

## Suplemento

## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**7035** *Sala Primera. Sentencia 75/2009, de 23 de marzo de 2009. Recurso de amparo 6713-2006. Promovido por el Ayuntamiento de Zaragoza frente a los Autos de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional que inadmitieron su demanda contra el Ministerio de Fomento por el incumplimiento de la obligación de pagar el impuesto de bienes inmuebles por diversas propiedades en dicha ciudad. Supuesta vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (acceso a la justicia): inadmisión de recurso contencioso-administrativo respecto a una inactividad que no es susceptible de impugnación, porque se refiere a la recaudación de impuestos por parte de una Administración pública.*

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por doña María Emilia Casas Baamonde, Presidenta, don Javier Delgado Barrio, don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, don Manuel Aragón Reyes y don Pablo Pérez Tremps, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

## SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 6713-2006, promovido por el Ayuntamiento de Zaragoza, representado por el Procurador de los Tribunales don Antonio María Álvarez-Buylla Ballesteros y bajo la dirección del Letrado don Carlos Navarro del Cacho, contra el Auto de la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 6 de junio de 2006, por el que se desestima el recurso de súplica interpuesto contra el Auto de 27 de marzo de 2006, por el que se inadmite el recurso contencioso-administrativo núm. 55-2006. Ha comparecido el Abogado del Estado. Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente el Magistrado don Pablo Pérez Tremps, quien expresa el parecer de la Sala.

**I. Antecedentes**

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 23 de junio de 2006, el Procurador de los Tribunales don Antonio María Álvarez-Buylla Ballesteros, en nombre y representación del Ayuntamiento de Zaragoza, y bajo la dirección del Letrado don Carlos Navarro del Cacho, interpuso recurso de amparo contra las resoluciones judiciales que se mencionan en el encabezamiento.

2. La demanda de amparo tiene su origen en los siguientes antecedentes:

a) El Ayuntamiento demandante de amparo interpuso recurso contencioso-administrativo contra la inactividad de la Administración General del Estado, por el incumplimiento de la obligación del pago de 122.932,99 € correspondientes al impuesto de bienes inmuebles por la titularidad de diversas propiedades del Ministerio de Fomento en la ciudad de Zaragoza. El recurso dio lugar al procedimiento ordinario núm. 55-2006, que fue tramitado por la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional. Por providencia de 30 de enero de 2006 se acordó dar traslado a las partes y al Ministerio Fiscal para que se pronunciaran sobre la competencia del Tribunal por inexistencia de acto presunto, «dado que el origen de lo planteado deriva de una reclamación tributaria del Ayuntamiento de Zaragoza frente a la Administración del Estado

(Ministerio de Fomento) por falta de abono de deudas fiscales, y que el apartado 1 del artículo 29 de la Ley jurisdiccional, se refiere a la actividad de prestación de la Administración del Estado en el ámbito de sus competencias».

b) El recurso fue inadmitido por Auto de 27 de marzo de 2006, al considerar que «[I] o planteado no es una actividad de prestación que deba realizar la Administración, sino un impago de ésta derivada de actos administrativos previos que emanan de la actuación municipal en el cobro de deudas tributarias. La Administración Local debe continuar el procedimiento de acuerdo con las normas recaudadoras, utilizando sus facultades de autotutela, lo contrario supondría invertir el sentido del artículo 29.1 de la Ley jurisdiccional. Por ello procede inadmitir el recurso por inadecuación del procedimiento utilizado (inactividad de la Administración Estatal según lo previsto en el art. 29.1 de la Ley jurisdiccional) pues el acto recurrible sería el del Ayuntamiento en el ejercicio de sus competencias recaudadoras, que no correspondería conocer a esta Audiencia Nacional. Concorre por tanto la causa de inadmisión prevista en el apartado segundo del párrafo 3 del art. 51 de la Ley jurisdiccional, en relación con el apartado 1 c) del mismo precepto». Interpuesto recurso de súplica fue desestimado por Auto de 6 de junio de 2006, insistiendo en el mismo argumento.

3. El Ayuntamiento recurrente aduce en su demanda de amparo la vulneración de su derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), en concreto del derecho de acceso a la jurisdicción, al considerar que la inadmisión de su recurso contencioso-administrativo se ha fundamentado en una interpretación del art. 29.1, en conexión con los arts. 51.3 y 51.1 c) LJCA, formalista, desproporcionada, arbitraria e irrazonable. A esos efectos señala, por un lado, que dentro de las obligaciones de realizar una prestación concreta a que se refiere el art. 29.1 LJCA están comprendidas las de carácter patrimonial y, específicamente, las tributarias, siendo prestaciones exigibles a la Administración del Estado, y, por otro, que en la resolución impugnada se ha llevado a cabo una interpretación del art. 29.1 LJCA sin utilizar antecedente jurisprudencial alguno, sin atender al contenido de la exposición de motivos de la LJCA y, además, en contra del criterio de las Secciones Tercera y Cuarta de la propia Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, que habían admitido dos recursos idénticos, así como de dos Sentencias del Tribunal Supremo de 26 de julio de 2002 que, en supuestos similares, fueron favorables a la máxima eficacia del principio *pro actione*.

4. La Sección Segunda de este Tribunal, por providencia de 16 de abril de 2008, acordó admitir a trámite la demanda de amparo y, habiendo ya recibido el testimonio de las actuaciones administrativas y judiciales, dar vista de dichas actuaciones por un plazo común de veinte días al recurrente y al Ministerio Fiscal para que, conforme al art. 52.1 LOTC, pudieran presentar las alegaciones que tuvieran por convenientes y al Abogado del Estado para que pudiese personarse y formular alegaciones.

5. El Abogado del Estado, por escrito registrado el 14 de mayo de 2008, presentó sus alegaciones solicitando la desestimación del recurso de amparo, argumentando que la causa de inadmisión está prevista en la ley y ha sido interpretada de manera razonable y compatible con el derecho de acceso a la jurisdicción, toda vez que, en primer lugar, la inactividad imputada al Ministerio de Fomento no puede subsumirse en el art. 29.1 LJCA, porque está ocupando la posición de un simple obligado tributario que no paga el impuesto sobre bienes inmuebles, mientras que el art. 29.1 LJCA se refiere a la inactividad de la Administración como *potentior persona*, esto es sólo cuando actúa en un plano de superioridad, no cuando ocupa una posición jurídica similar a la de los particulares. Añade, en segundo lugar, que el Ayuntamiento tiene expedida su potestad de apremiar y embargar sus bienes en los supuestos no excluidos por disposición legal y no puede abdicar de ejercitar su potestad de ejecución forzosa, motivo por el cual el Auto impugnado se refiere a la utilización de las facultades de autotutela.

6. El Ministerio Fiscal, por escrito registrado el 13 de octubre de 2008, interesó que se otorgara el amparo por vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) y que se anularan las resoluciones judiciales impugnadas con retroacción de actuaciones.

A esos efectos destaca que siendo la finalidad de la causa de inadmisión del párrafo segundo del art. 51.3 LJCA el no dejar zonas de la actuación de la Administración inmunes al control jurisdiccional y refiriéndose el art. 29 LJCA a los supuestos en los que «fuera evidente la ausencia de obligación concreta de la Administración respecto de los recurrentes», el resultado de la interpretación judicial efectuada en las resoluciones impugnadas, al margen de no ser respetuosa con la jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre el particular, implica que la inactividad de la Administración en el cumplimiento de la obligación tributaria no estaría sometida a control jurisdiccional, lo que lo convertiría en una zona inmune al mismo.

Igualmente, destaca el Ministerio Fiscal determinadas discrepancias con la argumentación de las resoluciones impugnadas. La primera, la relativa a que el Auto recurrido sostiene que lo planteado no es una actividad de prestación a pesar de que las deudas tributarias han sido calificadas de prestaciones patrimoniales. La segunda, que el órgano judicial indicó a la Administración recurrente la posibilidad de utilizar sus facultades de autotutela, lo que es contrario al criterio seguido por el Tribunal Supremo, que ha reconocido las dudas y dificultades que presenta el régimen jurídico de la ejecución forzosa de actos interadministrativos. Y la tercera, que el Auto de inadmisión manifiesta que el acto recurrible es el del Ayuntamiento en el ejercicio de sus competencias recaudadoras, y esto le lleva a un resultado absurdo, ya que no interesa a la Administración que reconoce, pero no cumple su obligación tributaria, someter la cuestión a revisión jurisdiccional.

7. El Ayuntamiento recurrente, por escrito registrado el 20 de mayo de 2008, presentó sus alegaciones reiterando lo expuesto en su demanda de amparo.

8. Por providencia de fecha 18 de marzo de 2009 se señaló para deliberación y fallo de la Sentencia el día 23 de marzo de 2009.

## II. Fundamentos jurídicos

1. El objeto del presente recurso de amparo es determinar si las resoluciones judiciales impugnadas han vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva del art. 24.1 CE, en su vertiente de derecho de acceso a la jurisdicción, por haber inadmitido el recurso contencioso-administrativo del Ayuntamiento recurrente valiéndose de una interpretación irrazonable y desproporcionada del art. 29.1, en conexión con los arts. 51.3 y 51.1 c) de la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa (LJCA).

2. Antes de abordar el análisis de fondo debe precisarse que ningún obstáculo existe en el presente caso derivado del carácter público del ente recurrente, toda vez que, como ya ha reiterado este Tribunal, los entes públicos son titulares del derecho a la tutela judicial efectiva en su vertiente de acceso a la jurisdicción (por todas, STC 175/2001, de 26 de julio, FJ 5).

Entrando ya en el estudio de la invocación realizada, debe recordarse que es doctrina consolidada de este Tribunal que uno de los contenidos esenciales del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) es el derecho a obtener una resolución sobre el fondo del asunto planteado oportunamente ante los órganos judiciales y que ese derecho queda igualmente satisfecho si el órgano judicial, por concurrir una causa legal apreciada razonadamente, dicta una resolución de inadmisión. Igualmente hemos destacado que la trascendencia que para la tutela judicial tienen estas decisiones de denegación de acceso a la jurisdicción implica que su control constitucional ha de realizarse de forma especialmente intensa, de modo que más allá de la verificación de que no se trata de resoluciones arbitrarias, manifiestamente irrazonables o fruto de un error patente, tal control procede a través de los criterios que proporciona el principio *pro actione*, entendido no como la forzosa selección de la interpretación más favorable a la admisión de entre todas las posibles de las normas que la regulan, sino como la interdicción de aquellas decisiones de inadmisión que por su rigorismo, por su formalismo excesivo o por cualquier otra razón revelen una clara desproporción entre los fines que aquellas causas preservan y los intereses que sacrifican (por todas, STC 28/2009, de 26 de enero, FJ 2).

3. En el presente caso, como se ha expuesto con más detalle en los antecedentes, han quedado acreditados los siguientes extremos: en primer lugar, que el Ayuntamiento recurrente, tras liquidar el impuesto de bienes inmuebles correspondiente a las propiedades que tenía el Ministerio de Fomento en su demarcación y requerir su pago por vía ejecutiva, demandó al citado Ministerio argumentando que, al no haber atendido al pago de lo adeudado, había incurrido en una inactividad impugnada en aplicación del art. 29.1 LJCA; en segundo lugar, que el órgano judicial, en fase de admisión, puso de manifiesto a las partes su posible falta de competencia, con fundamento en que la inactividad impugnada derivaba de una reclamación tributaria, mientras que el art. 29.1 LJCA se refiere únicamente a la actividad de prestación de la Administración del Estado en el ámbito de sus competencias; y, en tercer lugar, que finalmente el recurso fue inadmitido, al considerarse que concurría la causa de inadmisión del art. 51.1 c) LJCA, toda vez que se había interpuesto contra una actividad no susceptible de impugnación, ya que no existía una obligación concreta de la Administración respecto del Ayuntamiento recurrente al resultar de sus competencias recaudadoras, destacando que el ente recurrente podía continuar el procedimiento de acuerdo con las normas recaudadoras, utilizando sus facultades de autotutela.

En atención a lo expuesto debe concluirse que las resoluciones impugnadas no han vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) del Ayuntamiento recurrente, toda vez que no puede considerarse que la decisión de inadmisión impugnada resulte arbitraria, irrazonable, rigorista o desproporcionada. En efecto, no puede calificarse como una interpretación arbitraria o irrazonable argumentar, como se hace en las resoluciones impugnadas, que el art. 29.1 LJCA, al definir la inactividad de la Administración impugnada en vía contencioso-administrativa, se refiere únicamente a aquellos supuestos en que la actividad de prestación que resulta obligada lo sea dentro del ámbito de sus competencias y, por tanto, que se excluye aquélla que, como el pago de las deudas tributarias, deriva de una posición jurídica similar a la de los particulares, toda vez que es un razonamiento que, al margen de las discrepancias que desde la perspectiva de la legalidad ordinaria puedan sostenerse, *prima facie*, ni parte de premisas inexistentes ni incurre en quebras lógicas.

Del mismo modo, sin perjuicio de que, como ponen de manifiesto el ente local demandante y el Ministerio Fiscal, el órgano judicial podría haber realizado una interpretación de la causa de inadmisión más favorable al principio *pro actione*, pero tomando en consideración que este principio no impone la selección de la interpretación de la legalidad ordinaria más favorable a la admisión de entre todas las posibles, no cabe concluir que la interpretación resulte rigorista ni desproporcionada, ya que el órgano judicial, al señalar que el Ayuntamiento recurrente puede continuar el procedimiento de acuerdo con las normas recaudadoras, utilizando sus facultades de autotutela frente al Ministerio de Fomento, pone de manifiesto que la decisión de inadmisión no implica que se imposibilite al ente local la satisfacción de la pretensión que intentaba hacer valer en vía judicial.

#### FALLO

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

Ha decidido

Denegar el amparo solicitado por el Ayuntamiento de Zaragoza.

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

Dada en Madrid, a veintitrés de marzo de dos mil nueve.—María Emilia Casas Baamonde.—Javier Delgado Barrio.—Jorge Rodríguez-Zapata Pérez.—Manuel Aragón Reyes.—Pablo Pérez Tremps.—Firmado y rubricado.