

da sobre la facultad del Presidente del Principado de Asturias para disolver anticipadamente su Asamblea legislativa, al considerar manifiestamente inconstitucional su propuesta, pues contraría lo dispuesto en el art. 25.1, en relación con el art. 32 E.A.A., que vedan esa posibilidad.

Como en otras ocasiones, debemos examinar, en primer lugar, la cobertura legal de la decisión de la Mesa. El Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias atribuye a su Mesa en su art. 36.1.4 y 5 la función de «calificar, con arreglo al Reglamento, los escritos y documentos de índole parlamentaria, así como declarar la admisibilidad o inadmisibilidad de los mismos» y la de «decidir la tramitación» de todos esos escritos y documentos «de acuerdo con las normas establecidas en este Reglamento, y determinar la comisión competente para conocer cada uno de los asuntos». Ese mismo Reglamento dispone respecto de las proposiciones de Ley en su art. 151.2, una vez fijado el titular de la iniciativa (un Diputado con la firma de otros cuatro, o un Grupo Parlamentario, art. 151.1), que, «ejercitada la iniciativa, la Mesa de la Junta General ordenará la publicación de la Proposición de Ley y su remisión al Consejo de Gobierno para que manifieste su criterio respecto a la toma en consideración, así como su conformidad o no a la tramitación si implicara aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios». El papel que le cumple desempeñar a la Mesa en estos casos, «con arreglo al Reglamento», es similar al de los Proyectos de Ley remitidos a la Junta por el Consejo de Gobierno, y como se ve, no se establece condición material alguna sobre su admisibilidad que requiera de la Mesa el escrutinio del fondo de la iniciativa legislativa, como pudiera ser el caso para la iniciativa legislativa popular o la promovida por los Ayuntamientos, según se puede desprender del art. 152 del mismo Reglamento: «Las Proposiciones de Ley derivadas de la iniciativa legislativa de los Ayuntamientos y de la iniciativa popular serán examinadas por la Mesa de la Cámara a efectos de verificar el cumplimiento de los requisitos legalmente establecidos. Si los cumplen, la tramitación se ajustará a lo previsto en el artículo anterior, con las especificaciones que puedan derivarse de las normas reguladoras de dicha iniciativa».

Así pues, a falta de una delimitación material de las Proposiciones de Ley, la Mesa, fruto justamente de su sujeción a la Constitución y al ordenamiento jurídico, debió verificar la regularidad de la Proposición de Ley en los estrictos términos que establece el Reglamento de la Junta. Y, tratándose como se trataba de una iniciativa legislativa de origen parlamentario, dada su relevancia constitucional en punto al desempeño por los representantes de los ciudadanos de su cargo, debió hacer una interpretación y aplicación restrictiva de los arts. 36.1 y 151.2 del Reglamento, constriñendo su examen a la regularidad formal de la iniciativa. Cumplidos los requisitos formales, como así parece suceder pues ninguna de las partes ha alegado carencia alguna a este respecto, a la Mesa no le cabía sino admitir a trámite la proposición de Ley, so pena de infringir el art. 23 C.E.

En suma, y a la vista de que la Mesa de la Junta General del Principado de Asturias ha inadmitido la Proposición de Ley promovida por los aquí recurrentes en amparo mediante un enjuiciamiento sobre su contenido, cuando la misma cumplía con todas las formalidades que el Reglamento le exigía, no nos cabe sino estimar el presente recurso de amparo y considerar que los Acuerdos de la Mesa de la Junta General del Principado de Asturias aquí impugnados han vulnerado el art. 23.2 en relación con el 23.1 C.E.

5. Procede ahora delimitar el alcance de los efectos de esta Sentencia, lo cual es necesario porque, si bien

la legislatura en la que tuvo lugar la presentación de la proposición no ha concluido, el Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias ha sido reformado mediante la Ley Orgánica 1/1999, de 5 de enero, atribuyendo al Presidente del Principado en su modificado art. 25 la facultad de disolución anticipada de la Junta General del Principado de Asturias en términos muy similares a los de la Proposición inadmitida en 1995. No, parece por ello necesario adoptar medida alguna de restablecimiento en el disfrute del derecho vulnerado, lo cual no impide satisfacer, en lo que es posible, la pretensión de los recurrentes mediante la declaración de la lesión de los derechos de los parlamentarios del Grupo demandante reconocidos en el art. 23 C.E., y declarando la nulidad de los Acuerdos que lo impidieron.

## FALLO

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

Ha decidido

Estimar el recurso de amparo y, en consecuencia:

1.º Declarar que se ha lesionado el derecho de los recurrentes reconocido en el art. 23.2 en relación con el 23.1 C.E.

2.º Restablecerles en su derecho y, a este fin, declarar la nulidad de los Acuerdos de la Mesa de la Junta General del Principado de Asturias de 19 de septiembre y 10 de octubre de 1995.

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

Dada en Madrid, a veintidós de marzo de mil novecientos noventa y nueve.—Carles Viver Pi-Sunyer.—Rafael de Mendizábal y Allende.—Julio Diego González Campos.—Tomás S. Vives Antón.—Vicente Conde Martín de Hijas.—Guillermo Jiménez Sánchez.—Firmamos y rubricados.

**9283** *Sala Primera. Sentencia 39/1999, de 22 de marzo de 1999. Recurso de amparo 4.122/1995. Contra Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana en relación con comunicación del Director provincial del INSALUD de Alicante sobre jornada de trabajo y apercibimiento de sanciones por incumplimiento de ésta. Vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva: carácter decisorio de los actos impugnados relativos a la determinación de la jornada laboral.*

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Pedro Cruz Villalón, Presidente; don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, don Pablo García Manzano, don Pablo Cachón Villar, don Fernando Garrido Falla y doña María Emilia Casas Baamonde, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 4.122/95, interpuesto por doña Magdalena del Álamo Triana, don Santiago Barrenechea Álvarez y don José Antonio Martínez Lucas,

representados por la Procuradora de los Tribunales doña Blanca Berriatua Horta, contra la Sentencia de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, de 9 de noviembre de 1995, que declaró la inadmisibilidad de los recursos contencioso-administrativos acumulados que aquéllos habían formulado, en sus respectivos casos, contra la desestimación, primero presunta y luego expresa, de los correspondientes recursos de alzada deducidos contra sendos escritos de comunicación del Director provincial del Instituto Nacional de la Seguridad Social, de Alicante, notificados dos de ellos el 18 de septiembre de 1992 y el restante el 1 de octubre de 1992, todos con el mismo objeto, sobre jornada de trabajo y apercibimiento de sanciones disciplinarias por incumplimiento de ésta. Ha sido parte también el Instituto Nacional de la Seguridad Social, representado por el Procurador don Carlos Jiménez Padrón, y han intervenido el Ministerio Fiscal y el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Pablo Cachón Villar, quien expresa el parecer de la Sala.

### I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 5 de diciembre de 1995, la Procuradora de los Tribunales doña Blanca Berriatua Horta, en nombre y representación de doña Magdalena del Álamo Triana, don Santiago Barrenechea Álvarez y don José Antonio Martínez Lucas, defendidos por sí mismos, interpuso demanda de amparo contra la Sentencia de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana de 9 de noviembre de 1995, que declaró la inadmisibilidad de los recursos contencioso-administrativos acumulados que aquéllos habían formulado, en sus respectivos casos, contra la desestimación, primero presunta y luego expresa, de los correspondientes recursos de alzada deducidos contra sendos escritos de comunicación del Director provincial del Instituto Nacional de la Seguridad Social, de Alicante, notificados dos de ellos el 18 de septiembre de 1992 y el restante el 1 de octubre de 1992, todos con el mismo objeto, sobre jornada de trabajo y apercibimiento de sanciones disciplinarias por incumplimiento de ésta.

2. Los hechos de que trae causa la presente demanda de amparo son, en síntesis, los siguientes:

a) Los demandantes de amparo, Letrados del Instituto Nacional de la Seguridad Social, desde sus respectivas tomas de posesión, venían realizando una jornada de treinta y siete horas y media. Por sendos escritos del Director provincial de ese Instituto, que les fueron notificados el 18 de septiembre de 1992 a la señora del Álamo Triana y al señor Barrenechea Álvarez y el 1 de octubre de 1992 al señor Martínez Lucas, se les hizo saber que habían incumplido el horario durante el anterior mes de agosto, «al no corresponder a una jornada de cuarenta horas en régimen de jornada partida», que les era aplicable, según se les decía, conforme a la normativa vigente, y, por último, se les advertía de la posibilidad de incoarles expediente disciplinario, a cuyos efectos se les requería para que, en un plazo de cuarenta y ocho horas, alegasen lo que estimasen oportuno.

b) Frente a dichos escritos, los demandantes de amparo interpusieron sendos recursos de alzada que tardíamente fueron desestimados por el Subdirector general de Régimen Interior, mediante una única Resolución de 7 de enero de 1993, en la que, tras analizar las normas aplicables al horario de esos funcionarios, se acordó desestimar los recursos y, «en consecuencia, confirmar el escrito del Director provincial en el que les

exigía el cumplimiento de una jornada laboral de cuarenta horas, en computo semanal, en régimen de jornada partida».

c) Desestimada la alzada, los ahora demandantes de amparo interpusieron sendos recursos contencioso-administrativos, luego acumulados en un único procedimiento, solicitando, con carácter principal, se declarase contraria a derecho la jornada de cuarenta horas semanales, impuesta a aquéllos mediante los actos administrativos impugnados, se reconociese el derecho de los recurrentes a la realización de una jornada de trabajo de treinta y siete horas y media en cómputo semanal, y se declarase su derecho a ser indemnizados por el exceso de tiempo de jornada semanal que habían trabajado respecto de la jornada ordinaria, y, con carácter subsidiario a todo lo anterior, se declarase, partiendo de que la jornada debe ser de cuarenta horas semanales, su derecho a ser retribuidos por el aumento de dos horas y treinta minutos de su jornada semanal de trabajo sobre su jornada ordinaria consolidada, en cuantía a fijar en ejecución de sentencia. El I.N.S.S. contestó a la demanda y pidió su desestimación al entender que la jornada que les correspondía era la de cuarenta horas semanales, tal como habían declarado los actos impugnados.

El Abogado del Estado contestó a la demanda, solicitando, de modo principal, su inadmisibilidad, en virtud de lo dispuesto en el art. 82 c) de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (L.J.C.A.) entonces vigente, y, subsidiariamente, se declarase conforme a derecho la resolución impugnada. El recurso fue inadmitido por Sentencia que, estimando la excepción formulada por el Abogado del Estado, declaró que concurría la causa de inadmisibilidad del art. 82 c), en relación con el art. 37 L.J.C.A., por tratarse de un acto de trámite. Se afirma, al efecto, en el fundamento jurídico 2.º de la Sentencia que el contenido de los escritos del Director provincial, igual en todos los casos en el particular de referencia, «no es la determinación de la jornada que los recurrentes debían cumplir como Letrados de la Seguridad Social —que es la cuestión que se resolvió en las Sentencias dictadas por las Salas de lo Contencioso-Administrativo de otros Tribunales Superiores de Justicia que aportan a autos y que, en definitiva, suscitan en su escrito de demanda—, lo que ciertamente integraría un acto definitivo, sino una mera admonición acerca de la necesidad de cumplimiento de dicha jornada —establecida previamente en actos que no consta que fuesen impugnados por los actores—, sin otra relevancia que la de ponerles de manifiesto que dichos incumplimientos podían dar lugar a responsabilidad disciplinaria y posibilitar que, previamente a proceder a la incoación de expediente disciplinario —lo que también constituiría un acto de trámite—, pudieran efectuar alegaciones acerca de la posible justificación de los citados incumplimientos».

3. Los demandantes de amparo consideran que se ha vulnerado su derecho a la tutela judicial efectiva, reconocida en el art. 24 C.E., por la indebida declaración de inadmisibilidad del recurso, toda vez que el acto impugnado no podía ser reputado como acto de trámite, habiendo realizado el órgano judicial una interpretación rigurosa, arbitraria e irrazonable de la causa de inadmisión acogida, con la consecuencia de serles denegado el acceso a la jurisdicción, que hubiera exigido, en este caso, un pronunciamiento sobre el fondo. En este sentido consideran que era conforme a Derecho la formalización de la impugnación en vía contenciosa por las siguientes razones: 1.ª, se recurría una resolución definitiva que agotaba la vía administrativa, la Resolución del Subdirector general desestimatoria de la alzada; 2.ª, el acto originario también era definitivo, puesto que fijaba las obligaciones de los recurrentes, modificando una situa-

ción jurídica anterior (la de desarrollar una jornada de treinta y siete horas y media semanales, que era la que venían realizando) y les formulaba una advertencia en caso de incumplimiento, y 3.<sup>a</sup>, la propia Administración, al resolver los recursos planteados, reconoció el carácter definitivo de dichos actos, y así, se dice en la resolución de los recursos de alzada que el objeto de éstos era «determinar si la jornada de los citados Letrados debe ser de treinta y siete horas y media que venían realizando ... o, por el contrario, de cuarenta horas semanales en régimen de jornada partida». En definitiva, según los demandantes de amparo, no se estaría sino ante una interpretación del ordenamiento y su aplicación al caso concreto, poniendo aquéllos de relieve que, de haber cumplido lo que se les exigía, habrían incurrido en falta administrativa, dando lugar a un expediente disciplinario, que, a su vez, habría culminado en una sanción administrativa, la cual, finalmente, sí sería recurrible judicialmente. Ello, según afirman, evidencia lo absurdo de la interpretación cuestionada, y concluyen solicitando la concesión del amparo.

4. Por providencia de 11 de noviembre de 1996, la Sección Primera de este Tribunal, a tenor del art. 50.3 LOTC, acordó conceder un plazo de diez días al Ministerio Fiscal y a los solicitantes de amparo para que alegaran lo que estimaran pertinente en relación con la posible concurrencia de la causa de inadmisión prevista en el art. 50.1 c) LOTC, consistente en la falta de contenido constitucional de la demanda de amparo.

5. El 27 de noviembre de 1996 se presentó en el Juzgado de Guardia de Madrid el escrito de alegaciones de los recurrentes en amparo. Sostienen que la demanda presenta contenido constitucional, pues se trata del acceso a la justicia y de solicitar la efectividad del derecho a que el Juez, en este caso el Tribunal Superior de Justicia de Valencia, enjuicie los actos administrativos que afectan a los recurrentes, controlando la legalidad de la actuación administrativa.

En favor de su tesis argumentan que la Sentencia impugnada les generó indefensión, al ser dictada en un proceso contencioso-administrativo en el que, alegada en la contestación por el coadyuvante Abogado del Estado la causa de inadmisibilidad del art. 82 c) L.J.C.A., no se les dio oportunidad para formular alegaciones. Tal actuación, según afirman, infringe el art. 24.1 C.E. al haberseles impedido obtener una decisión sobre el fondo por razón de una causa de inadmisibilidad, sin que los recurrentes hubiesen podido argumentar sobre su concurrencia.

La Sentencia también genera indefensión material y vulnera el citado precepto constitucional porque veda el acceso a los Tribunales, al rechazar la acción con base en una interpretación errónea, arbitraria e irrazonable de las condiciones establecidas para su ejercicio. Además, entraña un evidente perjuicio porque ha provocado una situación, en el cumplimiento de la obligación referente a la jornada de trabajo, que ha tenido que ser asumida sin posibilidad de reaccionar en vía judicial ante tal decisión administrativa incorrecta, negándose la tutela judicial real, efectiva y actual.

Se aduce también que la Sentencia infringe el mencionado precepto constitucional porque desconoce la obligada observancia del principio *pro actione* en el acceso a la jurisdicción. El Tribunal Superior de Justicia, al estimar que el acto recurrido era de trámite, se aleja de la apreciación admitida por las partes procesales sin base razonable, obstaculizando el ejercicio del derecho fundamental e incurriendo en arbitrariedad. De las dos posibles interpretaciones sobre el acto administrativo, la hecha por el órgano judicial conlleva la imposibilidad de acceder al auxilio judicial, mientras que la mantenida por las partes permite su acceso. Por tanto, la elección

de aquélla conlleva la negación del derecho a la tutela judicial efectiva, en cuanto supone dar prevalencia a la interpretación más desfavorable a la efectividad de este derecho fundamental.

Afirman, asimismo, los demandantes de amparo que la Sentencia no realiza una interpretación razonable de la causa de inadmisibilidad, al argumentarse en ella que en la Resolución impugnada se plasma una exigencia sólo respecto del cumplimiento de la jornada de trabajo. Dicen, al efecto, que «el carácter admonitivo del escrito, único argumento en el que se basa la Sala de instancia para denegar el ejercicio de la acción, no es relevante para el caso», y que «lo importante es la intención de la Administración en el escrito», pues «no pretendía sancionar, sino ajustar su comportamiento en cuanto a horario a unas normas determinadas, expresando cuáles eran éstas y por qué».

Finalmente, se subraya la distinta trascendencia desde la perspectiva constitucional del derecho reconocido en el art. 24.1 C.E. cuando se refiere al acceso a la jurisdicción y cuando se trata de recursos legalmente establecidos, siendo en el presente supuesto de plena aplicación el principio *pro actione*. Y se afirma, por último, que no se trata de revisar la interpretación de las normas llevada a cabo por el Juez ordinario, sino de la calificación del carácter de la interpretación llevada a cabo por el Juez para llegar a esta conclusión.

Por todo lo expuesto se concluye que la demanda no carece de contenido constitucional, y se solicita a la Sala que acuerde la admisión a trámite del presente recurso de amparo por no concurrir la causa de inadmisión puesta de manifiesto —art. 50.1 c) LOTC.

6. El Ministerio Fiscal, evacuando el traslado conferido, presentó su escrito de alegaciones el 4 de diciembre de 1996. Tras resumir los antecedentes del recurso, refiere que de los mismos se desprende que los demandantes recondujeron lo que era un «recordatorio» del horario establecido —a efectos de una posible incoación de un expediente sancionador— a un acto administrativo de determinación de dicho horario, pero que la Sala, en uso de sus facultades de interpretación, consideró que se trataba de un acto previo a la incoación de dicho tipo de expediente y, en consecuencia, de un acto de mera tramitación, no recurrible independientemente de la resolución final. Y así, trae a colación el texto contenido en el fundamento jurídico segundo de la sentencia, según el cual «no consta que se hubiesen recurrido los actos realmente determinantes de la jornada laboral». Afirma, por último, el Ministerio Fiscal que los demandantes de amparo se limitan a manifestar su personal discrepancia con la interpretación hecha por el órgano judicial, que, aparte de no ser controlable en vía de amparo —salvo que se trate de una interpretación manifiestamente arbitraria o infundada—, carece de relevancia constitucional. Por todo ello considera que concurre la causa de inadmisión de falta manifiesta de contenido constitucional, conforme el art. 50.1 c) LOTC.

7. Por providencia de 10 de febrero de 1997, la Sección Primera acordó, de conformidad con lo prevenido en el art. 88 LOTC, requerir a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Valencia para que en el plazo de diez días remitiera testimonio del recurso núm. 106/93.

8. Recibidas las actuaciones, por providencia de 14 de julio de 1997 la Sección Primera acordó la admisión a trámite de la demanda de amparo y, a tenor del art. 51 LOTC, interesar de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia que emplazara a quienes habían sido parte en el mencionado recurso, con excepción de los ya personados, para que pudieran comparecer en el presente proceso constitucional.

9. Presentados sendos escritos de personación por el Abogado del Estado y por el Instituto Nacional de la Seguridad Social, por providencia de la Sección Primera de 29 de septiembre de 1997 se les tuvo por personados y parte. Y, a tenor de lo dispuesto en el art. 52 LOTC, se acordó dar vista de las actuaciones al Ministerio Fiscal, al Abogado del Estado y al Instituto Nacional de la Seguridad Social para que en el plazo común de veinte días pudieran formular las alegaciones que a su derecho convinieran.

10. El Abogado del Estado presentó su escrito de alegaciones el 20 de octubre de 1997 en el que solicita la desestimación del amparo. Tras exponer una serie de consideraciones sobre la vía impugnatoria seguida por los demandantes de amparo, compara los actos administrativos del Director provincial del Instituto Nacional de la Seguridad Social de Alicante, recurridos en alzada, con la Resolución que dio fin a los recursos de alzada, dictada por el Subdirector general de Régimen Interior del citado Instituto, y deduce que aquéllos y ésta tienen un distinto contenido. Afirma, al efecto, que los actos del Director provincial no tienen como contenido propio la determinación del horario de trabajo de los demandantes —que fue resuelto en otras resoluciones—, sino una admonición sobre el incumplimiento que venía observándose sobre dicho horario, sin otra relevancia que la de poner de manifiesto dichos incumplimientos a fin de que los ahora demandantes pudieran hacer alegaciones sobre su posible justificación. Por lo tanto, tales actos deberían calificarse de mero trámite, puesto que su finalidad no era comunicar el horario de trabajo, sino estimular el cumplimiento de ese mismo horario, conocido por actos previamente comunicados. La mención del horario era un dato accesorio, del que, incluso, se podría haber prescindido, ya que lo trascendente era su finalidad admonitoria. Pues bien, los ahora demandantes de amparo dirigieron su impugnación contra tales actos admonitorios basándose en la supuesta ilegalidad del horario aludido en ellos (postulando, además, la declaración de ilegalidad de tal horario), de modo que tales fundamentaciones y petición fueron objeto de principal atención y consideración en la Resolución que dio fin a la alzada, que dio respuesta a dicha argumentación impugnativa de los recurrentes. Con ello se operó una especie de desplazamiento del objeto de la actuación administrativa: lo que en su origen era un acto de trámite por su contenido y finalidad propias, se transformó, por obra de la propia argumentación de la parte recurrente y de la debida consideración del escrito del recurso por la propia Administración, en un acto definitorio del horario de trabajo.

Sostiene el Abogado del Estado que no es posible dicha transmutación, pues los actos administrativos se identifican por su parte dispositiva, y no por su fundamentación. Lo que se resolvió en la alzada no fue sino la desestimación del recurso de los demandantes y la confirmación de la Resolución impugnada, y tal es el contenido de la Resolución, que no altera el carácter originario del acto impugnado. La motivación da respuesta a la cuestión del horario, a la argumentación de los demandantes en vía administrativa, pero no autoriza a incorporar esta fundamentación como causante de la transformación del carácter del acto impugnado, en el sentido de que lo que era un acto admonitorio de mero trámite se convierte en un acto definitorio del horario.

Dice, además, el Abogado del Estado, respondiendo a las argumentaciones de los ahora demandantes, que, en todo caso, podían éstos haberse dirigido a la Administración provocando la emisión de un acto declarativo definitorio de los derechos que emanan de la relación jurídico-administrativa, y luego, en su caso, recurrirlo. Continúa afirmando el representante de la Administración que, dada la estructura del recurso contencioso-ad-

ministrativo, no puede sostenerse que con la estimación del presente recurso de amparo se propicia una solución interpretativa favorable a la mayor extensión del derecho a la tutela judicial efectiva, sino que sólo estaríamos operando un desplazamiento en el tiempo del momento en el que surge para los ciudadanos la carga impugnatoria. La admisión de unas mayores posibilidades de impugnación inmediata de los actos, con reducción del ámbito propio del acto de trámite y la correlativa ampliación de los actos definitivos, puede implicar inconvenientes en el desenvolvimiento de la Administración y en los propios intereses de defensa de sus derechos por los administrados. En el presente supuesto el objeto del acto no era la comunicación del horario, sino ratificar determinados incumplimientos con la advertencia de la posible incoación de expedientes sancionadores. Sin embargo, la admisión de que la resolución de la alzada vino a transformar el sentido y el contenido del acto comportaría la consecuencia de que muchos datos de hecho habrían quedado marginados de la controversia, al no haber podido ser considerados siquiera en la resolución dictada.

En conclusión, existen dos razones para la denegación del amparo: por un lado, la peligrosa reducción de los actos de trámite, al darles un alcance mayor del que, en principio, resulta de su parte dispositiva, y, por otra parte, la necesidad de una cautelosa actitud a fin de no dar causa a que se estimen como reconocidos determinados derechos o situaciones diferentes de los que realmente se han querido definir o establecer.

11. El Fiscal formuló sus alegaciones en escrito presentado en el Registro de este Tribunal el 23 de octubre de 1997.

De manera previa precisa que la alegación de indefensión, formulada por los demandantes en el trámite de admisión abierto conforme el art. 50.3 LOTC, resulta extemporánea, pues ninguna manifestación se había hecho al respecto en el escrito de demanda. Señala, al efecto, en primer lugar, que es la demanda la que determina el objeto del proceso, y, en segundo lugar, que se trata de un hecho con relevancia suficiente para ser considerado autónomamente, con independencia de la infracción constitucional inicialmente denunciada. Los recurrentes en amparo tuvieron ocasión de denunciar en la demanda las dos infracciones del derecho a la tutela judicial efectiva. Por ello, al no haberlo hecho así, la alegación de indefensión, por la falta de traslado de la excepción invocada por la Administración, es extemporánea y debe de ser desestimada.

Por lo que se refiere al pronunciamiento de inadmisión del recurso contencioso-administrativo, por la apreciación de la excepción, el Fiscal se remite a su escrito anterior de 4 de diciembre de 1996. Reitera que los demandantes de amparo recondujeron lo que era un recordatorio del horario establecido a un acto de determinación del horario. Reproduce, a tal fin, los anteriores argumentos esgrimidos, que le llevan a estimar que la interpretación hecha por el órgano judicial no resulta irrazonable ni contraria al art. 24.1 C.E. En consecuencia, solicita que se dicte Sentencia declarando la extemporaneidad de la demanda en cuanto a la falta de traslado de la excepción, y la desestimación respecto de la apreciación de la causa de inadmisión.

12. La representación procesal del Instituto Nacional de la Seguridad Social presentó sus alegaciones el 24 de octubre de 1997, solicitando la desestimación del recurso de amparo. Considera esta representación que, de conformidad con la reiterada doctrina de este Tribunal Constitucional, que cita en su escrito, la Sentencia impugnada no vulnera el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva ya que en ella (en su fun-

damento jurídico 2.º) se ofrece una motivación, que «resulta suficiente», de la causa de inadmisibilidad fundada en el art. 37 L.J.C.A. Tal interpretación en modo alguno puede calificarse de arbitraria ni irrazonable, por lo que interesa se dicte Sentencia desestimando el recurso de amparo.

13. Los demandantes de amparo presentaron su escrito de alegaciones el 24 de octubre de 1997. En él se dan por reproducidos los hechos y fundamentos de derecho contenidos en sus escritos de demanda y de alegaciones vertidas en el trámite del art. 50.3 LOTC. Además, hacen una serie de puntualizaciones sobre ciertas cuestiones y motivos que sustentan el recurso formulado, que evidencian la falta de fundamento de las posturas mantenidas sobre la inadmisibilidad del recurso de amparo o sobre su carencia de contenido constitucional.

Asimismo refieren que la causa de la inadmisibilidad de los recursos contencioso-administrativos, finalmente acogida por la Sentencia recurrida en amparo, no fue opuesta por la Administración demandada, el Instituto Nacional de la Seguridad Social, sino por el Abogado del Estado. E insisten, asimismo, en el hecho de que en el proceso contencioso-administrativo no se les dio oportunidad de formular alegaciones sobre la concurrencia de tal causa de inadmisibilidad, trámite imperativo según los arts. 62.2 en relación con el 71 y 72 L.J.C.A.

Los demandantes de amparo sostienen, en definitiva, que la interpretación de las normas llevada a cabo en la Sentencia, lesiona su derecho fundamental a la tutela judicial efectiva sin indefensión. En primer lugar, porque se ha interpretado de manera errónea, arbitraria y restrictiva una causa de inadmisibilidad, con desconocimiento del principio *pro actione*, de aplicación, conforme reiterada doctrina del Tribunal Constitucional, en el acceso a la jurisdicción. Y, en segundo lugar, porque se ha causado indefensión material al haberse omitido el trámite de alegaciones sobre la referida causa de inadmisibilidad. Por todo ello solicitan de la Sala que dicte Sentencia otorgando el amparo solicitado.

14. Por providencia de 5 de marzo de 1999 se fijó para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 8 del mismo mes y año, día en el que se inició el trámite que ha finalizado hoy.

## II. Fundamentos jurídicos

1. Constituye el objeto del presente recurso de amparo la Sentencia de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, de 9 de noviembre de 1995, que declara la inadmisibilidad de los recursos contencioso-administrativos, acumulados, que los ahora demandantes de amparo, Letrados del Instituto Nacional de la Seguridad Social, habían formulado, en sus respectivos casos, contra la desestimación, primero presunta y luego expresa, de los recursos de alzada deducidos contra sendos actos del Director provincial (Alicante) del citado Instituto, consistentes todos ellos en escritos de comunicación sobre determinación de jornada de trabajo y apercibimiento de sanciones disciplinarias por incumplimiento de ésta.

La demanda se funda en la lesión del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva sin indefensión, reconocido en el art. 24.1 C.E. La vulneración de tal precepto constitucional habría tenido lugar al estimar la Sentencia impugnada la causa de inadmisibilidad de los recursos contencioso-administrativos, prevista en el art. 82 c) en relación con el 37 L.J.C.A., por considerar la Sala que los actos impugnados eran actos de mero trámite y,

con arreglo a tales preceptos, no susceptibles de impugnación en vía jurisdiccional. Sostienen los recurrentes que el órgano judicial llevó a cabo una interpretación rigorista, arbitraria e irrazonable de las normas procesales, contraria a la regla hermenéutica *pro actione*, que les niega indebidamente el acceso a la jurisdicción y a obtener un pronunciamiento sobre el fondo del asunto.

A esta argumentación, y con ocasión del trámite del art. 50.3 LOTC, añadieron los recurrentes una nueva alegación consistente en la indefensión originada durante la tramitación de los recursos contencioso-administrativos, toda vez que, opuesta por el Abogado del Estado la causa de inadmisibilidad finalmente apreciada por la Sala, no se les dio traslado de la misma, y, con ello, se les privó de la oportunidad de alegar en defensa de sus derechos e intereses.

Frente a la pretensión de los recurrentes se oponen el Ministerio Fiscal, el Abogado del Estado y el Instituto Nacional de la Seguridad Social. Todos ellos consideran que no ha existido la infracción constitucional que se denuncia en la demanda, originada por la apreciación de la causa de inadmisión de los recursos contencioso-administrativos, y estiman que la interpretación realizada por la Sala sobre la naturaleza de los actos impugnados y la aplicación de la causa de inadmisibilidad es razonable, y que de su concurrencia no resulta la lesión del derecho que sirva de apoyo a la demanda de amparo. Por su parte, añade el Ministerio Fiscal que la queja sobre la indefensión —motivada por la falta de traslado de la excepción alegada por la Administración— resulta inviable por extemporánea, toda vez que nada se manifiesta sobre la misma en la demanda de amparo, y sólo se invoca por vez primera en las alegaciones presentadas con posterioridad.

2. Antes de analizar la cuestión de fondo, conviene hacer una precisión sobre el objeto del presente recurso de amparo, en relación con lo alegado por el Ministerio Fiscal sobre la supuesta indefensión.

En efecto, como indica el Ministerio Público, este último motivo de impugnación, sobre el que nada se había dicho en la demanda, es introducido *ex novo* en el referido escrito de alegaciones, por lo que no resulta atendible por extemporáneo. Este Tribunal ha declarado en numerosas ocasiones que es en la demanda donde debe fijarse el objeto procesal (SSTC 132/1991, 94/1992), pues es la rectora del proceso, la que acota, define y delimita la pretensión, y a la que hay que atenerse para resolver el recurso (STC 138/1986, ATC 373/1988). Por ello mismo, las únicas quejas atendibles en vía de amparo son las incluidas en la demanda, con fundamento en las presuntas infracciones o vulneraciones que se alegan explícitamente al respecto (STC 138/1986), sin que pueda ampliarse posteriormente el objeto en las ulteriores alegaciones, que, en su caso, pueden servir para la delimitación y concreción del amparo solicitado, pero no como vía de ampliación del recurso planteado (SSTC 131/1986, 96/1989, 1/1992, entre otras).

En consecuencia, el presente amparo debe contraerse a los extremos inicialmente planteados en el escrito de demanda.

3. Según reiterada doctrina de este Tribunal (manifestada, entre otras, en SSTC 24/1987, 93/1990, 55/1997 y 235/1998), el art. 24.1 C.E., cuya vulneración alega la parte recurrente, garantiza a todos los ciudadanos su derecho a obtener una respuesta judicial motivada, razonable y congruente con sus pretensiones, siempre que éstas se hubieran ejercido con cumplimiento de los requisitos de legalidad previamente establecidos. Ello no impide, según dicha doctrina, que haya de entenderse también satisfecho tal derecho con una resolución de inadmisión si, comprobada la inexistencia de un requisito procesal, así se declara fundadamente

en aplicación razonada de una causa legal, siempre que el razonamiento responda a una interpretación de las normas legales de conformidad con la Constitución y en el sentido más favorable para la efectividad del derecho fundamental.

Hemos manifestado, asimismo, que la decisión sobre la admisión o no de la demanda y la verificación de la concurrencia de los presupuestos y requisitos materiales y procesales de la misma son cuestiones de mera legalidad ordinaria, cuya resolución corresponde exclusivamente a los Jueces y Tribunales en el ejercicio de la potestad que les confiere el art. 117.3 C.E., pues es facultad propia de la jurisdicción ordinaria determinar cuál sea la norma aplicable al supuesto controvertido (SSTC 211/1988, 90/1990 y 147/1997).

Así pues, no compete en principio al Tribunal Constitucional la revisión de la interpretación de tales normas realizada por los órganos jurisdiccionales. Pero ha de exceptuarse el caso de que «tal interpretación sea arbitraria o irrazonada y lesione derechos o libertades protegidos en la Constitución» (STC 359/1993). Se trata de una excepción, con la que se pretende no el suplantar la función del órgano judicial competente en la interpretación y aplicación de las normas jurídicas a los casos controvertidos (STC 63/1990), sino amparar el derecho a la tutela judicial efectiva, como derecho fundamental que resulta vulnerado bien por la aplicación de una causa de inadmisión carente de cobertura legal, bien porque, aun existiendo ésta, tal aplicación sea rigorista o excesivamente formalista o, en todo caso, resulte desproporcionada entre los fines que trata de preservar toda causa de inadmisión y los intereses sacrificados por su aplicación (SSTC 38/1998 y 235/1998).

4. Desde estas premisas doctrinales debemos abordar el examen de la cuestión debatida que estriba en determinar si la interpretación y aplicación que la Sala de lo Contencioso-Administrativo realizó de la mencionada causa de inadmisibilidad es contraria o no a la tutela judicial efectiva en su vertiente del derecho de acceso a la jurisdicción.

De los antecedentes expuestos se deduce que los demandantes de amparo, Letrados del I.N.S.S., y que venían realizando una jornada laboral de treinta y siete horas y media, formularon, en sus respectivos casos, recurso contencioso-administrativo contra las comunicaciones del I.N.S.S. en las que se determinaba y se les exigía el cumplimiento de un horario de trabajo de cuarenta horas en régimen de jornada partida, con la advertencia de la imposición de las sanciones disciplinarias correspondientes.

En cada una de dichas comunicaciones, tras ser especificado el supuesto incumplimiento de horario por el correspondiente destinatario durante el mes de agosto de 1992, se decía a éste, en el particular que ahora interesa, lo siguiente: «Estos incumplimientos han sido así entendidos al no corresponder a una jornada de cuarenta horas en régimen de jornada partida que les es exigible por aplicación del párrafo primero del apartado 4.1 de la norma de productividad establecida en la Resolución del excelentísimo señor Ministro de Trabajo y Seguridad Social de 12 de diciembre de 1988, de conformidad con el apartado 1.º de la Resolución del Subsecretario del Departamento de 27 de febrero de 1991 y no aceptarse como reglamentaria la realización de la jornada sin segunda parte de jornada si, a su criterio, la realiza sin interrupción alguna». Se decía asimismo, a continuación, en cada uno de los escritos que «en este sentido se le cursó instrucciones concretas advirtiéndole de que los incumplimientos de jornada darían lugar a las correspondientes actuaciones en materia disciplinaria». Y se indicaba, por último, que, pudiendo ser los hechos constitutivos de falta, podía el interesado formular por escrito cuantas alegaciones conviniesen a

su derecho en el plazo de cuarenta y ocho horas siguientes a la notificación del escrito, con la advertencia de que «de no recibirse contestación suficiente se procederá de conformidad con lo previsto en el referido Real Decreto».

5. En la demanda formulada ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo, los funcionarios recurrentes en amparo dedujeron varias pretensiones con carácter principal: a) en primer lugar, una pretensión anulatoria de los actos administrativos que definían y determinaban la duración de la jornada de trabajo de cuarenta horas semanales; b) en segundo lugar, una pretensión de reconocimiento de una situación jurídica individualizada (en tanto titulares de derechos subjetivos funcionariales y no de meros intereses legítimos), consistente en que se reconociera su derecho a realizar la jornada de trabajo de treinta y siete horas y media en cómputo semanal, y c), finalmente, en tercer lugar, una pretensión resarcitoria, consistente en que se declarara su derecho a ser indemnizados en el exceso de horas trabajadas, en tanto éstas no habían sido retribuidas por la Administración de la Seguridad Social.

La Sala de lo Contencioso-Administrativo, acogiendo la tesis del Abogado del Estado, consideró que el acto impugnado era de simple trámite y, en consecuencia, declaró la inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo.

6. Pues bien, a la vista de lo expuesto podemos concluir que el órgano judicial desconoció la verdadera naturaleza y contenido de los actos impugnados, tomando en consideración un aspecto meramente parcial de los mismos, cual era su carácter admonitorio o de advertencia. Y es que, en realidad, del contenido de los actos recurridos se desprende claramente que presentaban una trascendencia y una relevancia incuestionables, que no podían ser ignoradas, pues en ellos se estaba fijando y definiendo una concreta situación jurídica que afectaba directamente a los recurrentes, cual era la determinación de la duración de su jornada de trabajo y su imposición a los mismos, pues se les advertía que su incumplimiento podía dar lugar a la exigencia de eventuales responsabilidades disciplinarias. Suficientemente expresivo de ello es que la propia Administración, al resolver los recursos de alzada, había reconocido el carácter decisorio y definitivo, y no meramente admonitorio, de los actos impugnados, y así, dice en el acto administrativo resolutorio de tales recursos que el objeto de éstos era, precisamente, «determinar si la jornada de los citados Letrados debe ser de treinta y siete horas y media, que venían realizando ... o, por el contrario, de cuarenta horas semanales en régimen de jornada partida», siendo el tenor de su parte dispositiva el de «desestimar los recursos de alzada ... y, en consecuencia, confirmar el escrito del Director provincial en el que les exigía el cumplimiento de una jornada laboral de cuarenta horas, en cómputo semanal, en régimen de jornada partida».

En consecuencia, el acto administrativo impugnado en sede jurisdiccional revestía el carácter de acto definitivo, por cuanto, mediante el mismo, la Administración establecía una jornada laboral más amplia que la que venían realizando los funcionarios afectados, conformando así su *status* funcional. Así pues, no había fundamento alguno para calificarlo como un simple acto de trámite, esto es, como un mero acto instrumental carente de autonomía a efectos de su impugnación separada. Resulta así que, ante el intento de los demandantes de amparo de acceder a la jurisdicción y obtener un pronunciamiento sobre las pretensiones anulatorias y declarativas oportunamente deducidas, la Sala de lo Contencioso-Administrativo se limitó a declarar, sin causa suficiente, la inadmisibilidad del recurso formulado, obviando el examen de la cuestión de fondo planteada

mediante la interpretación y aplicación de una causa de inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo, contraria al principio *pro actione*.

7. En conclusión, la incorrecta apreciación de la trascendencia y relevancia de los actos inicialmente impugnados dio lugar a una inadecuada interpretación de la citada causa de inadmisibilidad, que, a su vez, produjo una respuesta judicial incompatible con el principio *pro actione*, de obligada observancia para los Jueces y Tribunales en el acceso a la jurisdicción.

Por ello mismo, no cabe sino concluir que la resolución judicial impugnada infringe el derecho reconocido en el art. 24.1 C.E. y que, en consecuencia, debemos otorgar el amparo. Procede, por ello, retrotraer las actuaciones al momento en que tuvo lugar la infracción constitucional (esto es, al momento anterior a ser dictada Sentencia), a fin de que por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Valencia se dicte una nueva resolución compatible con la efectividad del derecho a la tutela judicial efectiva.

### FALLO

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

Ha decidido

Estimar el recurso de amparo y, en consecuencia:

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

2.º Anular la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana de 9 de noviembre de 1995.

3.º Restablecer a los recurrentes en su derecho y, a tal efecto, retrotraer las actuaciones al momento anterior a aquel en que se dictó Sentencia, a fin de que la expresada Sala dicte nueva resolución, en la que no se inadmita el recurso contencioso-administrativo con base en la consideración de que los actos administrativos que fueron impugnados son actos de trámite.

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

Dada en Madrid, a veintidós de marzo de mil novecientos noventa y nueve.—Pedro Cruz Villalón.—Manuel Jiménez de Parga y Cabrera.—Pablo García Manzano.—Pablo Cachón Villar.—Fernando Garrido Falla.—María Emilia Casas Baamonde.—Firmado y rubricado.

**9284** *Sala Segunda. Sentencia 40/1999, de 22 de marzo de 1999. Recurso de amparo 4.418/1995. Contra sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, sobre pruebas selectivas para el ingreso en la escala de Científicos Superiores del Instituto Nacional de Técnica Aeroespacial. Supuesta vulneración del derecho a acceder a los cargos públicos en condiciones de igualdad: Resolución de concurso no lesiva del derecho.*

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por don Carles Viver Pi-Sunyer, Presidente; don Rafael de Mendizábal Allende, don Julio Diego González Campos, don Tomás S. Vives Antón, don Vicente Conde Martín de Hijas y don Guillermo Jiménez Sánchez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

### SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 4.418/1995, interpuesto por don Jorge Ibáñez Revilla, representado por el Procurador de los Tribunales don Antonio Otones Puentes y asistido del Letrado don Juan Francisco Álvarez Santos, contra la Sentencia dictada el 21 de noviembre de 1995 por la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (núm. 1.244), por la que se declararon ajustadas a Derecho la Resolución del Secretario de Estado de Administración Militar de 13 de enero de 1992, la Resolución de la Directora general de la Función Pública de 11 de septiembre de 1991 y la Resolución del Tribunal núm. 3, sobre pruebas selectivas para el ingreso en la escala de Científicos Superiores del INTA, área de «Física de la Ionosfera». Ha intervenido el Ministerio Fiscal, y ha sido Ponente el Magistrado don Julio Diego González Campos, quien expresa el parecer de la Sala

#### I. Antecedentes

1. Por escrito registrado en este Tribunal el 22 de diciembre de 1995, el Procurador de los Tribunales don Antonio Otones Puentes, en nombre y representación de don Jorge Ibáñez Revilla, interpone recurso de amparo contra la Sentencia y las tres Resoluciones administrativas de las que se ha hecho mérito en el encabezamiento.

2. Los hechos relevantes para el examen de la pretensión de amparo, en esencia, son los siguientes:

A) Convocadas pruebas selectivas para el ingreso en la escala de Científicos Superiores del Instituto Nacional de Técnica Aeroespacial (INTA) mediante Resolución de 27 de diciembre de 1990, de la Secretaría de Estado de Administración Militar, el Sr. Ibáñez Revilla fue admitido a participar, junto con otros dos candidatos, en el concurso-oposición para cubrir la plaza del área de especialización «Física de la Ionosfera». Tras la práctica de las correspondientes pruebas, en las fases de curso y de oposición, el Tribunal núm. 3, designado para juzgarlo, por Resolución de 12 de abril de 1991, acordó otorgar la calificación final de 32 puntos al Sr. Ibáñez Revilla y de 34 puntos al otro concursante que también había realizado las pruebas, don Benito Arturo de la Morena Carretero, proponiendo, en consecuencia, al segundo para cubrir la referida plaza.

B) Contra la Resolución del Tribunal núm. 3, estableciendo la lista de aprobados, interpuso recurso de alzada el Sr. Ibáñez Revilla mediante escrito, de 14 de mayo de 1991, solicitando que se dejara sin efecto y se dictara otra declarándole aprobado. Y el 5 de septiembre de 1991, al entender desestimada la alzada por silencio de la Administración, interpuso recurso contencioso-administrativo, que el 2 de noviembre del mismo año amplió a la Resolución dictada, por la Directora general de la Función Pública, el 11 de septiembre de 1991, por la que se nombraban funcionarios de carrera de la escala de Científicos Superiores del INTA, entre ellos a don Benito Arturo de la Morena Carretero. El Secretario de Administración Militar, por Resolución de 13 de enero de 1992, desestimó de forma expresa el recurso de alzada interpuesto por el Sr. Ibáñez Revilla.

C) Tras varias incidencias procesales, la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia (T.S.J.), de Madrid, por Sentencia de 21 de noviembre de 1995, desestimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Sr. Ibáñez Revilla contra las Resoluciones mencionadas en el apartado anterior.