

Wolters Kluwer España

## **Tribunal Constitucional, Pleno, Sentencia 174/1995 de 23 Nov. 1995, rec. 2112/1991**

Ponente: García-Mon y González Regueral, Fernando.

Nº de sentencia: 174/1995

Nº de recurso: 2112/1991

LA LEY JURIS: 651/1996

TUTELA JUDICIAL EFECTIVA: a) potestad del Estado, atribuida al poder judicial, que consiste en la prestación de la actividad jurisdiccional por Jueces y Tribunales; b) LIMITES DE REGULACION LEGISLATIVA: la facultad legislativa no puede incidir en el contenido esencial de ese derecho imponiendo para su ejercicio obstáculos o trabas arbitrarios que lo dificulten. ARBITRAJE OBLIGATORIO Y SUSTITUTORIO DE LA DECISION JUDICIAL: lesiona el derecho constitucional de tutela judicial efectiva cuando la exclusión de tal arbitraje sólo puede eludirse a través de un convenio entre todos los interesados, con lo que se condiciona la acción de un demandante al consentimiento de otra u otras partes. ARBITRAJE Y AUTONOMIA DE LA VOLUNTAD: a) el arbitraje es un medio para la solución de conflicto basado en la autonomía de la voluntad de las partes y supone una renuncia a la jurisdicción estatal por la del árbitro o árbitros; es, pues, un equivalente jurisdiccional que resulta compatible, en principio con la Constitución; b) INCONSTITUCIONALIDAD: incurre en ella el precepto que, desconociendo la autonomía de la voluntad «de todas las partes» implicadas en el conflicto, exige un pacto expreso para evitar el arbitraje y acceder a la vía judicial. CONTROL JUDICIAL DEL LAUDO ARBITRAL: al quedar limitado al aspecto meramente externo y de fondo sobre la cuestión sometida al arbitraje, se produce un juicio judicial externo que no garantiza la tutela judicial efectiva. LEY DE ORDENACION DE LOS TRANSPORTES TERRESTRES: inconstitucionalidad de su artículo 38.2 sobre arbitraje obligatorio.

### **Texto**

El Pleno del Tribunal Constitucional compuesto por don Alvaro Rodríguez Bereijo, Presidente, don José Gabaldón López, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Vicente Gimeno Sendra, don Rafael de Mendizábal Allende, don Julio Diego González Campos, don Pedro Cruz Villalón, don Carles Viver i Pi-Sunyer, don Enrique Ruiz Vadillo, don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, don Javier Delgado Barrio y don Tomás S. Vives Antón, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En las cuestiones de inconstitucionalidad núms. 2.112/91 y 2.368/95 planteadas por la Sección Tercera de la Audiencia Provincial de Burgos y el Juzgado de Primera Instancia núm. 36 de Barcelona, respectivamente, en relación con el párrafo primero del art. 38.2 de la Ley 16/1987, de Ordenación de los Transportes Terrestres, por supuesta vulneración de los arts.14,24.1, 53.1 y 3 y 117.3 de la Constitución. Han comparecido el Abogado del Estado y el Fiscal General del Estado, y ha sido Ponente el Magistrado don Fernando García-Mon y González-Regueral, quien expresa el parecer del Tribunal.

### **Antecedentes**

1. Con fecha de 22 de octubre de 1991 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal un Auto de la Sección Tercera de la Audiencia Provincial de Burgos, de 21 de septiembre de 1991, por el que se promueve cuestión de inconstitucionalidad sobre el párrafo primero del art. 38.2 de la Ley 16/1987, de Ordenación de los Transportes Terrestres (en adelante, L.O.T.T.), por entender que dicho precepto vulnera los arts.14,24.1 y 117.3 de la Constitución.

La cuestión se plantea al hilo del recurso de apelación planteado por la compañía de transportes «G. Burgos, S. A.», frente a la sociedad mercantil «F., S.A.», contra la Sentencia del Juzgado de Primera Instancia núm. 1 de Miranda de Ebro, dictada en juicio de cognición sobre reclamación del pago del precio de un contrato de transporte por carretera. La Sección Tercera de la Audiencia Provincial de Burgos, una vez concluso el procedimiento, suspendió el plazo para dictar Sentencia, y tras oír al Fiscal y a las partes sobre la pertinencia de plantear la cuestión de inconstitucionalidad sobre el art. 38.2, párrafo primero, de la L.O.T.T., dictó el Auto de referencia

cuya argumentación se resume a continuación.

Se dice en el Auto de planteamiento que el precepto cuestionado impide a la Sala entrar en el estudio del fondo del asunto, pues la declaración de inconstitucionalidad del mismo sería determinante para que aquélla pudiera fallar la litis, sin tener que apreciar de oficio su falta de jurisdicción. Sostiene el órgano judicial que el precepto cuya posible inconstitucionalidad se plantea obliga imperativamente a quienes intervienen en un contrato de transporte a que resuelvan sus controversias ante las Juntas Arbitrales cuando la cuantía no exceda de 500.000 pesetas, salvo pacto expreso en contrario. Así se infiere de los términos imperativos en los que está redactado el párrafo primero del art. 38.2 y de su lectura contrastada con el párrafo segundo de dicho artículo, que, cuando la cuantía de la controversia sea superior a medio millón de pesetas faculta a los interesados a acudir a las Juntas Arbitrales pero no les impone dicha comparecencia como ocurre en el párrafo primero. Esto así, resulta que el problema que efectivamente plantea la norma cuestionada no es el de la conciliación previa, como ocurría con las denominadas Juntas de Conciliación e Información del Transporte Terrestre, antecedente más próximo de las actuales Juntas Arbitrales, ni el de la actuación arbitral de éstas sino el de que dicha actuación arbitral se imponga coactiva e imperativamente, pues el precepto en cuestión no regula un arbitraje previo a la vía judicial, sino que establece un arbitraje propiamente dicho, esto es, sustitutorio de la vía jurisdiccional, ya que si bien no impide que las partes acudan a la vía judicial para resolver sus controversias, sí limita seriamente esta facultad al condicionarla a que se pacte expresamente dicha posibilidad.

A tenor de lo expuesto, el párrafo primero del art. 38.2, a juicio del órgano que promueve la presente cuestión, contradice el derecho a obtener la tutela judicial efectiva (art. 24.1 C.E.), concebido éste según expresión de la STC 197/1988, como «el poder jurídico que tienen los titulares de derechos e intereses legítimos de acudir a los órganos jurisdiccionales para reclamar la resolución de un conflicto», pues no puede entenderse de otra manera la exigencia que establece el precepto cuestionado de que para acceder a los Tribunales de Justicia sea preciso obtener el acuerdo o el consentimiento de la otra parte contratante. El legislador en la regulación legal del derecho a la tutela judicial efectiva debe respetar su contenido esencial (art. 53.1 C.E.), y, en consecuencia, no puede, por ser contrario a dicho contenido, condicionar el acceso a la jurisdicción a que exista un pacto expreso con el otro contratante para que un ciudadano pueda acudir a los Tribunales, pues éste es el contenido esencial del derecho y, por tanto, es intangible para el legislador, quien quizás podía establecer la obligatoriedad de una conciliación o arbitraje previo a la vía contenciosa, pero no sustituir la misma por un arbitraje obligatorio. Ni el art. 24.1 de la Constitución, ni los arts. 10 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, 14.1 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, 6.1 del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales permiten que el acceso a los Tribunales de Justicia quede supeditado a impedimento o requisito semejante a obtener la aquiescencia de un contratante para dirimir las controversias que surjan entre ellos.

De igual modo, el precepto cuestionado colisiona con el art. 117.3 de la Constitución, al impedir que una cierta materia, cual es la constituida por las controversias surgidas entre quienes pactan un contrato de transporte terrestre, resulte ajena a su enjuiciamiento por los Tribunales de Justicia si su cuantía no excede de 500.000 pesetas. Si el legislador aparta una determinada materia de la posibilidad de ser enjuiciada por los Jueces y Tribunales, o somete el conocimiento de éstos a una limitación tan seria como lo es que los dos o más contratantes puedan querer admitir tal actividad jurisdiccional, se está de hecho limitando la potestad jurisdiccional en un tipo de proceso por la vía de impedir que dicho proceso pueda válidamente llegar a tener lugar, lo que contradice el mandato del art. 117.3 de la Constitución.

Finalmente, se dice en el Auto de planteamiento que la norma cuestionada contradice el principio de igualdad ante la Ley (art. 14 C.E.) al establecer un régimen de resolución de las controversias derivadas de un contrato de transporte terrestre distinto al previsto en el párrafo segundo de dicho precepto cuando el valor de la reclamación excede de medio millón de pesetas. Así, mientras que si la cuantía de la controversia no excede de 500.000 pesetas es necesario e imprescindible el pacto expreso de las partes contratantes para poder acudir a los Tribunales de Justicia, sin embargo, si aquella cuantía excede de la cantidad indicada no es necesario el acuerdo de las partes para poder plantear la controversia ante los órganos jurisdiccionales, sino que basta con que una de las partes formule la demanda para que intervengan los órganos jurisdiccionales en la resolución del conflicto. Este régimen diferenciado, basado únicamente en la cuantía de la controversia carece, para el órgano proponente de la cuestión, de toda justificación desde el punto de vista constitucional y constituye una infracción del principio de igualdad ante la Ley.

2. Por providencia de 10 de diciembre de 1991, la Sección acuerda: admitir a trámite la cuestión

promovida por la Sección Tercera de la Audiencia Provincial de Burgos, por supuesta inconstitucionalidad del párrafo primero del art. 38.2 de la Ley 16/1987 por vulnerar los arts. 14, 24.1 y 117.3 C.E.; dar traslado de las actuaciones, conforme establece el art. 37.2 de la LOTC al Congreso de los Diputados y al Senado, al Gobierno y al Fiscal General del Estado para que, en el plazo improrrogable de quince días, puedan personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimaren convenientes, y publicar la incoación de la cuestión en el «Boletín Oficial del Estado» para general conocimiento.

3. Por escrito presentado el 18 de diciembre de 1991, la Presidencia del Congreso de los Diputados comunica que, aunque no se personará en el procedimiento ni formulará alegaciones, pone a disposición de este Tribunal las actuaciones de la Cámara que pudiera precisar.

4. Por escrito presentado el 8 de enero de 1992, la Presidencia del Senado ruega que se tenga por personada a la Cámara en el procedimiento, y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 de la LOTC.

5. En el «Boletín Oficial del Estado» de 20 de diciembre de 1991 se hizo pública la admisión a trámite de la cuestión de inconstitucionalidad, planteada por la Sección Tercera de la Audiencia Provincial de Burgos, respecto del párrafo primero del art. 38.2 de la Ley 16/1987, de Ordenación de los Transportes Terrestres.

6. En su escrito de alegaciones, el Fiscal General del Estado solicita del Tribunal que dicte Sentencia por la que declare que el art. 38.2 de la L.O.T.T. no es contrario a los arts. 14, 24.1 y 117.3 C.E. Centra el Fiscal General del Estado la cuestión manifestando que el punto central de la duda planteada consiste en determinar si el precepto cuestionado es contrario al art. 24 C.E. Las otras supuestas vulneraciones están íntimamente vinculadas a ésta, por lo que, en realidad, serían una consecuencia obligada de ella. Por tanto, lo que hay que determinar es si el párrafo primero del art. 38.2 de la L.O.T.T. impide o priva al ciudadano de la tutela de los órganos jurisdiccionales para la resolución de las controversias surgidas con motivo de los contratos de transporte terrestre.

El precepto cuestionado, en su sentido literal, parece que priva a las partes de la tutela de los órganos jurisdiccionales para la resolución de la controversia, o al menos pudiera entenderse que la limita u obstaculiza al exigir el pacto en contrario. Pero en realidad no es así. Lo que hace el precepto es reconocer plena libertad a los contratantes para que la cuestión controvertida se decida mediante arbitraje o por medio de los órganos judiciales, pero siempre dando preferencia a la libre decisión de las partes que intervinieron en la relación contractual. La norma contenida en el precepto cuestionado no es imperativa o de ius cogens, sino meramente dispositiva; el sometimiento a la decisión de la Junta Arbitral es sólo para el caso de que los interesados no hayan dispuesto otra cosa. La exigencia de la necesidad de pronunciarse por la vía judicial para excluir la arbitral no cercena la libertad de acceso al proceso, ni constituye una medida coactiva o disuasoria del acceso a la justicia contraria al derecho reconocido en el art. 24.1 C.E.

Aun en el caso de que la exigencia del pronunciamiento previo y expreso sobre la elección de la vía judicial pudiera considerarse como una limitación del derecho de acceso al proceso, no por ello habría que concluir que es inconstitucional. El derecho reconocido en el art. 24.1 C.E. no es absoluto y el legislador puede regular las condiciones para su ejercicio (art. 53.1 C.E.). A este respecto, el Tribunal ha declarado que el obstáculo al acceso al proceso debe obedecer a razones o finalidades de protección de bienes e intereses constitucionalmente protegidos y que debería guardar una notoria proporcionalidad con la carga de diligencia exigible a los justiciables. Concretamente, la STC 206/1987 ha incluido entre las finalidades atendibles «la de prevenir resultados distorsionadores del entero sistema judicial que se derivarían de una excesiva litigiosidad».

En el presente caso, argumenta el Fiscal General del Estado, lo que trata el legislador, mediante el precepto cuestionado, es de derivar hacia las Juntas Arbitrales la decisión de las controversias de escasa cuantía económica que de otro modo pudieran sobrecargar los órganos judiciales, pero ello sin impedir u obstaculizar la vía judicial, que queda a la disponibilidad de los interesados. La exigencia del precepto cuestionado es meramente disuasoria y no carece de razonabilidad, siendo además proporcionada a los fines que puede perseguir el legislador.

Ante la judicialización de asuntos de toda índole y la consecutiva saturación de los órganos jurisdiccionales, se propone la adopción de medidas para evitar esa situación de disfuncionalidad; siendo una de estas medidas la adopción de medios alternativos para la resolución de los conflictos. Por ello se ha planteado la conveniencia de descargar a los órganos jurisdiccionales de los asuntos de escasa entidad o pequeña cuantía económica que, debido a

su elevado número, constituyen una rémora para la actuación de los órganos judiciales. Está claro que habrá que descartar de antemano cualquier solución que consista en cerrar el acceso al proceso a las controversias de pequeña entidad, cuantitativa o cualitativa, porque sería una solución contraria al art.24.1 C.E. Pero el art. 38.2, párrafo primero, de la L.O.T.T. no elimina la posibilidad de acceder a los órganos jurisdiccionales, ni establece una vía alternativa excluyente de la jurisdiccional. Sólo se limita a exigir para acceder a ésta que los interesados hayan manifestado su voluntad en este sentido, lo que constituye un presupuesto procesal o requisito previo para la apertura del proceso.

Exigir la manifestación expresa de voluntad de las partes que intervienen en el contrato de transporte para someter la cuestión controvertida a la decisión del órgano judicial no es un límite al derecho al proceso que deba reputarse excesivo, desproporcionado o carente de razonabilidad, cuando lo que trata con ello el legislador es conseguir que las controversias de escasa cuantía económica se resuelvan sin necesidad de acudir a la costosa y a veces lenta actuación judicial, en detrimento, además, del eficaz funcionamiento de los órganos jurisdiccionales por el incremento del número de asuntos a resolver. Esta preferencia por la decisión arbitral no es, sin embargo, absoluta ni exclusiva, porque ni el precepto cuestionado impide que el acuerdo expreso para acudir a la vía judicial se produzca en el mismo proceso judicial, ni que la decisión arbitral sea controlada judicialmente mediante el recurso de nulidad, ni que, en fin, las partes, antes de dictarse el laudo, puedan desistir del arbitraje de común acuerdo.

El art. 38 de la L.O.T.T. -concluye el Fiscal General- no dispone que el pacto para excluir la decisión del asunto del conocimiento por la Junta Arbitral haya de producirse en el contrato de transporte, ni en otro momento anterior a suscitarse la controversia, por lo que no queda excluido que pueda surgir el acuerdo en el proceso judicial ya iniciado. En cambio, el propio art. 38 1 de la L.O.T.T. establece que las Juntas Arbitrales decidirán las controversias con los efectos previstos en la legislación general de arbitraje. Esta remisión expresa a la legislación de arbitraje (Ley 36/1988) permite a las partes, de un lado, la posibilidad de acudir al órgano jurisdiccional mediante el recurso de nulidad del laudo, y de otro, desistir del arbitraje o suspenderlo, antes de dictarse el laudo, quedando las partes, en caso de desestimiento, en libertad de someter su controversia a la decisión del Juez ordinario.

Por todo lo dicho considera el Fiscal General que el precepto cuestionado no se opone al art. 24.1 C.E., ni tampoco al art.117.3 C.E., al no quedar la controversia sustraída al conocimiento de los órganos jurisdiccionales. Por otro lado, la distinta cuantía económica de los asuntos es un punto de referencia diferenciador bastante para que el legislador decida someter la materia controvertida a un procedimiento o a otro, por lo que tampoco vulnera el art. 14 C.E.

7. En su escrito de 21 de diciembre de 1991 el Abogado del Estado solicita que se dicte Sentencia desestimando totalmente la cuestión. Comienza el Abogado del Estado haciendo algunas reflexiones sobre las normas que regulan el arbitraje en materia de transportes, en el sentido de afirmar que la calificación dada por el legislador (art. 38.2 de la L.O.T.T., disposición adicional primera de la Ley 36/1988, de Arbitraje, y art. 9 del Reglamento de Ordenación de los Transportes Terrestres) es inequívoca: Las funciones reguladas por el art. 38 de la L.O.T.T. son funciones de arbitraje; las Juntas Arbitrales son órganos arbitrales, y sus resoluciones son laudos con todas las notas precisas para ser calificados de tales. Las Juntas Arbitrales son órganos administrativos porque la Administración les provee de medios materiales y personales, y porque ejercen alguna función típicamente administrativa [art. 6.b) L.O.T.T. por ejemplo]. Pero en el ejercicio de su función arbitral no dictan actos administrativos revisables por la jurisdicción contencioso-administrativa, sino laudos contra los que caben los recursos de anulación y revisión ante tribunales del orden civil de conformidad con la Ley de Arbitraje.

Según la Sección proponente el art. 38.2 primer párrafo, de la L.O.T.T. no impide radicalmente acudir a la vía judicial ordinaria, pero sí crea una seria limitación, pues lo condiciona a que se pacte expresamente. Frente a ello el Abogado del Estado alega que el efecto del precepto cuestionado es configurar como *naturale negotii* (elemento natural del negocio jurídico) la sumisión al arbitraje de las Juntas Arbitrales en controversias de pequeña cuantía. La regla de sumisión arbitral contenida en dicho precepto es *ius dispositivum*, que puede excluirse por voluntad concorde de las partes del contrato. Normalmente la exclusión del arbitraje quedará establecida antes de que se haya producido la controversia sobre el cumplimiento del contrato, es decir, figurará como cláusula o pacto contractual desde la perfección del contrato. Más raro será el supuesto, que el Auto de planteamiento parece estimar normal, de que el intento de pactar la exclusión del arbitraje de las Juntas se efectúe producida ya la controversia. Con todo, semejante pacto sería, sin duda, válido y eficaz. Por lo tanto, en el caso normal, la exclusión de las Juntas Arbitrales se hará cuando aún estén en buenos términos las partes luego

enfrentadas.

El art. 38.2, párrafo primero, de la L.O.T.T. no entraña una denegación de acceso a la jurisdicción en términos tales que padezca el contenido esencial del art. 24.1 C.E. La escasa doctrina disponible de este Tribunal permite afirmar la compatibilidad de la institución arbitral con la Constitución. Así resulta, expresa e implícitamente, de las SSTC 43/1988, 233/1988, 15/1989 y 62/1991, y de los AATC 382/1985, 954/1987 y 701/1988.

La STC 43/1988 califica el arbitraje de «jurisdicción»; habla de «juicio arbitral»; califica al arbitraje de equidad de «proceso especial ajeno a la jurisdicción ordinaria» y acaba refiriéndose a «una extralimitación jurisdiccional (del Tribunal Supremo) desde la perspectiva de la indebida atribución arbitral de fondo y de la exclusión del juez predeterminado por la Ley y el convenio de las partes» (el árbitro). La STC 62/1991 califica el arbitraje de «equivalente jurisdiccional mediante el cual las partes pueden obtener los mismos objetivos que con la jurisdicción civil (esto es, la obtención de una decisión que ponga fin al conflicto con todos los efectos de la cosa juzgada».

El sentido de esta doctrina constitucional sólo puede ser que los árbitros prestan también tutela efectiva de los derechos e intereses legítimos en el sentido del art. 24.1 C.E., ya que su actividad -desarrollada por el cauce de un procedimiento respetuoso de los principios esenciales de audiencia, contradicción e igualdad entre las partes- conduce a la creación de un título ejecutivo con eficacia similar a la Sentencia judicial, que abre la ejecución judicial forzosa. El que existan vías judiciales para anular el laudo corrobora que los árbitros prestan auténtica tutela jurisdiccional o, si se prefiere, que los árbitros ejercen una función intrínsecamente jurisdiccional -una jurisdicción privada por concesión de la Ley- diciendo definitivamente el derecho con observancia de las garantías esenciales de audiencia contradicción e igualdad de partes, aunque no por ello sea forzoso aplicarles automáticamente toda la doctrina elaborada respecto a la prestación jurisdiccional efectuada por los Jueces y Tribunales del Poder Judicial. En cualquier caso, siempre existe un control de las decisiones arbitrales por Tribunales del Poder Judicial para asegurar el recto ejercicio de las funciones de los árbitros; por eso asevera el preámbulo de la Ley de Arbitraje que el convenio arbitral no implica renuncia a la tutela judicial. Por otro lado, la actividad arbitral se ciñe al ámbito declarativo; el uso de la coacción para hacer ejecutar lo que los árbitros han decidido pertenece a los Jueces. En general, los árbitros carecen de todo poder que suponga compulsión, coerción o simple mando sobre los ciudadanos, y han de recabar el auxilio judicial.

En conclusión si los arbitros prestan tutela efectiva de los derechos e intereses legítimos, limitando su función a declarar el derecho bajo control de los Tribunales del Poder Judicial, no se puede decir que el art. 38.2, párrafo primero, de la L.O.T.T. prive del derecho fundamental del art. 24.1 C.E. o lo condicione en términos incompatibles con su contenido esencial. Simplemente encauza esa tutela por una vía inicial distinta a la judicial ordinaria, aunque siempre bajo el control final de los Tribunales del Poder Judicial, persiguiendo con ello fines constitucionalmente legítimos: descargar a los Jueces y Tribunales de pequeños litigios y favorecer una más pronta resolución, por órganos especializados, de las controversias de inferior cuantía en los contratos típicos del sector de los transportes terrestres.

Planteado así el problema, pierde relieve constitucional la medida del legislador contenida en el artículo cuestionado consistente en exigir que sólo la voluntad concorde de ambas partes contractuales, y no la decisión de una de ellas, sirva para excluir la vía arbitral en controversias de pequeña cuantía. Si se admite el encuadramiento del arbitraje como institución en el marco del art. 24.1 C.E. "como ha quedado razonado, pasa a segundo plano que el arbitraje se base en la autonomía privada o repose en una decisión heterónoma del legislador basada en finalidades constitucionalmente legítimas. El art. 38.2, párrafo primero, de la L.O.T.T., ni infringe, por todo lo dicho, el art. 24.1 C.E.

A continuación, el Abogado del Estado argumenta que el precepto cuestionado tampoco infringe el art. 117.3 C.E. Desde la perspectiva del precepto constitucional citado, es indiferente que el arbitraje repose en la autonomía privada o lo imponga el legislador con mayor o menor intensidad. Si el arbitraje es un tipo de proceso en que se ejerce potestad jurisdiccional, la exclusividad del ejercicio de esta potestad por los Jueces y Tribunales del Poder Judicial quedaría conculcada tanto si el legislador habilita a la autonomía privada para acudir a árbitros como si impone la vía arbitral. La propia Constitución impide interpretar de manera tan absoluta el art. 117.3 C.E., como lo demuestra la admisión de una jurisdicción contable y de una jurisdicción constitucional. En el caso del arbitraje, del art. 117.3 C.E. no dimana otra exigencia sino la de que exista un control judicial, como efectivamente ocurre en el caso del art. 38.2., párrafo primero, de la L.O.T.T. No hay contradicción alguna, entre el art. 4 de la Ley Orgánica del Poder Judicial y el precepto cuestionado. La jurisdicción se extiende a todas las materias

«en la forma establecida en la Constitución y en las Leyes». En controversias sujetas a arbitraje, la forma en que se ejerce la jurisdicción de los Jueces y Tribunales del Poder Judicial, es la prevista en las leyes reguladoras del arbitraje en nuestro caso la L.O.T.T. y la Ley de Arbitraje: formalización judicial del arbitraje, auxilio judicial, control judicial del laudo, ejecución forzosa del laudo. No se produce, pues, lesión de la reserva de Ley Orgánica. En el fondo, concluye el Abogado del Estado, la supuesta lesión del art. 117.3 C.E. depende de la infracción del art. 24.1 C.E. Descartada ésta, decae también aquélla.

Finalmente el Abogado del Estado niega que haya infracción del art.14 C.E. Si ninguno de los dos párrafos del art. 38.2 L.O.T.T. viola el art. 24.1 C.E., entonces basta indicar un fin constitucionalmente legítimo y razonar lo proporcionado y no arbitrario de la medida para que se desvanezca el supuesto quebrantamiento del art. 14 C.E. El fin legítimo perseguido con la diferencia de régimen establecida en los dos apartados del precepto cuestionado es descargar de pequeños litigios en materia de transporte terrestre a los Jueces y Tribunales del Poder Judicial, y fomentar que se resuelvan por vía arbitral un número razonable de asuntos para no hacer inútil o poco rentable la existencia de estos órganos arbitrales. También se favorece a las personas que operan en el sector del transporte terrestre, que, salvo pacto expreso en contrario, llevarán sus pequeñas controversias a órganos con conocimientos especializados; éstos las resolverán de manera presumiblemente más ágil y próxima a las realidades económicas y sociales del transporte terrestre que los Jueces y Tribunales.

La medida adoptada para alcanzar este fin ha sido utilizar la cuantía como índice diferenciador. Este es un criterio no arbitrario, pues es tradicional en nuestra legislación procesal y administrativa (ejemplo máximo los arts. 483 y ss. de la L.E.C.), y no se puede negar que es apropiado para los fines pretendidos, especialmente, para el de descargar a los Jueces y Tribunales de pequeños litigios. Aunque el legislador goza de amplia libertad para elegir cuantías, las 500.000 pesetas constituyen la línea que separa el juicio de menor cuantía del llamado juicio de cognición (art. 486 de la L.E.C.), signo más que suficiente de ausencia de arbitrariedad. Por lo tanto, hay que concluir que el precepto cuestionado no infringe el art. 14 C.E.

**8.** Con fecha 26 de junio de 1995 tuvo entrada en este Tribunal el Auto de 15 de mayo anterior dictado por el Juzgado de Primera Instancia núm. 36 de Barcelona, planteando cuestión de inconstitucionalidad del art. 38.2, párrafo primero, de la Ley 16/1987, de Ordenación de los Transportes Terrestres, por posible contradicción de dicho precepto con los arts. 24.1, 117.3 y 53.1 y 3 de la Constitución. La cuestión se plantea con motivo de un juicio de cognición derivado de un contrato de transporte, en reclamación de 498.645 pesetas, en el que la parte demandada opuso la excepción de sumisión de la cuestión litigiosa al arbitraje previsto en el precepto cuestionado, toda vez que no se había pactado expresamente lo contrario en el contrato de transporte y la reclamación era inferior a 500.000 pesetas. Antes de dictar Sentencia el Juzgado acordó oír al Ministerio Fiscal y a las partes sobre la procedencia de plantear la cuestión de inconstitucionalidad y, evacuado el traslado conferido, el Juzgado dictó el Auto de 15 de mayo de 1995 que, en síntesis, razona lo siguiente: El art. 38.2, inciso primero, de la L.O.T.T. sería contrario al art. 24.1 C.E. por cuanto impone un arbitraje legal, sustrayendo, salvo pacto expreso en contrario, de la jurisdicción una materia generadora de intereses susceptibles de ser protegidos, contradiciendo el citado precepto de la Constitución que establece el derecho de toda persona a obtener la tutela efectiva de los Jueces y Tribunales; también sería contrario el artículo cuestionado al art. 117.3 C.E. en cuanto atribuye el ejercicio de la potestad jurisdiccional con exclusividad a los Juzgados y Tribunales determinados por las leyes; y, finalmente, el art. 38.2 de la L.O.T.T. sería contrario al art. 53.1 y 3 C.E., por la vinculación de todos los poderes públicos a los derechos y libertades reconocidos en el capítulo segundo del título I de la Constitución.

No es preciso expresar con mayor detenimiento los razonamientos en los que se funda el Auto que plantea esta cuestión porque en lo esencial son los mismos que en el Auto de 21 de septiembre de 1991 utiliza la Sección Tercera de la Audiencia Provincial de Burgos para cuestionar la constitucionalidad del art. 38.2 de la L.O.T.T. y que han quedado recogidos en el antecedente de esta Sentencia. La única diferencia entre una y otra resolución es la de que, mientras en el Auto de la Audiencia Provincial de Burgos se cita también el art. 14 C.E. entre los preceptos que pudieran hallarse en colisión con el artículo cuestionado; en el Auto del Juzgado de Barcelona no se invoca dicho precepto y, en cambio, se cita el art. 53.1 y 3 C.E. como uno de los fundamentos del planteamiento de la cuestión. En lo demás coinciden ambas resoluciones al cuestionar el citado precepto de la L.O.T.T. con base en los artículos 24.1 y 117.3 de la Constitución.

**9.** Por providencia de 4 de julio de 1995 se admitió a trámite esta cuestión, que se sustancia con

el núm. 2.368/95, y se acordó dar los traslados que establece el art. 37.2 de nuestra Ley Orgánica a fin de que en el plazo de quince días pudieran personarse y formular las alegaciones que estimaran procedentes.

El Fiscal General del Estado por escrito de 20 de julio de 1995, formuló el trámite conferido, haciendo constar que por la similitud si no identidad entre esta cuestión y la que se tramita con el núm. 2.112/91, acompañaba copia de las alegaciones allí realizadas para que se tuvieran por reproducidas en ésta, solicitando la acumulación de ambas cuestiones de inconstitucionalidad.

El Abogado del Estado por escrito de 27 de julio de 1995 formuló sus alegaciones. En ellas no simplemente reitera las contenidas en el escrito formalizado en la cuestión 2.112/91, sino que se refiere también a la cita del art. 53 C.E. que se hace en la cuestión planteada por el Juzgado de Barcelona, señalando que tal invocación carece de sustantividad propia puesto que su infracción sería, en su caso, consecuencia del previo quebrantamiento del art. 24.1 C.E. Quebrantamiento que, a su juicio, no se produce porque «si los árbitros prestan tutela equivalente a la judicial y sus laudos quedan sujetos a control judicial suficiente, no se puede decir que el art. 38.2.1 L.O.T.T. impida o restrinja inconstitucionalmente el acceso a la jurisdicción. Simplemente encauza esa tutela por una vía inicial distinta a la judicial ordinaria...». En cuanto a la posible infracción por el artículo cuestionado del art. 117.3 C.E., entiende el Abogado del Estado que este precepto debe recibir un sentido que lo haga compatible con la existencia del arbitraje y que la exclusividad de la potestad de juzgar en él prevista está referida «a todo tipo de procesos», lo que podría dejar fuera al arbitraje. Por todo ello solicita se dicte Sentencia totalmente desestimatoria de la cuestión previa su acumulación a la que se sigue con el núm. 2.112/91.

**10.** Por Auto de 3 de octubre de 1995 el Pleno, accediendo a lo solicitado por el Ministerio Fiscal y por el Abogado del Estado, acordó la acumulación de la cuestión núm. 2.368/95 promovida por el Juzgado de Primera Instancia núm. 36 de Barcelona, a la que se tramita con el núm. 2 112/91 a instancia de la Sección Tercera de la Audiencia Provincial de Burgos por darse ante ambas cuestiones la conexión objetiva a que se refiere el art.83 de nuestra Ley Orgánica.

**11.** Por providencia de fecha 21 de noviembre de 1995, se acordó señalar para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 23 siguiente.

### Fundamentos jurídicos

**1.** Las cuestiones de inconstitucionalidad planteadas tienen por objeto el párrafo primero del art. 38.2 de la Ley 16/1987, de Ordenación de los Transportes Terrestres (L.O.T.T.), según el cual: «Siempre que la cuantía de la controversia no exceda de 500.000 pesetas, las partes, someterán al arbitraje de las Juntas cualquier conflicto que surja en relación con el cumplimiento del contrato, salvo pacto expreso en contrario».

El Auto de planteamiento de la Audiencia Provincial de Burgos considera que el art. 38.2, párrafo primero, de la L.O.T.T. que ha quedado transcrito, vulnera los arts. 24.1, 117.3 y 14 de la Constitución. El precepto cuestionado infringe el art.24.1 C.E. porque aunque es cierto que no impide el acceso a la vía judicial, lo condiciona a un pacto expreso, y el derecho a la tutela judicial efectiva no puede quedar condicionado a la obtención del acuerdo o consentimiento de la otra parte, asimismo, el precepto cuestionado vulnera el art. 117.3 C.E., por cuanto entraña una limitación a la potestad jurisdiccional atribuida de forma exclusiva a los Juzgados y Tribunales y, finalmente vulnera el art. 14 C.E., porque el régimen diferenciado basado únicamente en la cuantía de la controversia carece de toda justificación. Y en el Auto del Juzgado de Primera Instancia núm. 36 de Barcelona se citan también los arts.24.1 y 117.3 C.E. como preceptos que, por iguales motivos, resultarían vulnerados; no se hace referencia en él al art. 14 C.E. y se invoca el art. 53.1 y 3 C.E. por la vinculación de todos los poderes públicos a los derechos y libertades que en dicho precepto se señalan y que desconoce el precepto cuestionado.

El Fiscal General del Estado considera que el precepto cuestionado no vulnera precepto alguno de la Constitución. No elimina la posibilidad de acceder a los órganos jurisdiccionales, ni establece una vía alternativa excluyente de la jurisdiccional, sino que se limita sólo a exigir que los interesados hayan manifestado su voluntad en ese sentido. Exigir la manifestación expresa de esa voluntad no es un límite al derecho al proceso que deba reputarse excesivo, desproporcionado o carente de razonabilidad, ya que con ello se trata de conseguir que, descongestionando a los órganos judiciales del excesivo trabajo que ante ellos se acumula, las controversias de escasa cuantía se resuelvan de forma más ágil sin necesidad de acudir a la vía judicial.

El Abogado del Estado considera, igualmente, que el precepto cuestionado es conforme a la Constitución. Su efecto es configurar como elemento natural del negocio (*naturale negotii*) la sumisión al arbitraje de las Juntas Arbitrales en controversias de pequeña cuantía. El art. 38.2, párrafo primero, de la L.O.T.T. no entraña una denegación de acceso a la jurisdicción en términos tales que padezca el contenido esencial del art. 24 C.E., y así lo confirma la doctrina del Tribunal Constitucional que permite afirmar la compatibilidad de la institución arbitral con la Constitución (SSTC 43/1988, 233/1988 15/1989 y 62/1991 y AATC 382/1985 954/1987 y 701/1988). El sentido de esta doctrina constitucional sólo puede ser que los árbitros también prestan tutela efectiva de los derechos e intereses legítimos. Si ello es así no se puede decir que el art. 38.2, párrafo primero, de la L.O.T.T., prive del derecho fundamental del art. 24.1 C.E., o lo condicione en términos incompatibles con su contenido esencial. Simplemente alcanza esa tutela por una vía inicial distinta a la judicial, persiguiendo con ello la finalidad constitucionalmente legítima de descargar a los Jueces y Tribunales de pequeños litigios y favorecer una más pronta resolución de los mismos. En conclusión, si se admite el encuadramiento del arbitraje en el art. 24.1 C.E., pasa a segundo plano que el arbitraje se base en la autonomía privada o repose en una decisión heterónoma del legislador basada en finalidades constitucionalmente legítimas. Descartada la infracción del art. 24.1 C.E., decae también la supuesta lesión de los arts. 117.3 y 53.1 y 3 C.E.

Tanto el Ministerio Fiscal como el Abogado del Estado hacen referencia, en apoyo de la constitucionalidad del precepto, a que éste no impide que la decisión arbitral sea controlada judicialmente mediante el recurso de nulidad (art. 45 y ss. de la Ley 36/1988 de Arbitraje).

**2.** Una vez centrada la cuestión en los términos en los que ha sido planteada por los órganos judiciales y contestada por el Fiscal General y el Abogado del Estado, debemos proceder al examen de la constitucionalidad del art. 38.2, párrafo primero, de la L.O.T.T., desde la perspectiva de los arts. 24.1 y 117.3 C.E. Para ello resulta necesario precisar, con carácter previo, cuál es el sentido y el alcance del precepto cuestionado.

La Ley 16/1987, de Ordenación de los Transportes Terrestres, configura las Juntas Arbitrales, órganos de la Administración, como instrumento de protección y defensa de las partes intervinientes en el transporte (art. 37), que tienen como función principal la de decidir, con los efectos previstos en la legislación general de arbitraje, las controversias surgidas en relación con el cumplimiento de los contratos de transporte terrestre y de las actividades auxiliares y complementarias del transporte por carretera que sean sometidas a su conocimiento (art. 38.1).

Según cual sea la cuantía de la controversia (más de 500.000 pesetas, o menos de 500.000 pesetas), la L.O.T.T. ha establecido un sistema distinto en cuanto al sometimiento de la controversia al arbitraje de las Juntas Arbitrales. Así, si la cuantía excede de la cantidad indicada las partes contratantes podrán pactar expresamente el sometimiento de la controversia al arbitraje de las Juntas (art. 38.2, párrafo segundo). Si, por el contrario, la cuantía no excede de dicha cantidad entonces, dispone el precepto cuestionado que las partes someterán al arbitraje el conflicto, «salvo pacto expreso en contrario». La diferencia del régimen jurídico establecido a partir de la cuantía por la controversia es notoria: mientras que en el primer caso las partes pueden someter al arbitraje de las Juntas la controversia surgida en relación con el cumplimiento de los contratos de transporte terrestre y de las actividades auxiliares y complementarias de éste; en el segundo caso no es que puedan sino que tienen que someter dicha controversia al arbitraje de las Juntas, exigiendo la Ley para evitar este efecto el pacto expreso en contrario. Es decir, la Ley, en este tipo de controversias de menor cuantía, sustituye el convenio arbitral por una regla imperativa que sólo podrá descartarse mediante pacto expreso en contrario.

Así, pues, el precepto cuestionado establece un arbitraje, obligatorio en principio, para las controversias surgidas en relación con el contrato de transporte terrestre cuya cuantía no exceda de 500.000 pesetas. De acuerdo con el art. 11 de la Ley 36/1988, de Arbitraje, a la que expresamente se remite el apartado primero del art. 38 de la L.O.T.T., dos son los efectos del arbitraje regulado en el precepto que aquí se ha cuestionado: el efecto positivo, consistente en la obligación de las partes de estar y pasar por lo decidido en el laudo, y el efecto negativo -causante del planteamiento de estas cuestiones- de impedir a los Jueces y Tribunales conocer de los litigios sometidos a arbitraje. Finalmente, el precepto cuestionado dispone que para evitar los efectos del régimen jurídico que establece, esto es, el sometimiento ope legis de las controversias de menos de 500.000 pesetas al arbitraje de las Juntas, con la consecuente exclusión de la vía judicial, es necesario un pacto expreso en contrario. Ello significa que para someter una controversia de las características de las que aquí se trata al conocimiento de los Jueces y Tribunales es preciso un pacto que expresamente así lo prevea; y un pacto supone, necesariamente, el concierto de dos o más voluntades, lo que, en último término, implica que el acceso a la vía judicial de las controversias sobre transportes terrestres de cuantía inferior a

500.000 pesetas está condicionado a que todas las partes implicadas presten su consentimiento. Entre la posibilidad de prestarlo que contempla el párrafo segundo del art. 38.2 para el sometimiento al arbitraje y la necesidad de hacerlo que, para eludirlo, prescribe el párrafo primero, hay la radical diferencia que justifica el planteamiento de la cuestión.

En definitiva, el precepto de la L.O.T.T. cuya constitucionalidad se cuestiona viene a establecer un arbitraje obligatorio, con el correspondiente efecto de excluir la vía judicial, salvo que las partes contratantes hagan explícita su voluntad en contrario. Si no existe pacto en contrario, el convenio arbitral nace ex lege, y puede invocarse, llegado el caso, como excepción, tal y como prevén expresamente el art. 11 de la Ley de Arbitraje, su disposición adicional tercera. 1, y el art. 533 de la L.E.C., al que, precisamente, la Ley de Arbitraje añadió como nueva excepción la de la sumisión de la cuestión litigiosa a arbitraje (apartado 8).

**3.** El derecho a la tutela judicial efectiva que reconoce y consagra el art. 24 C.E. se refiere a una potestad del Estado atribuida al poder judicial consistente en la prestación de la actividad jurisdiccional por Jueces y Tribunales, es decir, como señala el ATC 701/1988, «por los órganos jurisdiccionales del Estado integrados en el Poder Judicial». Esta actividad prestacional en que consiste el derecho a obtener la tutela judicial efectiva, permite al legislador, como hemos declarado reiteradamente, su configuración y la determinación de los requisitos para acceder a ella, pero también hemos dicho que esa facultad legislativa no puede incidir en el contenido esencial de ese derecho, «imponiendo para su ejercicio -como declaramos en la STC 185/1987- obstáculos o trabas arbitrarios o caprichosos que lo dificulten, sin que tal dificultad esté en algún modo justificada por el servicio a un fin constitucionalmente lícito». Del precepto cuestionado no puede decirse, ciertamente, que imponga un obstáculo arbitrario o caprichoso para acceder a la tutela judicial efectiva, pues responde, como destacan el Fiscal General y el Abogado del Estado, a la plausible finalidad de fomentar el arbitraje como medio idóneo para, descargando a los órganos judiciales del trabajo que sobre ellos pesa, obtener una mayor agilidad a la solución de las controversias de menor cuantía; pero al hacerlo de forma que no pueda eludirse más que a través de un convenio entre todos los interesados, establece un impedimento para el acceso a la tutela judicial contrario al derecho de todas las personas «a obtener la tutela efectiva de los Jueces y Tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos».

Mediante el arbitraje, como dice el art. 1 de la Ley 36/1988, las personas naturales o jurídicas pueden someter, previo convenio, a la decisión de uno o varios árbitros las cuestiones litigiosas, surgidas o que puedan surgir, en materias de su libre disposición conforme a Derecho. Es, por tanto, el arbitraje un medio para la solución de conflictos basado en la autonomía de la voluntad de las partes, como declaramos en nuestra STC 43/1988, y supone una renuncia a la jurisdicción estatal por la del árbitro o árbitros. En ese sentido, tal y como ya hemos reiterado en varias ocasiones, el arbitraje se considera «un equivalente jurisdiccional, mediante el cual las partes pueden obtener los mismos objetivos que con la jurisdicción civil (esto es, la obtención de una decisión que ponga fin al conflicto con todos los efectos de la cosa juzgada» (SSTC 15/1989, fundamento jurídico 9.º, y 62/1991, fundamento jurídico 5.º). Desde este punto de vista tiene razón el Abogado del Estado cuando afirma que la institución arbitral es compatible con la Constitución. Pero la cuestión que tenemos planteada no es la de si el arbitraje, en términos generales, es o no compatible con la Constitución, que, sin duda, lo es y así lo hemos reconocido en las Sentencias citadas por el Abogado del Estado y en otras muchas (SSTC 43/1988, 233/1988, y 288/1993). La cuestión que se nos plantea es si resulta conforme con la Constitución, concretamente con sus arts. 24.1 y 117.3 C.E. un precepto que establece un sistema de arbitraje institucional e imperativo, en virtud del cual el acceso a la jurisdicción queda condicionado al consentimiento expreso, formalizado en un pacto, de todas y cada una de las partes implicadas en una controversia. El pacto expreso en contrario no elimina, pues, la obligatoriedad del arbitraje para la parte que no lo admita.

Es evidente que un sistema como el que se acaba de describir, que es el que consagra el art. 38.2 párrafo primero, de la L.O.T.T., resulta contrario, como ya hemos dicho, al derecho a la tutela judicial efectiva que tienen todas las personas para obtener de los Jueces y Tribunales la protección de sus derechos e intereses legítimos. Nada hay que objetar, desde el punto de vista constitucional, al hecho de que la L.O.T.T. haya atenuado las formalidades exigibles para realizar el convenio arbitral hasta el punto de haber sustituido la exigencia de dicho convenio por una presunción ope legis de su existencia cuando la controversia es de escasa cuantía (500.000 pesetas). La autonomía de la voluntad de las partes -de todas las partes- constituye la esencia y el fundamento de la institución arbitral, por cuanto que el arbitraje conlleva la exclusión de la vía judicial. Por tanto, resulta contrario a la Constitución que la Ley suprima o prescinda de la voluntad de una de las partes para someter la controversia al arbitraje de la Junta que es lo que hace en el párrafo primero del art. 38.2. La primera nota del derecho a la tutela consiste en la libre facultad que tiene el demandante para incoar el proceso y someter al demandado a los

efectos del mismo.

Quebranta, por tanto, la esencia misma de la tutela judicial tener que contar con el consentimiento de la parte contraria para ejercer ante un órgano judicial una pretensión frente a ella. Esto es exactamente lo que hace el art. 38.2, párrafo primero, de la L.O.T.T., que, al exigir un pacto expreso para evitar el arbitraje y acceder a la vía judicial, está supeditando el ejercicio del derecho a la tutela judicial efectiva de una de las partes al consentimiento de la otra, lo que, por las razones que han quedado expuestas, resulta contrario al art. 24.1 de la Constitución.

No se opone a esta conclusión el posible control final por los órganos judiciales, a que aluden el Abogado del Estado y el Ministerio Fiscal con referencia al recurso de nulidad del laudo previsto en el art. 45 de la Ley de Arbitraje. La objeción tendría consistencia si dicho control judicial no estuviera limitado -como lo está- a su aspecto meramente externo y no de fondo sobre la cuestión sometida al arbitraje; pero al estar tasadas las causas de revisión previstas en el citado art. 45, y limitarse éstas a las garantías formales sin poderse pronunciar el órgano judicial sobre el fondo del asunto, nos hallamos frente a un juicio externo (STC 43/1988 y Sentencias del Tribunal Supremo que en ella se citan) que, como tal resulta insuficiente para entender que el control judicial así concebido cubre el derecho a obtener la tutela judicial efectiva que consagra el art. 24.1 C.E.

**4.** La conclusión alcanzada con base en el art. 24.1 en relación con el 117.3 C.E. sobre la inconstitucionalidad del art. 38.2, párrafo primero, de la Ley 16/1987, de Ordenación de los Transportes Terrestres, hace innecesario el examen de las demás infracciones señaladas en los Autos de planteamiento.

La inconstitucionalidad del citado precepto de la L.O.T.T. conlleva como consecuencia necesaria para que se mantenga el contenido y alcance del arbitraje constitucionalmente correcto previsto en el párrafo segundo del art. 38.2 que se suprima de ese párrafo la referencia que en él se hace de «las controversias cuya cuantía exceda de 500.000 pesetas». De esta forma todas las partes contratantes podrán pactar el sometimiento al arbitraje allí previsto cualquiera que sea la cuantía de la controversia.

### Fallo

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

Ha decidido

Declarar la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad del art. 38.2, párrafo primero, de la Ley 16/1987, de Ordenación de los Transportes Terrestres y, como consecuencia de dicha nulidad, la del inciso primero del párrafo segundo del mismo precepto en la que se dice: «en las controversias cuya cuantía exceda de 500.000 pesetas».

Dada en Madrid, a 23 de noviembre de 1995.