**STC 34/1989, de 14 de febrero de 1989**

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por doña Gloria Begué Cantón, Presidenta, don Angel Latorre Segura, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Jesús Leguina Villa y don Luis López Guerra, Magistrados, ha pronunciado

**EN NOMBRE DEL REY**

la siguiente

**S E N T E N C I A**

En el recurso de amparo núm. 675/87, promovido por don Andrés Peralta España y don Andrés Manuel Peralta de las Heras, representados por el Procurador don Juan Antonio García San Miguel y Orueta y defendidos por el Letrado don Antonio Pérez de la Cruz, contra Sentencia de la Sala Quinta del Tribunal Supremo, de 6 de abril de 1987. Han comparecido el Ministerio Fiscal y el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Jesús Leguina Villa, quien expresa el parecer de la Sala.

**I. Antecedentes**

1. El día 22 de mayo de 1987 se registró en este Tribunal escrito mediante el cual don Juan Antonio García San Miguel y Orueta, Procurador de los Tribunales, interpone recurso de amparo constitucional, en nombre y representación de don Andrés Peralta España y de don Andrés Manuel Peralta de las Heras, frente a la Sentencia de 6 de abril de 1987, dictada por la Sala Quinta del Tribunal Supremo en el recurso especial de la Ley 62/1978, por presunta vulneración de los derechos reconocidos en los artículos 14 y 24 de la Constitución.

2. Los hechos a los que se contrae la demanda, y según se exponen en la misma, son, en síntesis, los siguientes:

a) Como consecuencia de expediente instruido por el Banco de España a los recurrentes y a otros, como miembros de los órganos de gobierno de la Caja Rural Provincial de Málaga, el Consejo de Ministros, en sesión de fecha 27 de diciembre de 1985 y a propuesta del Ministerio de Economía y Hacienda, adoptó Acuerdo que, en lo que concierne a los recurrentes, disponía la sanción de destitución con inhabilitación para el desempeño de funciones iguales o asimiladas en cualesquiera de los establecimientos de crédito a que se refiere el Decreto-ley 15/1967, imponiéndoles además diversas multas de quinientas mil pesetas hasta un total de tres millones de pesetas a cada uno, de conformidad con lo dispuesto en el art. 8.1 e) del Real Decreto 2.860/1978.

b) El expresado Acuerdo del Consejo de Ministros, notificado a los recurrentes el día 3 de febrero de 1986, expresaba que contra el mismo podía interponerse recurso de reposición previo al contencioso-administrativo ante el Consejo del mismo y, en su caso, recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Supremo en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente a la notificación del Acuerdo resolutorio de la reposición, si fuere expresa, y, si no lo fuere, en el plazo de un año a contar desde la fecha de interposición del recurso de reposición.

c) El 1 de marzo de 1986 los recurrentes en amparo interpusieron recurso de reposición ante el Consejo de Ministros.

d) Transcurridos veinte días hábiles desde la presentación del referido recurso de reposición, los recurrentes entendieron desestimado aquél por silencio administrativo, y dentro de los diez días hábiles siguientes, concretamente el 4 de abril de 1986, interpusieron ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo sendos recursos contencioso-administrativos por el procedimiento de la Ley 62/1978, limitados a las cuestiones relativas a tales derechos fundamentales, que se tramitaron bajo los núms. 126 y 127 de 1986, posteriormente acumulados y, por último, transferidos a la Sala Quinta del Tribunal Supremo, donde fueron registrados con el núm. 31/87.

e) Con fecha 6 de abril de 1987, la Sala Quinta del Tribunal Supremo resolvió los referidos recursos acumulados, declarando la inadmisibilidad, por extemporánea, de los mismos.

3. La fundamentación en Derecho de la demanda puede resumirse como sigue: Los recurrentes alegan que la citada Sentencia vulnera los derechos reconocidos en los arts. 24.1 y 14 de la Constitución. La vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva se habría producido por cuanto la Sentencia, al declarar la inadmisibilidad de los recursos y, consiguientemente, no pronunciarse sobre el fondo de los mismos, viola el precepto constitucional invocado, así como la unánime jurisprudencia constitucional, al realizar una interpretación restrictiva de los arts. 7 y 8 de la Ley 62/1978. En efecto, el art. 7 de la Ley 62/1978 exime de interponer -declarando que no serán necesarios-ninguno de los recursos administrativos con carácter previo al recurso contencioso-administrativo especial que la referida Ley regula; pero ello no puede interpretarse como una prohibición de que se interpongan, ni puede suponer un obstáculo para que el administrado -ante el silencio de la Administración- pueda posteriormente, dentro del plazo establecido en el art. 8 de la Ley, interponer el recurso especial citado, pues ello supondría primar o favorecer el silencio de la Administración. Ciertamente, si la Administración hubiera resuelto de forma expresa, sería incuestionable que los recurrentes hubieran podido interponer el recurso especial. Entienden, pues, los recurrentes que el citado art. 7 de la Ley 62/1978, en una interpretación acorde con la Constitución, no tiene otro alcance que el de conceder a los administrados un derecho, el de poder acudir a los Tribunales sin necesidad de agotar la vía administrativa, pero que no existe norma alguna que impida la interposición del recurso administrativo y su posterior revisión en vía jurisdiccional.

En cuanto a la alegada vulneración del art. 14 de la Constitución por parte de la Sentencia impugnada, sostienen los recurrentes que ésta ha desconocido la propia línea jurisprudencial establecida por el Tribunal Supremo en la interpretación de los arts. 7 y 8 de la Ley 62/1978. A este respecto citan dos Sentencias de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, de fecha, respectivamente, 18 de mano y 10 de diciembre de 1986, cn las que se interpreta que, en caso de interponerse el recurso de reposición, el plazo legal se computa una vez transcurridos veinte días desde la solicitud del interesado a la Administración.

4. En el suplico de la demanda se solicita se anule la Sentencia de 6 de abril de 1987, dictada por la Sala Quinta del Tribunal Supremo, con devolución a la misma de los autos, a fin de que, entrando en el fondo del recurso núm. 31/87, dicte la Sentencia que sea legalmente procedente sobre las cuestiones planteadas.

5. El recurso de amparo fue admitido a trámite por providencia de la Sección Tercera de este Tribunal, de 1 de julio de 1987, y, habiéndose personado en el mismo el Abogado del Estado, se le dio traslado de las actuaciones, así como a la parte actora y al Ministerio Fiscal, de fecha 30 de septiembre de 1987, para que pudiesen formular alegaciones.

6. El Abogado del Estado considera que la Sentencia impugnada interpreta correctamente el art. 8 de la Ley 62/1978. Este establece un plazo imperativo, que no puede quedar sin efecto por la acción voluntaria del interesado. No admite, así, que se pueda interponer el recurso especial que regula contra actos resolutorios por silencio administrativo, pues sólo cabe impugnar en aquella vía especial los actos expresos y los producidos por silencio «sin necesidad de denuncia de mora», siendo así que la resolución de los recursos administrativos queda fuera de la exigencia de denuncia de mora. El espíritu y finalidad de la Ley 62/1978 abonan esta conclusión, pues toda dilación, incluso la que puede provenir del propio recurrente al interponer un recurso administrativo previo, no es acorde con la sumariedad y preferencia que caracterizan aquel recurso especial. Por último, la interposición del recurso de reposición es incompatible con el proceso contencioso especial de la Ley 62/1978, pues éste, en caso de silencio, ha de interponerse en el plazo de diez días una vez transcurridos veinte desde la solicitud del interesado ante la Administración, plazo éste último que reduce el de un mes establecido en el art. 54.1 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, de manera que aquél no cumpliría el objetivo resolutorio del recurso de reposición, siendo así que el recurso contencioso se interpondría contra un acto que no es firme. Frente a esta conclusión no puede alegarse que el art. 7 de la Ley 62/1978 establece que «no será necesaria la reposición ni la utilización de cualquier otro recurso previo administrativo» para la interposición de los recursos contenciosos que regula dicha Ley, pues la innecesariedad de un trámite no equivale a que el mismo se convierta en potestativo. En cualquier caso, nos hallamos ante un problema de interpretación de la legalidad ordinaria, pues no hay lesión constitucional cuando el Tribunal competente interpreta y aplica una causa legal de inadmisión, salvo que ésta fuera inexistente o se hubiera padecido un error patente, lo que no es el caso. Por otra parte, no hay tampoco violación del art. 14 de la Constitución, porque la Sentencia impugnada sea contraria a la doctrina establecida en otras dos Sentencias de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, pues aquélla no procede de la misma Sala, cuya independencia excluye la infracción del principio de igualdad, y fundamenta debidamente el cambio de criterio. Por otra parte, respecto de este motivo del recurso de amparo no se ha agotado la vía judicial previa, pues podía haberse interpuesto recurso de revisión, conforme al art. 102 b) de la Ley Jurisdiccional. Por ello, solicita el Abogado del Estado la desestimación del amparo.

7. El Ministerio Fiscal alega que no se ha infringido el art. 24.1 de la Constitución, pues la Sentencia impugnada aplica una causa legal de inadmisión del recurso especial interpuesto, en virtud de una interpretación del art. 8.1 de la Ley 62/1978 racional y razonable, se esté o no de acuerdo con ella, y que no es formalista a ultranza. Ahora bien, la Sala Tercera del Tribunal Supremo ha venido sosteniendo una interpretación distinta del citado art. 8.1, interpretación de la que, en el recurso contencioso formulado por los demandantes de amparo, se ha apartado la Sala Quinta del Alto Tribunal, que pasó a conocer de los recursos especiales de la Ley 62/1978. Nada impide que los Tribunales cambien su criterio, pero, de hacerlo, han de justificarlo explícita o implícitamente, so pena de infracción del principio de igualdad. La Sentencia recurrida no alude de ningún modo a este cambio de criterio, sin que a ello se pueda oponer que procede de un órgano judicial distinto, ya que en realidad dicha Sentencia proviene de la Sala que ha sustituido a la Tercera en la tramitación de los recursos de la Ley 62/1978. Por tanto, entiende el Ministerio Fiscal que procede otorgar el amparo solicitado.

8. La parte actora reitera, en sustancia, los argumentos de la demanda de amparo. Sostiene que una interpretación tan restrictiva del art. 8.1 de la Ley 62/1978, como la que se contiene en la Sentencia impugnada, es incompatible con el derecho a la tutela judicial efectiva. Aduce también que, con posterioridad a dicha Sentencia, la propia Sala Quinta del Tribunal Supremo, en Sentencia de 25 de mayo de 1987, ha vuelto a mantener la interpretación del mencionado art. 8.1, que venía sosteniendo la Sala Tercera, por lo que la resolución ahora impugnada, que no justifica el cambio de criterio, constituye un hito aislado en una línea jurisprudencial firme, clara y congruente, en respuesta individualizada al supuesto concreto planteado, lo que supone una manifiesta discriminación.

9. Por providencia de 6 de febrero de 1989 se fijó para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 13 siguiente.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. El presente recurso de amparo se dirige contra la Sentencia de la Sala Quinta del Tribunal Supremo, de 6 de abril de 1987, dictada en el recurso contencioso-administrativo especial de la Ley 62/1978, núm. 31/1987. Los demandantes impugnan la declaración de inadmisibilidad del recurso pronunciada en aquella Sentencia y pretenden exclusivamente su anulación y que se devuelvan las actuaciones a la Sala que la dictó para que pronuncie nueva Sentencia que resuelva sobre el fondo las cuestiones planteadas en el proceso a quo. Estas últimas cuestiones quedan, por tanto, al margen de la queja de amparo que ahora se nos formula.

Invocan los recurrentes, en defensa de sus pretensiones, la infracción de los arts. 24.1 y 14 de la Constitución, que imputan a la Sentencia recurrida. Procede examinar ante todo el primero de estos motivos, ya que su eventual estimación obligaría sin más a declarar la nulidad de dicha Sentencia, haciendo innecesario todo pronunciamiento sobre el segundo de aquellos motivos, cuyo éxito acarrearía asimismo, por lo demás, idéntico resultado anulatorio.

2. Los recurrentes alegan que la Sentencia impugnada se funda en una interpretación del art. 8.1 de la Ley 62/1978 que, además de ser contraria al mandato de dicho precepto legal y al del art. 7.1 de la misma Ley, es muy restrictiva, excesivamente formalista y nada favorable al ejercicio de la acción procesal, por lo que ha menoscabado su derecho constitucional a la tutela judicial efectiva. El Ministerio Fiscal y el Abogado del Estado se oponen a esta alegación por entender que en la misma se plantea una simple cuestión de legalidad ordinaria, ajena a esta vía de amparo constitucional, de suerte que, se esté o no de acuerdo con la interpretación que de los citados preceptos de la Ley 62/1978 hace el Tribunal Supremo, este Tribunal Constitucional no podría revisarla, insistiendo además en que dicha interpretación no es irrazonable ni carece de todo fundamento.

Es doctrina consolidada de este Tribunal que el derecho enunciado en el art. 24.1 de la Constitución se satisface no sólo cuando el Juez o Tribunal resuelve sobre las pretensiones de las partes, sino también cuando inadmite una acción en virtud de la aplicación, razonada en Derecho y no arbitraria, de una causa legal, por la que, sin perjuicio del deber que a los órganos judiciales incumbe de interpretar las exigencias procesales en el sentido más favorable para el ejercicio de la acción, la mera discrepancia con la interpretación dada a los preceptos legales que regulan los requisitos de procedibilidad no es motivo bastante para interponer un recurso de amparo por infracción del derecho a la tutela judicial efectiva.

Pero, sin necesidad de insistir en esta doctrina constante del Tribunal, es preciso recordar también que, como ya declaráramos en la STC 60/1982, de 11 de octubre, cuando el objeto del proceso a quo sea la tutela judicial de los derechos fundamentales y libertades públicas que constituyen el ámbito material del recurso de amparo y ese proceso sea el específicamente destinado a la protección judicial de tales derechos y libertades, en tanto que vía previa al amparo constitucional ex art. 53.2 de la Constitución, este Tribunal no puede contraer el examen de la queja deducida a la mera comprobación de que hubo una resolución judicial fundada en Derecho, absteniéndose de valorar la efectiva concurrencia de la causa de inadmisibilidad aplicada por el Tribunal ordinario, ya que, si ésta hubiere sido incorrectamente apreciada, podrían quedar sin tutela judicial los derechos fundamentales debatidos en dicho proceso y restringido de facto su ejercicio, hipótesis ante la que este Tribunal no puede permanecer inactivo. En consecuencia, debemos indagar ahora si la resolución de inadmisión atacada por los demandantes de amparo es no sólo razonada en términos jurídicos sino también suficientemente razonable y ajustada al deber de interpretación favorable o no restrictiva de los preceptos legales en cuya aplicación se funda.

3. Desde esta perspectiva, procede señalar ante todo que las garantías procesales especiales que establece el art. 53.2 de la Constitución y que, en el momento actual, son las contenidas en la Ley 62/1978, de 26 de diciembre, constituyen un plus de protección judicial en materia de libertades públicas y derechos fundamentales. Ello significa que, sin daño de las exigencias derivadas de los principios de preferencia y sumariedad que, según el referido precepto constitucional, caracterizan estos procedimientos especiales, las reglas legales sobre su admisión y tramitación deben interpretarse siempre conforme a aquella finalidad de garantía suplementaria o reforzada, de donde se deduce que una interpretación restrictiva o rigorista de las mismas que dificulte más allá de lo razonable el ejercicio de la acción en tales casos carece de justificación y no puede considerarse conforme a la Constitución.

Por lo que hace al caso que ahora nos ocupa, el art. 7.1 de la Ley 62/1978 prescribe que, para la interposición del recurso contencioso-administrativo que esta Ley regula, «no será necesaria la reposición ni la utilización de cualquier otro recurso administrativo previo». La interpretación de este precepto más acorde con la doctrina anterior, al tiempo que con su tenor literal, es la que entiende que la previa interposición de aquellos recursos administrativos, cuando así proceda según las reglas generales del proceso contencioso-administrativo ordinario, a las que se remite con carácter supletorio el art. 6 de la Ley 62/1978, tiene carácter potestativo para el actor, y no, en cambio, que sea incompatible con esta vía procesal especial. Esta misma interpretación es coherente con la finalidad a la que responde la Ley 62/1978, ya que, como queda dicho, esta Ley introduce una garantía procesal suplementaria, lo que impide que sus preceptos puedan entenderse como una reducción de los derechos reaccionales o de las vías de defensa de los particulares.

El art. 8.1 de la Ley dispone que el citado recurso contencioso- administrativo especial «se interpondrá» en un plazo de diez días, plazo éste que, como señala la Sentencia ahora impugnada, tiene carácter imperativo y preclusivo; en cuanto al cómputo de dicho plazo, el precepto legal prescribe su inicio a partir de la notificación del acto impugnado si fuera expreso, especificando que, en caso de silencio administrativo, el plazo anterior se computará una vez transcurridos veinte días desde la solicitud del interesado ante la Administración, sin necesidad de denunciar la mora, lo que significa que el precepto está contemplando los supuestos en que el recurso judicial se interpone directamente frente a un acto administrativo expreso o frente a la desestimación presunta de una solicitud dirigida a la Administración sin haber utilizado antes la vía administrativa previa, pero nada dice expresamente respecto de los casos en que sí se ha formulado reposición u otro recurso administrativo, como permite el art. 7.1 de la ley.

Es claro que, con ocasión de una queja de amparo, a este Tribunal no le corresponde señalar, con alcance general, el modo de integrar aquel vacío legal. Pero ello no impide que debamos declarar que el juego del citado plazo de diez días no puede en modo alguno enervar el derecho del interesado a formular un recurso administrativo previo a la interposición del recurso especial contencioso-administrativo, que la propia Ley le confiere, y, por lo mismo, a esperar la resolución del recurso previo procedente antes de utilizar la vía judicial específica que el ordenamiento pone a disposición de los particulares para la protección de sus derechos fundamentales y libertades públicas.

Muy otra es, por el contrario, la conclusión a que llega la Sentencia impugnada, ya que, tras reiterar lo dispuesto en el inciso inicial del citado art. 8.1, se limita a señalar el carácter imperativo y preclusivo del plazo establecido, para concluir de ello, haciendo caso omiso del recurso de reposición interpuesto por los demandantes, que lo que éstos impugnan «es un Acuerdo expreso del Consejo de Ministros y notificado en forma», por lo que el recurso contencioso-administrativo debió haberse interpuesto en el plazo de diez días desde que se notificó dicho Acuerdo, añadiendo solamente por referencia a la especificidad del supuesto sometido a enjuiciamiento que, si el recurso de reposición puede plantearse al no prohibirlo la ley..., la voluntariedad del interesado no puede, jurídicamente, dejar sin efecto el plazo establecido de modo imperativo por la ley.

Esta sucinta argumentación del Tribunal Supremo, que contrasta además directamente, como destaca la representación actora, con otras decisiones anteriores de la Sala Tercera y aun de la propia Sala Quinta posteriores a la Sentencia impugnada, pronunciadas en supuestos semejantes al que ahora nos ocupa, no puede considerarse razonable ni, por lo mismo, acorde con la Constitución, ya que equivale en la práctica a denegar la utilización del recurso previo de reposición si se quiere interponer el recurso contencioso especial regulado en la Ley 62/1978. Procede declarar, por consiguiente, que la Sentencia recurrida ha lesionado el derecho de los recurrentes a la tutela judicial efectiva.

Constada esta vulneración del art. 24.1 de la Constitución, la consecuencia no puede ser otra que la de anular la Sentencia impugnada y devolver las actuaciones a la Sala Quinta del Tribunal Supremo para que dicte nueva Sentencia que no podrá fundarse en el motivo de inadmisibilidad señalado en la primera.

### F A L L O

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

Ha decidido

Otorgar el amparo solicitado por don Andrés Peralta España y don Andrés Manuel Peralta de las Heras, y en consecuencia:

1º. Declarar la nulidad de la Sentencia de la Sala Quinta del Tribunal Supremo, de 6 de abril de 1987, dictada en el recurso contencioso- administrativo especial núm. 31/1987.

2º. Reconocer el derecho de los recurrentes a la tutela judicial efectiva.

3º. Retrotraer las actuaciones judiciales para que la Sala Quinta del Tribunal Supremo dicte nueva Sentencia en la que no se inadmita el citado recurso contencioso-administrativo especial por la causa de extemporaneidad señalada en la Sentencia anulada.

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

Dada en Madrid, a catorce de febrero de mil novecientos ochenta y nueve.