

larse en cada instancia, ya que nadie debe ser afectado en sus derechos o intereses legítimos por una sentencia sin que haya podido defenderse.

Entiendo, por consiguiente, que la Sala debió otorgar el amparo, dando paso así al enjuiciamiento de si el artículo 1.579.2, LEC, es o no inconstitucional; pero como el primer supuesto no se ha dado, no es pertinente proceder en este vo-

21655 Sala Primera. Recurso de amparo número 105/82.— Sentencia número 61/83, de 11 de julio.

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Angel Latorre Segura, don Manuel Díez de Velasco Vallejo, doña Gloria Begué Cantón, don Rafael Gómez-Ferrer Morant y don Angel Escudero del Corral, Magistrados, ha pronunciado,

EN NOMBRE DEL REY,

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo número 105/82, promovido por el Procurador don Francisco Alvarez del Valle García, en nombre y representación de don Andrés Dolera Martínez, bajo la dirección del Letrado don José Luis Sanz Arribas. En el recurso han comparecido el Abogado del Estado y el Ministerio Fiscal, y ha sido ponente el Magistrado don Rafael Gómez-Ferrer Morant, quien expresa el parecer de la Sala.

1. ANTECEDENTES

1. En 26 de marzo de 1982, el Procurador don Francisco Alvarez del Valle García, en nombre y representación de don Andrés Dolera Martínez, funcionario de carrera del Instituto Nacional de Industria, formula recurso de amparo con la súplica de que en su día el Tribunal dicte sentencia por la que acuerde:

a) Otorgar amparo constitucional contra las facultades de omnimoda arbitrariedad invalidatoria de todo el ordenamiento jurídico que el Instituto Nacional de Industria se arroga deduciéndolas del artículo 33, b), del caducado Decreto de la Presidencia del Gobierno de 22 de enero de 1942, y que ha ejercido expresamente en la creación y mantenimiento de los actos y denegaciones administrativas que se impugnaron en el recurso 1.482/77, interpuso ante la Sala Segunda de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Madrid, por el recurrente en amparo.

b) Otorgar amparo constitucional contra la sentencia de 20 de octubre de 1982, dictada por la Sala Segunda de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Madrid en el recurso 1.482/77, con anulación de la misma.

c) Declarar, previa elevación al Pleno del Tribunal, la inconstitucionalidad o derogación constitucional del artículo 54.1 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, en cuanto impide la eficaz tutela jurisdiccional de los funcionarios públicos al negárseles la posibilidad de apelación de las sentencias que se refieran a cuestiones de personal de la Administración Pública.

2. Los antecedentes y fundamentos de la demanda son, de forma sintética, los siguientes:

a) El actor interpuso recurso 601/75, ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Madrid, impugnando la nulidad de pleno derecho una denominada «relación definitiva de funcionarios de carrera» al servicio del Instituto Nacional de Industria, que había sido expuesta durante un día a finales de 1972 en el tablón de anuncios del organismo. La mencionada relación, a juicio del actor, apareció plagada de precaristas, obreros y designados de favor, ajenos a la función pública e incapaces de acreditar su cualidad jurídica pretendida de «funcionarios de carrera», por no haber ingresado en el INI mediante el procedimiento legalmente establecido para ello. Las resoluciones previas a la vía contenciosa denegaban la nulidad pretendida en base a lo dispuesto en el artículo 33, b), del Decreto de 22 de enero de 1942, en virtud del cual, según afirma el actor, el INI se atribuye facultades extralegales. El proceso finalizó con la sentencia de 17 de febrero de 1978, que contenía a favor del recurrente el pleno reconocimiento de su legitimación e interés directo en la impugnación de los actos recurridos, que declaró conformes a derecho, así como la advertencia de que, para haber podido obrar el Tribunal en consecuencia, tendría que haber identificado el demandado en el juicio a los «falsos funcionarios de carrera impugnados».

b) La existencia de «falsificados» funcionarios de carrera intercalados entre los verdaderos originaba un perjuicio inmediato al actor, según afirma, al que había de agregarse el de futuro, personal y familiar, en relación con los menores derechos jubilatorios que se causaban por la injusta postergación de los funcionarios legítimos frente a los falsificados.

Ante esta situación, y teniendo también en cuenta la clara invitación del Tribunal para que identificara en juicio a los falsos «funcionarios de carrera» impugnados, el actor interpuso nuevo recurso (número 1.482/77) ante la misma Sala de lo Con-

to particular a opinar sobre el segundo objeto planteado por el recurrente en este proceso.

Madrid, 7 de julio de 1983.—Jerónimo Arozamena Sierra.—Francisco Rubio Llorente.—Luis Díez Picazo.—Francisco Tomas y Valiente.—Antonio Truyol Serra.—Francisco Pera Verdaguer Firmados y rubricados.

tencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Madrid con la súplica, en esencia, de que dictara sentencia en la que se declarara:

a) La nulidad de pleno derecho de los falsos «funcionarios de carrera» intercalados.

b) El reconocimiento del derecho del accionante a ser indemnizado por los daños y perjuicios causados por los actos impugnados.

c) El reconocimiento del derecho del recurrente a ser inscrito como funcionario de carrera en el Registro de Personal de la Función Pública. Tras la correspondiente tramitación, el proceso finalizó por sentencia de 20 de octubre de 1982, que cambia el objeto del proceso, al remitirlo, sin argumentación legal alguna, al concepto de «funcionarios interinos» que no se había suscitado ni debatido en el pleito, expresamente dirigido contra los falsificados «funcionarios de carrera».

c) El recurrente afirma que con esta ficticia inadmisibilidad de algo no pedido se le sumía en indefensión en contra del artículo 24 de la Constitución. Además, esa artificiosa inadmisibilidad se extendía a las pretensiones independientes de indemnización por el perjuicio expresamente reconocido por la Administración y a la inscripción del recurrente como funcionario de carrera en el Registro de Personal de la Función Pública, que eran derechos personalísimos a los que no podía afectar ninguna inadmisibilidad, por lo que se infringe también el artículo 24 de la Constitución. Además, al no sentenciar sobre la inscripción pretendida la sentencia incurre en infracción del artículo 14 de la Constitución, por cuanto crea una situación de intolerable discriminación contra el accionante en relación con el resto de los legítimos funcionarios de carrera de la Administración Central e Institucional inscritos, discriminación que se hace por depender del INI. El mismo hecho de haber quedado viva la patente de arbitrariedad antes aludida no se ajusta a lo dispuesto en los artículos 14 y 24, así como en el 9 y 103, todos ellos de la Constitución.

d) El recurso de apelación formulado contra la mencionada sentencia fue declarado inadmisibile por auto de 18 de febrero de 1981, frente al que el señor Dolera interpuso recurso de súplica que dio lugar al auto de 22 de septiembre de 1981, y luego el de queja que fue desestimado por auto de 8 de marzo de 1982. El actor entiende que el artículo 94.1 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, al hacer imposible la apelación en asuntos referentes a cuestiones de personal, es nulo por inconstitucionalidad sobrevenida o por derogación constitucional, por estar en contradicción con la igualdad ante la Ley, que establece el artículo 14 de la Constitución, y con el derecho a la tutela judicial efectiva a los funcionarios públicos, por no poder agotar todas las garantías a que se refiere el artículo 24 de la Constitución, inconstitucionalidad que puede dar lugar —como ha sido el caso del actor— a la indefensión más absoluta.

3. Por providencia de 26 de mayo de 1982 se acordó admitir a trámite la demanda sin perjuicio de lo que resultase de los antecedentes respecto a la existencia de posibles causas de inadmisión, y reclamar las correspondientes actuaciones. Una vez recibidas, por providencia de 22 de julio de 1982 se otorgó a recurrente, al Ministerio Fiscal y al Abogado del Estado un plazo común de veinte días a fin de que pudieran presentar las alegaciones que estimaran procedentes, en las que debería considerarse si se había cumplido el requisito de agotamiento de los recursos utilizables dentro de la vía judicial, según lo que dispone el artículo 44.1, a), de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), en conexión con el artículo 102 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJCA).

4. En 17 de septiembre de 1982, la representación del recurrente formuló las alegaciones que se sintetizan del modo siguiente: primera, que las facultades que el INI se arroga, deduciéndolas del artículo 33, b), del caducado Decreto de la Presidencia del Gobierno de 22 de enero de 1942, invaden funciones reservadas por la Constitución Española a las Cortes Generales y al Gobierno, habiendo incurrido los Tribunales en error judicial al justificar la legalidad de tales facultades en diversas sentencias, no cabiendo la acción directa, sino sólo la impugnación indirecta para combatir tales potestades, cuyo ejercicio no sólo infringe la Ley, sino también la Constitución (artículos 1, 9, 10, 66, 97, 103), siendo posible la acción constitucional emprendida contra las mismas, ya que la concepción por el INI como funcionarios de carrera de personas no ingresadas por el procedimiento legalmente establecido constituye una violación del derecho a la igualdad general y del específico de la Función Pública (artículos 14 y 23.2 de la C. E.) violación definida por el convenio 111 de la OIT, ratificado por España el 18 de noviembre de 1968; segunda, que en la anterior sentencia de 17 de febrero de 1978 le habían sido reconocidos su legitimación e interés directo, pero declarando entonces la Sala que debía el demandante haber identificado los falsos funcionarios de

carrera, para lo cual, en vía administrativa y en el recurso 1.482/77, solicitó el demandante la aportación por la Administración de determinadas relaciones de funcionarios del INI, habiéndose negado el Tribunal —desdiciéndose de una anterior providencia— a disponer que se completará el expediente y el recibimiento a prueba en tal sentido, y habiéndole sido devuelta por el Tribunal la documentación por él aportada, tratando de desvirtuar la invocación por el Abogado del Estado de la sentencia de 19 de junio de 1974, por la que se afirmaría erróneamente la vigencia del artículo 33, b), del Decreto de 1942 antes referido; y que su legitimación le había sido reconocida por la Administración demandada en las vías de petición y alzada y en la contestación de la demanda en el recurso 1.482/77, y que la sentencia de 20 de octubre recurrida en amparo había sido dictada actuando el Tribunal contrariamente a las exigencias del artículo 24, C. E., y con error de hecho; tercera, que al no haber entrado el Tribunal con su sentencia impugnada, de 20 de octubre de 1980, en el fondo del asunto del recurso 1.482/77, mientras que si lo hizo en el anterior recurso 601/75 con la sentencia de 17 de febrero de 1978, el Tribunal violó el derecho constitucional a la igualdad del demandante, al actuar de forma desigual en dos situaciones iguales; cuarta, que la impugnación indirecta del caducado Decreto de la Presidencia del Gobierno de 22 de enero de 1942 es necesaria para asegurar al recurrente sus derechos constitucionales de igualdad ante la Ley (artículos 1, 14 y 23.2, CE), a la integridad moral (artículo 15, CE), a la propia imagen de funcionario (artículo 18, CE) y a la no indefensión (artículo 24), siendo susceptible de apelación la sentencia recurrida en amparo al estar comprendida en las excepciones del artículo 94.2, a) y b), de la LJCA, habiendo resultado violado por la inadmisión de tal apelación el artículo 24, CE, así como el artículo 14 de la misma, ya que en un caso idéntico obtuvo el mismo accionante del Tribunal Supremo un auto de 17 de febrero de 1982, del que acompaña copia, dictado en recurso de queja, por el que se declaró admisible la apelación; quinta, que si lo procedente era el recurso de apelación, era improcedente el recurso de revisión a que se refiere el artículo 102, LJCA, siendo suficiente para recurrir en amparo el haber agotado las vías ordinarias mientras que el recurso de revisión es excepcional o especialísimo, siendo además imposible someter a revisión una sentencia como la impugnada, viciada de error de hecho y en la que se había declarado la inadmisibilidad del recurso, así como que el control de la violación de las garantías constitucionales no está al alcance del Tribunal extraordinario de revisión; sexta, que el artículo 94 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa carece de adecuación a los valores y principios formulados en los artículos 1, 9, 14, 24 y 106, CE; y séptima, que se mantiene el recurso en los términos del escrito de interposición, entendiéndose que dicho recurso se dirige también contra el auto del Tribunal Supremo que denegó el recurso de queja, invocándose el artículo 92 de la LOTC a efectos de que se ponga límite temporal a la subsiguiente actuación jurisdiccional para la resolución de fondo y extendiéndose la petición de declaración de inconstitucionalidad del artículo 94 de la LJCA, en cuanto exceptúa de apelación las sentencias referentes a cuestiones de personal, con carácter alternativo, a la de la inconstitucionalidad del artículo 94.2, a), de la misma. Al escrito de alegaciones se acompañaban diversos documentos.

5. El Fiscal general del Estado despachó el trámite de alegaciones mediante escrito presentado el 22 de septiembre de 1982. En él se procede, en primer lugar, a una formulación de los hechos, señalándose los procesos contencioso-administrativos seguidos por el demandante de amparo contra diversas actuaciones del INI en materia personal. Afirma el Fiscal que en los mencionados procesos y en los escritos dirigidos a la Administración el actor ha reiterado prácticamente idénticas peticiones, pero quedando siempre en el aire —salvo en el caso de la petición concreta de inscripción en el Registro de Personal— cual sea el derecho lesionado y en qué medida le afecte personalmente al demandante la inclusión de funcionarios, empleados o trabajadores, en la relación definitiva de funcionarios.

Formula también el Fiscal en su escrito unos fundamentos de derecho. Después de poner de relieve el carácter subsidiario del recurso de amparo, afirma que al haberse dado el supuesto previsto en el apartado 1, b), del artículo 102 de la LJCA, que permite acudir al proceso de revisión, se incide en este caso en la causa de inadmisión contemplada en el artículo 50.1, b), en relación con el 44.1, a), de la LOTC. Analiza a continuación la cuestión de fondo y estima que cuando el recurrente en amparo alega falta de tutela efectiva e indefensión por parte de los Tribunales, lo que está postulando es que aquéllos se pronuncien en el sentido por él pretendido, posición que ha venido siendo rechazada por este Tribunal Constitucional. En cuanto a la pretendida discriminación del actor por la no inscripción en el Registro de Personal, solamente tendría lugar si ciertos funcionarios de dicho Organismo tuvieran derecho a la misma, mientras que a otros les fuese negada, sin que por otra parte la inscripción en aquél confiera especial calidad a los funcionarios en él inscritos, pues sus efectos son fundamentalmente de índole interna de la Administración, y sin que la no inscripción haya reportado perjuicio alguno al recurrente. Y, finalmente, sostiene que la pretensión de inconstitucionalidad del artículo 94 de la LJCA no puede prosperar, pues es frecuente en las leyes procesales la exclusión de ulterior recurso, y el artículo 24.2, CE, no exige una segunda instancia. Termina el Fiscal interesando de este Tribunal Constitucional se dicte sentencia, acordando la

inadmisibilidad de la demanda en base a los artículos 44.1, a), y 50.1, b), de la LOTC, en relación con el 102 de la LJCA, o que, en otro caso, se acuerde la improcedencia del amparo al no haberse vulnerado los derechos constitucionales reconocidos en los preceptos que sirven de base a la demanda.

6. El Abogado del Estado solicita se dicte sentencia desestimatoria, y a tal efecto formula las siguientes alegaciones:

Con respecto a la primera de las pretensiones deducidas por el demandante —la de amparo constitucional frente a las facultades de omnimoda arbitrariedad que el INI se arroga deduciéndolas del artículo 33, b), del Decreto de la Presidencia del Gobierno de 22 de enero de 1942—, alega el Abogado del Estado que discutir ahora sobre la vigencia o la legalidad del citado artículo 33, b), sólo sería posible en la medida en que ello afectase a derechos susceptibles de amparo constitucional, mientras que los nombramientos de funcionarios y demás actos dictados en ejercicio de las facultades deducidas de dicho artículo 33, b), de haber lesionado hipotéticamente algún derecho del recurrente —lo cual ha sido alegado, pero no demostrado por éste—, habrían lesionado el derecho a la promoción a través del trabajo, establecido en el artículo 33.1, CE, pero cuya tutela no puede recabarse a través del recurso de amparo.

Con respecto a la segunda pretensión —la de amparo contra la sentencia de 20 de octubre de 1980, por violación del artículo 24, CE— afirma el Abogado del Estado que los cuatro vicios o motivos alegados por el recurrente son: 1) la inadmisión del recurso por falta de legitimación activa en contradicción con lo actuado en el anterior recurso 601/1975, en el que le fue reconocida la legitimación; 2) el reconocimiento de legitimación activa por la Abogacía del Estado, que no pidió la inadmisión, sino la desestimación del recurso; 3) el cambio de objeto del pleito al referirse el Tribunal en la sentencia a «funcionarios interinos», y no a «funcionarios de carrera»; y 4) al no haber sentenciado sobre la pretensión de inscripción del recurrente en el Registro de Personal de la Función Pública. Que los cuatro motivos permiten utilizar el recurso de revisión, sin que a ello obste su carácter «extraordinario», siendo de señalar que la inadmisión del recurso se ha decretado, no en base a la distinta condición de los «funcionarios de carrera» y de los «interinos», sino por la ausencia de interés directo, por lo que no es totalmente exacto el vicio imputado del cambio de objeto del pleito, no siendo cierta la afirmación del demandante de amparo de que la Administración demandada haya reconocido tanto en la vía administrativa como en la jurisdiccional la plena legitimación procesal y el interés directo del demandante en cuanto a lo pretendido.

Con respecto a la tercera pretensión, la de inconstitucionalidad del artículo 94.1 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, el Abogado del Estado alega que carece de fundamento a la luz de la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional en su sentencia de 19 de julio de 1982.

7. Del examen de las actuaciones recibidas resulta que la sentencia impugnada indica en su encabezamiento que el recurso contencioso formulado por el señor Dolera Martínez se dirige contra el acuerdo del Ministerio de Industria de 21 de julio de 1977, «que desestimó el recurso de alzada interpuesto contra la denegación de sus peticiones dirigidas al Presidente del Consejo del INI, referentes al nombramiento de funcionarios interinos del Instituto». La sentencia consta de cuatro resultandos y cuatro considerandos, y concluye con el fallo por el que se declara la inadmisibilidad del recurso interpuesto por don Andrés Dolera Martínez contra el acuerdo del Ministerio de Industria de 21 de julio de 1977, que desestimó el recurso de alzada interpuesto contra la denegación de sus peticiones dirigidas al Presidente del Consejo del INI, referentes al nombramiento de funcionarios interinos del Instituto.

Los cuatro resultandos se refieren a la tramitación del proceso, si bien en el primero se transcribe la súplica de la demanda de que la Sala dicte sentencia por la que,

«... revoque, anule y deje sin efecto alguno las resoluciones administrativas denegatorias producidas y declare: 1.º La nulidad de pleno derecho de los supuestos nombramientos como funcionarios públicos del personal ingresado en el INI entre el 24 de diciembre de 1970 y el 8 de enero de 1977; la nulidad de pleno derecho de todos los actos dictados en beneficio de dicho personal indebidamente considerado funcionario público; la nulidad de pleno derecho de la ocupación por dicho personal de la vacante en la plantilla orgánica de funcionarios públicos del INI, y la nulidad de pleno derecho de todos los actos que dichas personas hayan realizado en su supuesta condición de funcionarios públicos que no les corresponde. 2.º La nulidad de pleno derecho de los supuestos nombramientos como funcionarios públicos del personal ingresado en el INI desde el 25 de septiembre de 1941 al 24 de diciembre de 1970 sin convocatoria publicada en el «Boletín Oficial del Estado». La nulidad de todos los actos dictados en beneficio de dicho personal; la nulidad de la ocupación por dicho personal de vacantes en la plantilla orgánica de funcionarios públicos al servicio del INI y la nulidad de todos los actos que dichas personas ajenas a la función pública hayan realizado en la supuesta condición de funcionarios públicos que no les corresponde. 3.º Que se proceda a la inscripción, con efectos desde el momento en que debió hacerse de oficio, en el Registro de Personal de la Dirección General de la Función Pública del funcionario público al servicio del INI que suscribe, así como

la de los demás legítimos funcionarios públicos pertenecientes a la nómina y a la plantilla orgánica de funcionarios públicos del Instituto. 4.º Que se reconozca al accionante su derecho a ser indemnizado en la cuantía que se fijará en la fase de ejecución por los daños y perjuicios económicos, profesionales y funcionariales causados de cualquier forma por el Instituto y con la consecuencia de retrasar y dificultar sus ascensos y mejoras e impedirle promocionar en su carrera administrativa por la ilegal saturación de las vacantes de plantillas orgánicas de funcionarios públicos por personal de relleno, obrero y precarista, ajeno a la función pública. Todo ello con expresa imposición de costas a la Administración demandada. Por medio de otrosí solicita el recibimiento del pleito a prueba.»

En cuanto a los cuatro considerandos de la sentencia, el segundo se dedica a examinar el alcance del artículo 26.1, a), de la Ley de la Jurisdicción, y el cuarto a la afirmación de que por lo expuesto procede declarar inadmisibles el recurso sin declaración expresa sobre las costas, al no apreciar temeridad ni mala fe procesales. Debiendo señalarse que el primero concreta el objeto del proceso y el tercero razona la falta de interés legitimador en los siguientes términos:

«Considerando: Que el actor, funcionario de carrera del Instituto Nacional de Industria, impugna en este proceso todos los nombramientos de funcionarios de dicho Instituto realizados a favor de personas que hubieran prestado sus servicios primero como interinos o de cualquier forma que no fuera la oposición libre, entre el 25 de septiembre de 1941 y el 8 de enero de 1977, así como todos los actos realizados por ellos con posterioridad a dichos nombramientos.»

«Considerando: Que la ausencia de interés legitimador por parte del actor resulta patente en el nombramiento de determinados funcionarios interinos, pues aunque el actor arguye que estos nombramientos alejan, aún más, sus posibilidades de promoción y ascenso o de ocupar ciertas vacantes, ha de advertirse que no se impugna un concurso de traslado, sino unas pruebas de acceso a la función pública por quien ya es funcionario, y que éste no actúa en este proceso en base a preceptos que le otorguen preferencia para ser nombrado en el indicado Instituto, en cuyo caso no cabría negarle legitimación, sino en base a unas normas referentes a la legalidad de los nombramientos que a él directamente en nada afectan, y así la sentencia de 25 de mayo de 1973 declara que "no puede ampliarse la legitimación activa hasta el extremo de concedérselo para impugnar una convocatoria de ingreso en un Cuerpo a los funcionarios que por pertenecer al mismo no pueden resultar afectados directamente en sus derechos o intereses legítimos y personales por las resoluciones que se dicten...", puesto que las impugnaciones admisibles en el procedimiento de selección se conceden en garantía de quienes pretenden el acceso a la función pública, pero no tienen por objeto la reglamentación de las funciones peculiares de los Cuerpos de que se trate.»

8. En cuanto al auto del Tribunal Supremo de 8 de marzo de 1982, que desestima el recurso de queja, en relación a la inadmisión del recurso de apelación, debe señalarse que las razones de la desestimación figuran en el considerando de dicha resolución, del siguiente tenor literal:

«Considerando que las sentencias dictadas por las Salas de lo Contencioso-Administrativo de las Audiencias Territoriales, en cuestión de personal, sólo son apelables, según dispone el artículo 94 de la Ley de esta jurisdicción, en tres casos: 1.º Cuando se trate de la separación de empleados públicos inamovibles; 2.º Cuando verse sobre desviación de poder, y 3.º Las dictadas en virtud del recurso interpuesto al amparo de los párrafos 2 y 4 del artículo 39 de la misma; como el presente recurso no se identifica con ninguno de los tres referidos, pues el recurrente, funcionario de carrera al servicio del INI, no ha sido separado del servicio, la sentencia no versa sobre desviación de poder, ni se solicita la nulidad de los actos administrativos impugnados, a causa de la no conformidad a derecho de disposiciones de carácter general que les sirve de apoyo, en consecuencia ineludible es la improcedencia de la admisión de la apelación, como ha efectuado la Sala Segunda de esta jurisdicción de Madrid, lo que lleva a la desestimación del recurso de queja formulado.»

El recurrente señala en su escrito de alegaciones, en contra de la resolución transcrita, que el Tribunal Supremo, en un asunto igual (recurso contencioso 148/1977), estimó el recurso de queja formulado contra la inadmisión de la apelación y el auto que vino a confirmar tal inadmisión. Tal auto, aportado por el actor, se fundamenta en el siguiente considerando:

«Que habiéndose impugnado disposiciones de carácter general y alegado desviación de poder en la demanda, es procedente admitir la apelación a tenor de lo dispuesto en el artículo 94.2, apartados a) y b), de la Ley reguladora de la Jurisdicción.»

9. Por providencia de 29 de junio de 1983 se señaló para deliberación y fallo el día 8 de julio. En tal día se deliberó y votó.

II. FUNDAMENTOS JURIDICOS

1. El presente recurso se formula contra la sentencia de la Sala Segunda de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Madrid de 20 de octubre de 1980, si bien en el escrito de alegaciones el actor precisa que debe entenderse dirigido también contra el auto del Tribunal Supremo que denegó el recurso de queja, en relación con su pretensión de que se declare la inconstitucionalidad del artículo 94 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJCA). El recurso se plantea, por tanto, frente a resoluciones de órganos judiciales.

2. El artículo 44.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) regula el recurso de amparo contra resoluciones de órganos judiciales, y establece que las violaciones de los derechos y libertades susceptibles del mencionado recurso que tuvieren su origen directo e inmediato en un acto u omisión de un órgano judicial podrán dar lugar al mismo siempre que se cumplan determinados requisitos, entre los cuales figura el de que se hayan agotado todos los recursos utilizables dentro de la vía judicial.

La exigencia de agotar tales recursos es una consecuencia del carácter subsidiario del recurso de amparo, como hemos señalado en reiteradas ocasiones. La tutela general de los derechos y libertades corresponde a los órganos del orden judicial —artículo 41.1 de la LOTC—, y, por tanto, cuando existe un recurso susceptible de ser utilizado, y adecuado por su carácter y naturaleza, para tutelar la libertad o derecho que se entiende vulnerado, tal recurso ha de agotarse antes de acudir al Tribunal Constitucional.

3. Las observaciones anteriores nos permiten ya entrar en la consideración del recurso en cuanto se refiere a la sentencia de 20 de octubre de 1980.

Al La primera cuestión que hemos de plantearnos es la relativa a determinar si se han cumplido los requisitos exigidos por el artículo 41.1 de la LOTC y en particular el de haber agotado todos los recursos utilizables dentro de la vía judicial, requisito que el actor estima cumplido, mientras el Abogado del Estado y el Ministerio Fiscal entienden que debió interponerse el recurso de revisión previsto en el artículo 102.1, b), de la LJCA, precepto que establece que contra las sentencias firmes de las Salas de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo y de las Audiencias Territoriales podrá utilizarse el recurso extraordinario de revisión, entre otros, supuestos «si las Salas de lo Contencioso-Administrativo hubieran dictado resoluciones contrarias entre sí o con sentencias del Tribunal Supremo respecto a los mismos litigantes u otros diferentes en idéntica situación, donde, en mérito a hechos, fundamentos y pretensiones sustancialmente iguales, se llegue a pronunciamientos distintos».

Pues bien, el recurrente estima infringido el principio de igualdad ante la ley, reconocido en el artículo 14 de la Constitución, justamente por entender que la Sala de lo Contencioso reconoció su legitimación en un caso anterior igual, y entró en el fondo, mientras que en el presente caso llega a la solución contraria.

Planteadas así la cuestión, resulta claro que nos encontramos ante un supuesto en el que el solicitante del amparo debió formular el recurso de revisión por la causa indicada, que está previsto justamente para evitar la desigualdad, ya que era además el único recurso que el actor podía utilizar en este caso, según veremos, de acuerdo con la legalidad aplicable, para que los Tribunales de Justicia pudieran, si procedía en derecho, restablecer la igualdad que se alega como vulnerada. La tesis del actor de que el recurso de revisión era improcedente, porque en el mismo no pueden alegarse las vulneraciones de los derechos fundamentales, no corresponde a la realidad, pues es claro que en un recurso extraordinario previsto para evitar la desigualdad sí puede alegarse la vulneración del principio de igualdad.

Resulta así que el actor no ha agotado todos los recursos utilizables en la vía judicial, tal y como impone el artículo 44.1, a), de la LOTC, lo que parece conducir prima facie a la conclusión de que existe la causa de inadmisión —que en esta fase sería de desestimación— a que se refiere el artículo 50.1, b), de la propia Ley, de ser la demanda defectuosa por carecer de los requisitos legales. Tal conclusión sería, sin embargo, precipitada. El recurso que no se ha agotado no constituye una nueva instancia, sino que —dado su carácter extraordinario— tiene un ámbito limitado y sólo puede interponerse por causas tasadas. Por ello, dado el carácter subsidiario del recurso de amparo, hemos de entender que no se han agotado los recursos utilizables para poder alegar ahora la vulneración del principio de igualdad en orden a la legitimación. Pero ello no impide que el Tribunal pueda y deba considerar, a los efectos procedentes, las demás vulneraciones alegadas. En definitiva, y como conclusión, lo que concurre es una causa de desestimación parcial que no impide el examen de la posible vulneración de otros derechos fundamentales, o del mismo principio de igualdad por otras razones.

B) En este sentido, debe recordarse que el actor alega como infringido el artículo 24.1 de la Constitución en cuanto la inadmisibilidad se refiere en el fallo de la sentencia a las resoluciones impugnadas referentes a nombramiento de funcionarios interinos del Instituto Nacional de Industria, cuando es lo cierto que las pretensiones del actor no se refieren sólo a estos funcionarios y además comprenden otros aspectos.

Si entendiéramos que la sentencia no resuelve alguna de las cuestiones planteadas en la demanda y contestación, resultaría que tendríamos que llegar a la conclusión de que con relación a este extremo tampoco se habrían agotado todos los recursos utilizables dentro de la vía judicial, puesto que el artículo 102.1, g), de la LJCA establece el recurso extraordinario de revisión, entre otros casos, cuando en la sentencia no se resolviese alguna de las cuestiones planteadas en la demanda y contestación. Esta conclusión sería sin embargo excesiva, pues es lo cierto que el fallo (antecedente siete) declara inadmisible el recurso interpuesto contra las resoluciones impugnadas, y como el recurso contencioso se dirige contra actos, no puede negarse que la desestimación ha de referirse a los mismos, sin que deba darse al añadido—no necesario—referentes al nombramiento de funcionarios interinos del Instituto—una trascendencia tal—como pretende el recurrente—de suponer un cambio en el objeto del proceso.

Esta conclusión es la que nos permite afirmar que no concurre la causa de inadmisión, que ahora sería de desestimación, de no haberse agotado la vía judicial procedente en relación a las demás vulneraciones de derechos fundamentales y libertades públicas susceptibles de amparo que se alegan como violados y, en concreto, del artículo 24 de la Constitución.

C) El artículo 24.1 de la Constitución establece que todas las personas tienen derecho a obtener la tutela efectiva de los Jueces y Tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, sin que en ningún caso pueda producirse indefensión.

Como hemos afirmado en reiteradas ocasiones, este derecho fundamental comprende el de obtener una resolución fundada en derecho, lo cual quiere decir que la resolución que se adopte ha de estar motivada, según establece además el artículo 120.3 de la Constitución, quedando el razonamiento adecuado confiado al órgano jurisdiccional competente. Existen supuestos sin embargo, como cuando se omite todo razonamiento respecto a alguna de las pretensiones, en que, en relación a las mismas, no puede sostenerse que se ha dictado una resolución fundada en derecho, por lo que se produce la vulneración del derecho fundamental establecido en el artículo 24 de la Constitución.

Tal vulneración se ha producido a nuestro juicio respecto de la pretensión del actor contenida en el número 3 de suplico de su demanda, relativa a la inscripción del recurrente y de otros funcionarios en el Registro de Personal a que se refiere (tal y como figura en el resultando transcrito en el antecedente 7.º), pues es lo cierto que sobre este extremo la sentencia no efectúa el menor razonamiento en sus considerandos, sin que tal pretensión tenga carácter de instrumental respecto de las demás, de forma tal que le afecten las consideraciones efectuadas respecto de las mismas.

Esta vulneración no puede extenderse, sin embargo, respecto de las demás pretensiones del actor. El razonamiento contenido en el considerando tercero—transcrito en el antecedente séptimo—respecto de la legitimación, aun cuando se refiere en primer lugar al nombramiento de funcionarios interinos no se circunscribe en modo exclusivo a los mismos, y las demás pretensiones relacionadas con los «funcionarios» a los que afecta el recurso, y la referente a la indemnización de daños tiene carácter instrumental o accesorio respecto de la primera, por lo que les afecta la causa de inadmisión apreciada por la Sala como una consecuencia necesaria.

4. En cuanto a la segunda resolución judicial impugnada—el auto del Tribunal Supremo que denegó el recurso de queja—, la razón de la impugnación se concreta en que el artículo 94.1 de la Ley de la Jurisdicción impide la tutela jurisdiccional eficaz de los funcionarios públicos al negárseles la posibilidad de apelación de las sentencias que se refieran a cuestiones de personal de la Administración Pública, si bien en el escrito de alegaciones—con carácter alternativo—el actor extiende la petición de declaración al artículo 94.2, a), de la propia Ley, que establece que serán susceptibles de recurso de apelación las sentencias que versen sobre desviación de poder.

Pues bien, como este Tribunal ha reiterado en diversas ocasiones, el derecho a la tutela judicial no comprende el de obtener dos resoluciones judiciales a través del sistema de doble instancia de que ahora se trata, de forma que obligue a crear un sistema de recursos al legislador. Todo ello dejando aparte las peculiaridades que representa el artículo 24.1 de la Constitución en el orden penal, por ser ajeno por completo tal aspecto a la cuestión planteada en el presente recurso, peculiaridades que han precisado las sentencias del Tribunal números 42/1982, de 5 de julio («Boletín Oficial del Estado» de 4 de agosto, FJ, tercero), y 78/1982, de 14 de diciembre («Boletín Oficial del Estado» de 15 de enero de 1983, FJ, quinto).

De acuerdo con esta doctrina, la existencia o inexistencia de doble instancia queda, con carácter general, confiada al legislador sin que afecte al derecho fundamental del artículo 24 de la Constitución, por lo que no procede estimar el recurso en

este extremo ni, en consecuencia, elevarlo al Pleno por aplicación del artículo 52.2 de la LOTC.

Por otra parte, tampoco podemos compartir la tesis del actor de que han quedado violados con la inadmisión los artículos 14 y 24 de la Constitución, porque en un caso igual el Tribunal Supremo ha declarado admisible el recurso de apelación. Y ello, porque de la simple lectura de los dos autos (transcritos en el antecedente octavo) resulta que el Tribunal Supremo razona que se trata de dos casos completamente distintos, por lo que no se observa el menor indicio de vulneración del principio de igualdad.

5. Por último, hemos de referirnos a la pretensión que formula el actor de que se le otorgue amparo constitucional contra «las facultades de omnímoda arbitrariedad invalidatoria de todo el ordenamiento jurídico» que se arroga el Instituto Nacional de Industria y que ha ejercido en los actos y denegaciones objeto del recurso contencioso 1.482/1977 (antecedente 1.º a)).

El recurso se dirige, en cuanto a dicha pretensión, no contra un acto, disposición o vía de hecho de los poderes públicos, sino contra la fundamentación de determinados actos, fundamentación que en sí misma no puede ser objeto de impugnación de acuerdo con el artículo 43.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, por lo que procede desestimar el recurso en este punto, sin necesidad de otras observaciones complementarias en orden a la inexistencia de una decisión de fondo en vía judicial sobre esta pretensión.

6. Las consideraciones anteriores nos conducen a la estimación parcial del recurso de amparo, tal y como hemos razonado en el fundamento jurídico tercero, apartado C), en cuanto la sentencia impugnada vulnera el derecho fundamental del actor a obtener una resolución fundada en derecho al no contener en sus considerandos razonamiento alguno en relación a la pretensión número 3 de la demanda (que transcribe el primer resultando de la mencionada sentencia) de que se proceda a la inscripción en el Registro de Personal de la Dirección General de la Función Pública, con efectos desde el momento en que debió hacerse de oficio, del actor y de los demás legítimos funcionarios públicos pertenecientes a la nómina y a la plantilla orgánica de funcionarios públicos del Instituto.

La estimación parcial del recurso ha de traducirse en alguno o algunos de los pronunciamientos que enumera el artículo 35.1 de la LOTC, relativos a la declaración de nulidad de la resolución impugnada «con determinación, en su caso, de la extensión de sus efectos», reconocimiento del derecho o libertad pública de conformidad con su contenido constitucionalmente declarado y restablecimiento del recurrente en la integridad de su derecho.

La aplicación del mencionado precepto al caso planteado conduce, en primer lugar, a la declaración de la nulidad parcial de la sentencia impugnada, en cuanto no puede calificarse de una resolución fundada en derecho respecto a la pretensión número 3 antes mencionada, quedando limitada la extensión de la nulidad a tal extremo; en segundo término, al reconocimiento del derecho del actor a que se dicte nueva sentencia por la propia Sala, que esté fundada en derecho en relación a dicha pretensión, sin que este Tribunal pueda prejuzgar en absoluto la fundamentación y el fallo de tal resolución; por último, el restablecimiento del derecho del actor se llevará a cabo mediante la nueva sentencia que ha de dictarse.

FALLO

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

Ha decidido:

1. Estimar en parte el recurso de amparo y, a tal efecto, declarar la nulidad parcial de la sentencia impugnada, con el alcance que se precisa en el fundamento jurídico último de la presente resolución, debiendo la Sala Segunda de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Madrid dictar nueva sentencia, que esté fundada en derecho, en cuanto a la pretensión número 3 del suplico de la demanda formulada por el actor en el recurso contencioso-administrativo número 862, que finalizó con la sentencia de la mencionada Sala de 20 de octubre de 1980, cuya nulidad parcial declaramos; reconociendo el derecho del actor a obtener tal sentencia y restableciéndolo en el mismo.

2. Desestimar el recurso en todo lo demás.

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

Dada en Madrid a 11 de julio de 1983.—Angel Latorre Segura.—Manuel Díez de Velasco Vallejo.—Gloria Begué Cantón.—Rafael Gómez Ferrer Morant.—Angel Escudero del Corral.—(Firmados y rubricados.)