

SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

15802 *Sala Segunda. Sentencia 155/2020, de 4 de noviembre de 2020. Recurso de amparo 1998-2019. Promovido por don Valentín Orús Dotu respecto de la sentencia dictada por un juzgado de lo contencioso-administrativo de Barcelona que inadmitió su demanda de reclamación de intereses de demora por el retraso en el pago de las facturas por suministro de medicamentos a pacientes del sistema público de salud. Vulneración del derecho a la tutela judicial (acceso a la justicia y motivación): resolución judicial que niega legitimación activa a quien no es parte en un convenio administrativo de atención farmacéutica e invoca el derecho a la igualdad como impedimento de un eventual cambio de criterio (STC 80/2020).*

ECLI:ES:TC:2020:155

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional compuesta por la magistrada doña Encarnación Roca Trías, presidenta y los magistrados, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Antonio Narváez Rodríguez y don Ricardo Enríquez Sancho, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 1998-2018, promovido por don Valentín Orús Dotu, representado por el procurador de los tribunales don Arturo Romero Ballester y asistido por el abogado don José Luis Aguilar Jiménez, frente al auto de 14 de febrero de 2018 dictado por la Sección Primera Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo que desestima el recurso de queja núm. 685-2017, interpuesto contra el auto de 24 de octubre de 2017 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 9 de Barcelona que denegó la preparación del recurso de casación formulado contra la sentencia del citado juzgado de 4 de mayo de 2017 (procedimiento abreviado núm. 348-2016). Ha sido parte el Servicio Catalán de Salud, representado por el procurador de los tribunales don Jordi Fontquerni Bas y asistido por el letrado don Jaume Olària i Sagrera, y ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido ponente la magistrada doña Encarnación Roca Trías.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en este tribunal el día 13 de abril de 2018, el procurador de los tribunales don Arturo Romero Ballester, en nombre y representación de don Valentín Orús Dotu, interpuso recurso de amparo contra las resoluciones judiciales mencionadas en el encabezamiento.

2. Los hechos en los que tiene su origen el presente recurso, y relevantes para su resolución, son, en síntesis, los siguientes:

a) El recurrente, farmacéutico de profesión, reclamó en su momento intereses de demora por los pagos tardíos del Servicio Catalán de Salud a la oficina de farmacia de su titularidad. Dichos retrasos en el cumplimiento de las obligaciones de pago, se

habrían dado en las liquidaciones correspondientes al período comprendido entre los meses de enero de 2012 a octubre de 2015.

b) La reclamación fue desestimada mediante la resolución dictada por el director del citado Servicio Catalán de Salud, de 1 de agosto de 2016, por entender que el legitimado para instar dicha solicitud no era el titular de la oficina de farmacia, sino el Colegio de Farmacéuticos.

c) Disconforme con lo anterior, interpuso demanda de lo contencioso-administrativo que fue desestimada mediante sentencia de 4 de mayo de 2017 dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 9 de Barcelona. La sentencia desestima la demanda al considerar que «falta en autos a la persona física recurrente la legitimación activa *ad causam* precisa para el ejercicio de la acción jurisdiccional formulada por parte de la misma en esta sede impugnatoria contra la concreta actuación administrativa recurrida». La sentencia da cuenta de la diversidad jurisprudencial dictada al respecto y concluye el razonamiento con una cita literal de una sentencia anterior del mismo juzgado dictada en un caso similar, y deniega por ello la legitimación, confirmando el parecer de la administración.

d) Se interpuso recurso de casación alegando la vulneración del art. 24.1 CE y art. 19.1 Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa (LJCA). Dicho recurso se tuvo por no preparado mediante el auto de 24 de octubre de 2017 del citado juzgado, por entender que la sentencia no era susceptible de extensión de efectos, «pues su fallo es desestimatorio, de manera que no reconoce una situación jurídica individualizada a favor de una o varias personas, ni ha sido dictada en materia tributaria, de personal al servicio de la administración pública o de unidad de mercado».

e) El mencionado auto fue objeto de recurso de queja ante el Tribunal Supremo, que fue resuelto mediante auto de fecha 14 de febrero de 2018 por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, desestimando el mismo. Considera el citado órgano judicial «que, en efecto, no se cumple el doble presupuesto de recurribilidad que exige el artículo 89.2 a) LJCA en relación con el ya citado artículo 86.1 *in fine* LJCA [...]. Que se puedan ver afectadas miles de oficinas de farmacia por la doctrina contenida en la sentencia impugnada, como asevera el recurrente, no permite desconocer dicho presupuesto, sino, a lo sumo, fundar la concurrencia del supuesto de interés casacional que establece el artículo 88.2.c) de la Ley de esta Jurisdicción. Empero si la sentencia es irrecurrible, por no ser susceptible de extensión de efectos, mal puede examinarse por esta Sala si concurre el expresado interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia».

3. El demandante de amparo denuncia la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE), por haber negado el juzgado legitimación al recurrente para reclamar al Servicio Catalán de Salud el abono de los intereses de demora por el retraso en el pago de la factura de los medicamentos suministrados a pacientes del sistema público de salud. Defiende que no existe ningún óbice procesal u obstáculo legal que permita fundamentar el criterio seguido por el Servicio Catalán de Salud y el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 9 de Barcelona.

4. Por providencia de fecha 9 de abril de 2019, la Sección Tercera de este tribunal acordó la admisión a trámite del recurso de amparo, apreciando que en el mismo concurre una especial trascendencia constitucional como consecuencia de que la doctrina de este tribunal sobre el derecho fundamental que se alega, podría estar siendo incumplida de modo general y reiterado por la jurisdicción ordinaria o pudieran existir resoluciones judiciales contradictorias sobre el derecho fundamental [STC 155/2009, FJ 2 e)]. Asimismo, en aplicación de lo dispuesto en el art. 51 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), se acordó dirigir atenta comunicación al Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Primera y al Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 9 de Barcelona, para que, en plazo no superior a diez días, remitieran certificación o fotocopia adverada de las actuaciones correspondientes al recurso de queja núm. 685-2017 y al procedimiento abreviado núm. 348-2016, respectivamente, previo emplazamiento de quienes fueron parte en el mencionado

procedimiento, con excepción de la parte recurrente en amparo, para que en el plazo de diez días pudieran comparecer en este procedimiento constitucional. Igualmente se reclama el expediente administrativo al Servicio Catalán de Salud.

5. Mediante escrito registrado el 27 de mayo de 2019, el procurador de los tribunales don Jordi Fontquerni Bas solicitó que se le tuviera por personado en el presente recurso en representación del Servicio Catalán de Salud.

6. Por diligencia de ordenación de 3 de junio de 2019, se tuvo por personado al procurador don Jordi Fontquerni Bas en nombre y representación del Servicio Catalán de Salud, y, conforme determina el art. 52.1 LOTC, se acordó dar vista de las actuaciones a las partes personadas y al Ministerio Fiscal, por el plazo común de veinte días, para que pudieran presentar las alegaciones que estimaren pertinentes.

7. El 8 de julio de 2019 se registró el escrito de alegaciones del Servicio Catalán de Salud, en el que solicitó la inadmisión y, subsidiariamente, la desestimación del recurso de amparo.

En su escrito defiende que la demanda de amparo presentada de contrario no puede ser admitida por los siguientes motivos. En primer lugar, porque «[e]l recurrente se ha amparado en la inadmisión de su escrito de preparación del recurso de casación ante el Tribunal Supremo y en este posterior recurso de amparo para intentar reabrir una segunda instancia de revisión no prevista por la Ley». Aduce que «[l]a presente acción no se basa en ningún defecto de forma de los actos procesales llevados a cabo por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 9 de Barcelona que haya causado una efectiva indefensión y, además, la cuestión sobre la que se construye el presente recurso de amparo (la legitimación para reclamar ante el Servei Català de la Salut) ha constituido precisamente el objeto del litigio puesto que ese era el pronunciamiento de la resolución administrativa cuya revisión se sometió a la jurisdicción contencioso-administrativa en el procedimiento del recurso administrativo». Defiende que es «el desacuerdo con el fallo emitido por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 9 de Barcelona [...] la verdadera causa y fundamento del recurso de amparo». En segundo lugar, niega que la cuestión planteada en el recurso de amparo reúna el requisito de la especial trascendencia constitucional exigida por el art. 49.1 in fine LOTC, ya que no resulta incardinable en ninguno de los supuestos en los que la doctrina del Tribunal Constitucional ha concretado la existencia de especial trascendencia constitucional.

8. El día 26 de julio de 2019 presentó sus alegaciones el fiscal, solicitando se otorgue el amparo solicitado.

Tras exponer los antecedentes del caso, procede a analizar el objeto del recurso, haciendo referencia al agotamiento de la vía judicial. Considera que si bien la propia sentencia impugnada de 4 de mayo de 2017 descartaba rotundamente la procedencia del recurso de apelación añadía, a continuación, «sin perjuicio de lo establecido en la actual redacción del art. 86 de la misma ley respecto al recurso de casación». De esta manera –añade el fiscal– «ni declaraba la firmeza por irrecurribilidad de la sentencia dictada, ni cerraba el paso a un posible recurso de casación». Por ello, y recordando, por todas, la STC 267/2000, de 13 de noviembre, considera que no ha habido por parte del recurrente prolongación artificial de la vía judicial previa. Además, entiende bien agotada la vía judicial pese a que no consta formulado incidente de nulidad de actuaciones, recordando lo dispuesto en el ATC 54/2017, de 20 de abril, por cuanto hubiera conllevado una reiteración de las cuestiones ya planteadas e invocadas con anterioridad.

Seguidamente, hace referencia a la doctrina constitucional sobre el derecho de acceso a la jurisdicción y su aplicación a la legitimación respecto de la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, y a la normativa aplicable. Afirma el fiscal que, aunque el recurrente no intervino en la suscripción del convenio de asistencia farmacéutica, no cabe duda de que las obligaciones que constituyen el núcleo esencial del mismo se realizan precisamente por las oficinas de farmacia, bajo la supervisión y responsabilidad del profesional farmacéutico, que es a lo que se compromete el Consejo de Colegios Farmacéuticos de Cataluña frente al Servicio Catalán de Salud, ya que, legalmente, son aquellas las que tienen atribuida la adquisición, custodia, conservación y

dispensación de medicamentos y productos sanitarios. En coherencia con dicha prestación del servicio, el convenio establece la obligación de pago a cargo del Servicio Catalán de Salud y en favor de los farmacéuticos titulares de las oficinas de farmacia. Por tanto, es la oficina de farmacia quien asume la dispensación de medicamentos, la responsabilidad por la misma, y la que efectúa el desembolso económico que permite tener la disponibilidad necesaria para facilitar los medicamentos a que está obligada para colaborar con el sistema de salud.

En tales circunstancias, estima el fiscal que no resulta una interpretación adecuada al art. 24.1 CE denegar la condición de legitimado al demandante que, a su juicio, ostenta un interés legítimo evidente. Es la oficina de farmacia la que ha facilitado la disponibilidad y entrega de los medicamentos, y es acreedora a la contraprestación económica que, correlativamente, debe percibir a cargo del Servicio Catalán de Salud, con las consecuencias a su favor pudieran derivarse del incumplimiento o retraso en aquel pago. Y del éxito o no de la pretensión ejercitada se deriva, sin duda, un efecto que tiene para la actora una trascendencia, ventaja o utilidad jurídica, tanto de carácter económico –por el importe de los intereses moratorios–, como profesional, al constituir un elemento estructural del ejercicio profesional farmacéutico el disponer de fondos para el cumplimiento de sus obligaciones legales y convencionales, primordialmente, la adquisición de medicamentos para su dispensación a la población en las condiciones establecidas.

A ello no es óbice la reclamación eventualmente efectuada por el Consejo de Colegios Farmacéuticos de Cataluña, pues las funciones que le atribuye el convenio se asimilan más a las de gestión y coordinación en la recogida, control y presentación al cobro de las facturas de sus colegiados, pero sin incluir la prestación directa del servicio que se erige en determinante de la obligación de pago. Además, esa función de tramitación y gestión no puede enervar la capacidad procesal y autónoma para efectuar la reclamación de sus derechos a las oficinas de farmacia, sin que exista cobertura que le otorgue su representación en exclusiva para dicha reclamación, y sin que el hecho de que el propio consejo general haya reclamado el abono de facturas en nombre de otros farmacéuticos excluya, con carácter general, la reclamación individual de los afectados.

En definitiva, para el fiscal, en las resoluciones recurridas parece producirse una confusión entre el significado o alcance del antiguo interés directo y el actual concepto constitucional de interés legítimo del art. 19.1 a) LJCA a la luz de la tutela judicial efectiva del art. 24.1 CE, siendo desproporcionadamente rigurosa y reducida la interpretación que vincula el concepto de «parte contractual» con interés legítimo. La función que se desarrolla por la oficina de farmacia queda afectada por el éxito o no de la pretensión que se pretende ejercitar, pues el cobro o no de los intereses moratorios supondría, en caso positivo, una ventaja o utilidad jurídica, o un perjuicio en el caso negativo, de no prosperar la pretensión ejercita lo que dota de contenido la legitimación del recurrente.

Por todo ello, concluye el fiscal, la interpretación del art. 19.1 a) LJCA que identifica persona interviniente/contratante con persona legitimada para reclamar el abono de los intereses derivados del retraso en el pago por parte del Servicio Catalán de Salud en relación con las oficinas de farmacia, que son las que prestan directamente el servicio de atención y dispensación farmacéutica y soportan los perjuicios por la demora en el pago de las facturas, supone una interpretación basada en criterios que, por su rigorismo y formalismo excesivo, revelan una clara desproporción entre los fines que aquellas causas preservan y los intereses que se sacrifican, trasmutando la concurrencia del presupuesto en cuestión en arbitrario o irrazonable, en sentido constitucional y, por ende, contrario a la doctrina del Tribunal Constitucional. Razón por la cual solicita el otorgamiento del amparo por vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva del recurrente, en su manifestación de acceso a la jurisdicción.

9. La representación del demandante de amparo no ha formulado alegaciones.

10. Por providencia de 3 de noviembre de 2020 se señaló para la deliberación y votación de la presente sentencia el día 4 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Objeto del recurso y pretensiones de las partes.

El recurso de amparo se interpone contra la sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 9 de Barcelona de 4 de mayo de 2017 y contra el auto de 14 de febrero de 2018 dictado por la Sección Primera de Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo que desestima el recurso de queja formulado contra el auto de 24 de octubre de 2017, dictado por el citado juzgado, que deniega la preparación del recurso de casación.

El recurso denuncia la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión del recurrente por las resoluciones judiciales impugnadas, al haberle negado el juzgado legitimación para reclamar al Servicio Catalán de Salud el abono de los intereses de demora por el retraso en el pago de la factura de los medicamentos suministrados, por no ser parte en el convenio de atención farmacéutica suscrito entre el Servicio Catalán de Salud y el Consejo de Colegios Farmacéuticos de Cataluña.

Por su parte, la representación del Servicio Catalán de Salud ha solicitado la inadmisión del recurso de amparo, por la concurrencia de determinados óbices, y, subsidiariamente, su desestimación. En cambio, el fiscal ha interesado la estimación del amparo, al entender que, tal como sostiene el actor, se ha vulnerado su derecho a la tutela judicial efectiva, en la vertiente del acceso a la jurisdicción, al denegarle legitimación para reclamar el abono de los intereses de demora en vía contencioso-administrativa.

2. Examen de los óbices procesales.

Antes de proceder al examen de la queja articulada por la demandante de amparo, es necesario dar respuesta a los óbices procesales opuestos por la representación del Servicio Catalán de Salud, en los que apoya su solicitud de inadmisión del recurso de amparo.

En primer lugar, se alega que el recurrente se ha amparado en la inadmisión de su escrito de preparación del recurso de casación ante el Tribunal Supremo y en este posterior recurso de amparo para intentar reabrir una segunda instancia de revisión no prevista por la ley. Dicha alegación debe ser rechazada. Como se ha puesto de manifiesto, el objeto de la demanda de amparo es la denuncia de la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE), en su vertiente de acceso a la jurisdicción, al haber negado el juzgado legitimación al demandante de amparo para reclamar al Servicio Catalán de Salud el abono de los intereses de demora por el retraso en el pago de la factura de los medicamentos suministrados por aquel, a pacientes del sistema público de salud. Dicha resolución judicial, posteriormente recurrida en casación, confirmaba la falta de legitimación previamente declarada por la resolución de 1 de agosto de 2016, y es ahora, ante este tribunal, cuando se denuncia dicha conculcación, sin que pueda además entenderse que el recurrente haya incurrido en un alargamiento improcedente de la vía judicial previa a la interposición del presente recurso de amparo, a consecuencia de no haberse tenido por preparado el recurso de casación.

También considera la representación del Servicio Catalán de Salud que el recurso de amparo debe inadmitirse por carecer de especial trascendencia constitucional, al no tener encaje en ninguno de los supuestos enunciados por este tribunal. Este óbice también ha de ser rechazado. Como dice la STC 80/2020, de 15 de julio, FJ 2, «[e]n puridad, no sería necesario examinar la objeción, que no es procesal, sino referida al fondo del asunto, toda vez que esta fue una cuestión objeto de especial examen por parte de este tribunal en el momento de admitir a trámite el recurso de amparo, de acuerdo con lo exigido por el art. 50.1 LOTC». Se debe advertir que «en relación con el requisito de la especial trascendencia constitucional del recurso de amparo, hemos declarado, entre otras muchas, en las SSTC 172/2016, de 17 de octubre, FJ 2,

y 22/2017, de 13 de febrero, FJ 2, que corresponde únicamente a este Tribunal Constitucional apreciar en cada caso la existencia o inexistencia de esa 'especial trascendencia constitucional', esto es, si el contenido del recurso justifica una decisión sobre el fondo, atendiendo, conforme al art. 50.1 b) LOTC, a 'su importancia para la interpretación de la Constitución, para su aplicación o para su general eficacia y para la determinación del contenido y alcance de los derechos fundamentales'. Pues bien, en el presente caso, en la providencia de admisión a trámite del recurso este tribunal ha apreciado que el mismo cuenta con especial trascendencia constitucional porque la doctrina sobre el derecho fundamental que se alega podría estar siendo incumplida de modo general y reiterado por la jurisdicción ordinaria o pudieran existir resoluciones judiciales contradictorias sobre el derecho fundamental [STC 155/2009, FJ 2 e)]. En la argumentación de la demanda de amparo, se ha puesto de relieve que, ante las reclamaciones de farmacéuticos solicitando el abono de intereses de demora, unos órganos jurisdiccionales están considerando que cuentan con legitimación para el ejercicio de esa pretensión y otros no.

3. Aplicación de la doctrina de la STC 80/2020, de 15 de julio.

Una vez descartados los óbices procesales opuestos al recurso de amparo, procede resolver la queja articulada por el recurrente en aplicación de la doctrina expuesta en la STC 80/2020, de 15 de julio, en su FJ 4. En un supuesto sustancialmente idéntico al presente, este tribunal afirmó: «Si la actora está obligada en virtud del concierto a efectuar una prestación, y si tiene derecho al pago por sus servicios, debe poder también reclamar el cumplimiento de esa contraprestación así como las consecuencias que se deriven de su incumplimiento temporáneo; consecuencias que suponen una evidente ventaja o utilidad jurídica para la actora, en este caso con un contenido económico, y que la hacen merecedora de ostentar un interés legítimo, y de defenderlo, sin necesidad de canalizar su acción a través del Consejo de Colegios Farmacéuticos de Cataluña. Y, mucho menos, se le puede requerir un acuerdo previo de la junta general de aquella corporación para poder ejercitarla, como se afirma en la sentencia impugnada. La denegación de la legitimación para actuar por sí misma y la imposición de que encauce la reclamación a través del consejo colegial no se cohonestan, en definitiva, con las exigencias del derecho a la tutela judicial efectiva consagrado en el art. 24.1 CE, en su vertiente de acceso a la jurisdicción, de modo que la decisión judicial se ha de considerar lesiva del derecho de la recurrente en amparo».

Se consideró entonces que el órgano judicial había lesionado «el derecho al acceso a la jurisdicción de manera desproporcionada, contraria a la amplitud que desde la perspectiva constitucional debe guiar las reglas de atribución de legitimación activa». En el presente caso, y en aplicación de la doctrina expuesta, se ha de concluir afirmando que la sentencia de 4 de mayo de 2017, en cuanto inadmitió la pretensión de la parte actora, negándole un pronunciamiento sobre el fondo del asunto por considerar que carecía de legitimación activa, vulneró su derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión.

La aplicación de esta doctrina al presente recurso, conlleva a la apreciación de la vulneración denunciada, la estimación de la pretensión de amparo y la anulación de las resoluciones recurridas, con retroacción de las actuaciones al momento inmediatamente anterior al del dictado de la sentencia por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 9 de Barcelona, para que este pronuncie nueva resolución que sea respetuosa con el derecho fundamental vulnerado.

FALLO

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

Ha decidido

Estimar el recurso de amparo interpuesto por don Valentín Orús Dotu y, en consecuencia:

1.º Declarar que ha sido vulnerado su derecho fundamental a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE).

2.º Restablecerle en su derecho y, a tal fin, declarar la nulidad de la sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 9 de Barcelona de 4 de mayo de 2017 y del auto de 24 de octubre de 2017, recaídos ambos en el procedimiento abreviado núm. 348-2016, así como del auto de 14 de febrero de 2018 dictado por la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Primera, del Tribunal Supremo en el recurso de queja núm. 685-2017.

3.º Retrotraer las actuaciones al momento inmediatamente anterior al de dictarse la primera de dichas resoluciones, para que el órgano judicial pronuncie una nueva que sea respetuosa con el derecho fundamental reconocido.

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

Dada en Madrid, a cuatro de noviembre de dos mil veinte.—Encarnación Roca Trías.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Antonio Narváez Rodríguez.—Ricardo Enriquez Sancho.—Firmado y rubricado.