provincial de Ciudad Real (Sala de lo Civil, Sección Segunda, Rollo de apelación 126/92), en la cual se analiza cómo el artículo 7 del Estatuto de 1925 no es contrario ni al principio de igualdad del artículo 14 de la Constitución española, ni al derecho al Juez ordinario predeterminado por la ley que recoge el artículo 24.2 de la Norma Fundamental, ni infringe la reserva de ley.

4. ESTUDIO JURISPRUDENCIAL

Desde la vigencia del fuero territorial del Estado son prácticamente incontables las resoluciones de jurisprudencia menor, y ocasionalmente del Tribunal Supremo, en las cuales se plantea la aplicabilidad de dicho fuero territorial.

Ciertamente la jurisprudencia se ha manifestado en ocasiones entendiéndose derogado el fuero territorial del Estado y de las entidades públicas. Por remitirnos a los fallos más antiguos podemos citar la sentencia del Tribunal Supremo de 21 de febrero de 1894, a la que sigue la de 29 de septiembre de 1914, que entienden derogado lo dispuesto en el artículo 57 de la Ley Adicional a la Orgánica del Poder Judicial al encomendarse a los Abogados del Estado en perjuicio de los Fiscales la representación del Estado en los procedimientos, citando como preceptos que avalaban dicha derogación el artículo 5 del Real Decreto de 16 de marzo de 1886 y el número 2 de la Real Orden de 9 de abril del mismo año, que otorgaba la representación del Estado a sus abogados en las Audiencias, así como ante los Juzgados del territorio, pudiendo aquéllos delegar sus facultades en los liquidadores del impuesto sobre derechos reales y transmisión de bienes de las localidades respectivas.

Siguiendo en esta línea contraria al fuero territorial podemos mencionar como más importantes las sentencias del Tribunal Supremo de 27 de enero y 25 de febrero de 1992, que entienden que el fuero territorial se encuentra derogado en el momento en que se dictan.

Conviene dejar claro que estas resoluciones entienden derogado el fuero territorial contenido en el artículo 7 del Estatuto de 1925 y así la de 27 de enero dice textualmente que «... ha de subrayarse que la causa fundamental, *ratio decidendi*, emergente del criterio sustentado por el Tribunal de instancia es en exclusiva por la derogación y no vigencia aplicatoria del repetido artículo 7 estatutario, por lo que, como se dice, no cabe, pues, admitir que la tesis acertada del Tribunal sentenciador hubiera sido la de abstenerse de resolver el fondo controvertido». Sin perjuicio de que se realicen algunos comentarios *obiter dicta*, las citadas sentencias no abordan frontalmente la constitucionalidad del precepto estatutario de 1925, sino que se limitan a evaluar su vigencia y en función de ella decidir la cuestión controvertida.

Toda esta doctrina, lógicamente, se ve superada por la reafirmación de la vigencia del fuero territorial del Estado contenida en la Ley de 1992 y su inclusión en la Ley de Enjuiciamiento Civil.

Tras ella la jurisprudencia ha sido numerosa entendiendo, en su mayoría, la plena vigencia del fuero territorial de las entidades públicas sin paliativos y sin posibilidad alguna de discusión tras la reforma operada en la Ley de Enjuiciamiento Civil. Los términos de dicha Ley son claros, terminantes e indiscutibles y, por ello, no cabe realizar interpretación alguna ante tan diáfanas expresiones. A título de ejemplo podemos citar algunas resoluciones jurisdiccionales recaídas sobre la materia recientemente:

a) Con fecha 1 de julio de 1992 la Audiencia Provincial de Santander ha dictado Sentencia (Sección Primera, Rollo 438/91, Sentencia 273/92) en la cual, en abierta discrepancia con la jurisprudencia del Tribunal Supremo que acabamos de estudiar, manifiesta y razona su postura favorable a la vigencia del «fuero territorial», aun con anterioridad a la Ley 10/92, de 30 de abril, de Medidas Urgentes de Reforma Procesal (8).

(8) De especial importancia resulta también el análisis que realiza sobre la aplicabilidad temporal de la citada reforma procesal en cuanto al fuero territorial del Estado, entidades estatales de derecho público, Organos Constitucionales, Comunidades Autónomas y entidades de derecho público dependientes de éstas.

Parte la Sentencia (Fundamento de Derecho VI) de que la Reforma Procesal, por imperativo de su Disposición Final Quinta, tiene una aplicación inmediata. Por ello, *si se revocase ahora la sentencia de instancia dictada por el Juzgado de la Capital de Provincia*, entendiéndose que era incompetente territorialmente porque no se encontrase vigente el fuero territorial del Estado en aquel momento, *la conclusión sería la iniciación de nuevo del procedimiento ante el mismo Organismo Jurisdiccional que dictó la Resolución que se revoca, pues en la actualidad no cabe duda de que con base en la Reforma Procesal de 30 de abril de 1992, el fuero territorial se encuentra vigente*, y esta norma sería la aplicable al procedimiento que se iniciase por ser la que se encuentra en vigor en el momento en que el mismo transcurre.

b) El 22 de julio de 1992 la Audiencia Provincial de Ciudad Real (Sala de lo Civil, Sección Segunda) dictó Sentencia (Rollo de apelación 126/92) en la cual se confirma la vigencia del denominado «fuero territorial».

La Sala declara que el artículo 7 del Estatuto de 1925 siempre estuvo en vigor, lo cual ha resultado confirmado por la nueva redacción dada al artículo 71 de la Ley de Enjuiciamiento Civil por la Ley 10/92, de 30 de abril, de Medidas Urgentes de Reforma Procesal (que no aplica directamente al caso que dio lugar al procedimiento por ser posterior a su iniciación).

c) Con fecha 31 de julio de 1992, por el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción de Orgaz se ha dictado Sentencia (Autos de Juicio verbal 16/92) en la cual se estima la excepción de falta de competencia territorial alegada por el Abogado del Estado por aplicación del fuero territorial.

Debe partirse de la base de que la demanda se interpuso con anterioridad a la entrada en vigor de la Reforma Procesal de 30 de abril de 1992, con lo cual no podía aplicarse directamente lo dispuesto en el artículo 71 de la Ley de Enjuiciamiento Civil en su redacción dada por dicha Reforma. Sin embargo, la Sentencia considera que la inclusión en la Reforma Procesal del fuero territorial de manera inequívoca es de gran valor para la interpretación de la antigua redacción del artículo 71 de la Ley de Enjuiciamiento Civil y del Decreto-Ley de 21 de enero de 1925, «ya que si el legislador no hubiera deseado mantener el mencionado fuero especial, no lo hubiera incluido de manera expresa en el párrafo 2 del artículo 71», estimando de esta forma la incompetencia territorial.

d) Por los Juzgados de Primera Instancia núm. 5 de Granollers y núm. 1 de Igualada se dictaron sendas Sentencias en procedimientos de tercería de dominio, de fechas 31 de julio de 1992 y 1 de septiembre de 1992 respectivamente, en las cuales se declina el conocimiento de los asuntos en favor de los Juzgados de Barcelona capital al estimar la alegación de incompetencia territorial formulada por el Abogado del Estado con base en el «fuero territorial del Estado».

Ambas Sentencias declaran plenamente vigente el artículo 7 del Real Decreto de 21 de enero de 1925, sin llegar a aplicar, ni siquiera a invocar de manera interpretativa, lo dispuesto en el artículo 71 de la Ley de Enjuiciamiento según redacción dada por la reforma procesal llevada a cabo por Ley 10/92, de 30 de abril, al tratarse de procedimientos iniciados con anterioridad a la vigencia de dicha reforma procesal.

e) Con fecha 10 de noviembre de 1992, por el Juzgado de Primera Instancia núm. 2 de Hellín (Albacete) se dictó Sentencia (Autos de juicio de menor cuantía 164/91) en la cual estima la excepción de incompetencia territorial alegada por el Abogado del Estado en representación del Instituto de Reforma y Desarrollo Agrario aplicando el «fuero territorial» contenido en el artículo 71 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, en redacción

dada por la Ley 10/92, de 30 de abril, de Medidas Urgentes de Reforma Procesal (9).

f) El 3 de diciembre de 1992 se dictó Sentencia por la Audiencia Provincial de Córdoba, Sala de lo Civil, Sección Segunda, confirmando la dictada por el Juzgado de Primera Instancia número 1 de Posadas (Autos de Juicio verbal 87/91) en la cual se estima la excepción de falta de competencia territorial alegada por el Abogado del Estado por aplicación del fuero territorial (10).

g) La Audiencia Provincial de Ciudad Real en sentencia de 9 de diciembre de 1993 (Sala de lo Civil, Sección Primera, Rollo 209/93) afirma textualmente lo siguiente en su fundamento jurídico segundo:

«La incompetencia de jurisdicción fue debidamente resuelta en instancia, pues la realidad histórica del derecho nos dice que el fuero del Estado vigente al menos desde el artículo 7 del Estatuto de 1925 siempre se ha mantenido y no es una creación *ex novo* del artículo 71 de la Ley de Enjuiciamiento Civil reformado por la Ley 10/1992, sino una reafirmación para aclarar las dudas que el paso del tiempo y la ingente actividad del Estado ante los Tribunales en los más variados ámbitos había creado. Así pues, antes de la fecha de la demanda y después existió y existe fuero territorial.»

h) La Audiencia Provincial de Jaén en sentencia dictada el 18 de noviembre de 1992 (Sala de lo Civil, Rollo 505/92) confirma lo dicho por el Juzgado de Primera Instancia núm. 1 de Linares, que se declaró incompetente de la cuestión debatida por ser parte demandada el Consorcio de Compensación de Seguros.

(9) La Sentencia resulta especialmente interesante pues la demanda se interpuso con anterioridad a la entrada en vigor de la Reforma Procesal de 30 de abril de 1992 (la Providencia que admite a trámite la demanda es de 25 de septiembre de 1991), con lo cual no podría aplicarse directamente lo dispuesto en el artículo 71 de la Ley de Enjuiciamiento Civil en su redacción dada por dicha Reforma, conforme a lo ordenado por su Disposición Transitoria Primera. Sin embargo, la aplicación que de dicho precepto realiza, corrobora que su presencia no puede ignorarse por los Tribunales a la hora de valorar la vigencia del «fuero territorial», incluso aunque en el supuesto concreto la reforma no sea directamente aplicable por razones de derecho temporal.

(10) También en este supuesto la demanda se interpuso con anterioridad a la entrada en vigor de la Reforma Procesal de 30 de abril de 1992, con lo cual no podía aplicarse directamente lo dispuesto en el artículo 71 de la Ley de Enjuiciamiento Civil en su redacción dada por dicha Reforma. Sin embargo, la sentencia de la Audiencia Provincial cita tanto el Decreto-Ley de 21 de enero de 1925 como la propia Ley 10/92, concluyendo en favor de la estimación de dicho fuero territorial, que en este caso aplica al Consorcio de Compensación de Seguros, considerándolo «norma de orden público» y sin duda alguna sobre su vigencia.

1. *El supuesto en el cual el Estado o la entidad pública es sólo codemandada o codemandante en el proceso*

Cuestión largamente debatida en relación con el fuero de las entidades públicas es si debe mantenerse su operatividad cuando el Estado o la entidad pública no son los únicos demandados o demandantes en el procedimiento, sino que ocupan una posición procesal junto a otros particulares no sometidos a dicho fuero.

A mi juicio, los términos del artículo 71 de la Ley de Enjuiciamiento Civil son claros e indiscutibles ya que sólo exigen que sea parte el Estado o la entidad pública beneficiaria del fuero territorial. Estimo que no procede realizar interpretación alguna en estos supuestos dado que los términos inequívocos de la Ley no dan lugar a confusión o duda razonable (artículo 3 del Código Civil).

Es cierto que algunas resoluciones jurisdiccionales se han planteado la cuestión negando el fuero territorial de las entidades públicas en estos casos. Podemos citar como más importante la sentencia del Tribunal Supremo de 2 de octubre de 1986 en esta materia. Sin embargo, debe tenerse presente que dicha resolución del Tribunal Supremo es anterior a la reforma del año 1992 y que tras la misma la interpretación que llevase a excluir el fuero territorial cuando el Estado fuera una parte codemandada o code mandante, más que una interpretación restrictiva de la norma, supondría una interpretación más allá de los términos de la propia norma (11).

(11) En línea con la tesis que sostengo se puede citar jurisprudencia favorable tales como las siguientes resoluciones:

a) Sentencia de la Audiencia Provincial de Ciudad Real, Sala de lo Civil, Sección Primera, Rollo 198/93, de 27 de diciembre de 1993. En ella se aborda directamente el asunto expresándose de la siguiente forma:

«El argumento relativo a no ser el Estado el único demandado en el pleito, podría tener mayor peso al surgir en tal caso dos intereses distintos y ambos protegibles, debiendo estarse sin embargo a la dicción literal del artículo 71 tantas veces reseñado y entenderse que, por la propia finalidad de la norma, el fuero del Estado habrá de atraer hacia sí a cuantos demandados sean parte en el procedimiento, solución dotada de seguridad jurídica y que garantiza la eficacia de una norma que de otro modo quedaría notablemente limitada en su contenido.»

b) La Audiencia Provincial de Avila en sentencia de 16 de julio de 1993 (menor cuantía 122/92 del Juzgado de Primera Instancia de Piedrahíta) afirma tajantemente:

«A la vista de los claros e imperativos términos en que está redactado el precepto —serán únicamente competentes—, entendemos que debe ser aplicada la norma en su literalidad, tal y como lo ha efectuado el juzgador de instancia.»

c) La sentencia de la Audiencia Provincial de Córdoba de 3 de diciembre de 1992 (juicio verbal 87/91 del Juzgado de Primera Instancia núm. 1 de Posadas), ya citada, se pronuncia en favor del fuero territorial del Estado en un supuesto en el que figura como codemandado sobre el argumento de que la *causa petendi* es única y la decisión respecto a uno afecta sustancialmente a los otros demandados.

2. *Colisión del fuero territorial con la norma de competencia en los supuestos de indemnizaciones derivadas de la circulación de vehículos de motor*

La Ley Orgánica 3/1989, de 21 de junio, de actualización del Código Penal, establece en su disposición adicional primera, punto segundo, una norma de competencia propia para los supuestos de indemnizaciones derivadas de la circulación de vehículos de motor:

«En todo caso, será competente para conocer del juicio el Juez de Primera Instancia del lugar en que se causaron los daños, quien examinará de oficio su propia competencia territorial.»

Se plantea en tales supuestos la colisión de esta norma procesal con el fuero territorial del Estado que también establece una competencia con carácter de exclusividad.

La argumentación en favor del fuero territorial del Estado en esta materia giraría en primer lugar en torno a los taxativos términos del artículo 71 de la Ley de Enjuiciamiento Civil que, a mi juicio, no admiten otra posibilidad.

Por otro lado, tratándose de la colisión de dos normas procesales que establecen la competencia para supuestos especiales, la norma que contempla el fuero territorial tiene un carácter más específico al prever la competencia en supuestos que presentan una peculiaridad mayor, cual es la presencia en el procedimiento de una Administración Pública, mientras la norma contenida en la Ley Orgánica 3/1989, aun teniendo un carácter especial, se refiere a un ámbito mucho más amplio, cual es la totalidad de los procedimientos que sobre esta materia se susciten. Es decir, el fuero territorial plantearía en los supuestos que ahora analizamos una especialidad dentro de la especialidad procesal de los procedimientos seguidos por indemnizaciones derivadas de la circulación de vehículos de motor y, por ello, sería de preferente aplicación como tal norma especial.

Por último, podría invocarse el argumento meramente temporal de la posterioridad de la norma que recoge el fuero territorial, que además lo hace sin prever la excepción de los procedimientos derivados de la circulación de vehículos de motor (12).

(12) Pueden, también en este caso, citarse resoluciones judiciales que avalan la preeminencia del fuero territorial del Estado sobre la competencia establecida para los supuestos de circulación de vehículos de motor.

a) El Juzgado de Primera Instancia núm. 15 de Madrid en sentencia de 29 de enero de 1991 (juicio verbal 701/90), a pesar de tratarse de un supuesto de los previstos en la Ley Orgánica 3/1989, estima que la demanda está correctamente formulada en Madrid «porque en los procedimientos en los que es parte el Estado se han de presentar en la capital de la provincia donde tiene su sede la Abogacía del Estado».

b) La Audiencia Provincial de Ciudad Real (Sala de lo Civil, Sección Segunda, Rollo de apelación 126/92) en sentencia de 22 de julio de 1992, ya citada, plantea la colisión entre ambas normas de competencia entendiendo que el artículo 7 del Estatuto de 1925, que

CONCLUSIÓN

He realizado en este artículo un recorrido histórico por los avatares que ha sufrido el fuero territorial del Estado y otras entidades públicas a lo largo de su existencia, viendo cuál fue la razón de su nacimiento y supervivencia, al tiempo que analizando, siquiera fragmentariamente, la jurisprudencia y las opiniones que se han vertido sobre esta controvertida materia.

La cuestión tiene envergadura jurídica y práctica suficiente para que sigan produciéndose resoluciones no siempre unívocas interpretando los distintos aspectos aquí tratados y otros que pueden ir surgiendo.

Junto a esta exposición he vertido, qué duda cabe, la que es mi opinión personal sobre las distintas cuestiones analizadas procurando argumentar en torno a ellas de forma rigurosa, buscando además el oportuno apoyo jurisprudencial. En la medida en que lo haya conseguido me sentiré satisfecho no sólo por el número de lectores que puedan compartir mi posición, sino también por el número de aquellos que formulen un razonamiento sólidamente fundado en derecho para rebatirla.

siempre estuvo en vigor y que ha resultado confirmado por la nueva redacción dada al artículo 71 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, es una especialidad que debe primar sobre la norma de competencia de la Ley Orgánica 3/1989.

c) La Audiencia Provincial de Valencia, Sala de lo Civil, Sección Octava (Rollo 1077/92), con fecha 5 de marzo de 1993 dicta auto que dice textualmente lo siguiente:

«Si bien es cierto que según el apartado 2 de la disposición adicional primera de la Ley de 21 de junio de 1989 la competencia territorial para conocer esta clase de asuntos corresponde al Juez de Primera Instancia del lugar en que se causen los daños, esta norma cede ante otra más especial como es la establecida en el artículo 71 de la Ley de Enjuiciamiento Civil conforme a la redacción dada de 30 de abril.»

d) El Juzgado de Primera Instancia núm. 45 de Madrid (juicio verbal civil 335/93) en auto de 6 de mayo de 1993 se pronuncia en favor de la misma tesis.

e) La Audiencia Provincial de Málaga, el 9 de junio de 1993 (apelación civil 348/93 de la Sección Quinta) se pronuncia en favor del fuero territorial del Estado argumentando:

«Es evidente que el legislador en este precepto no ha establecido excepción alguna y que ha de aplicarse tanto a los declarativos como a los especiales, de los que sólo libra expresamente a los juicios universales y a los interdictos de obra nueva y obra ruinosas; no al verbal sobre hecho del tráfico.»