**STC 52/1986, de 30 de abril de 1986**

La Sala Primera del Tribunal Constitucional compuesta por don Francisco Tomás y Valiente, Presidente; don Francisco Rubio Llorente, don Luis Díez-Picazo y Ponce de León, don Antonio Truyol Serra, don Eugenio Díaz Eimil y don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, Magistrados, ha pronunciado

**EN NOMBRE DEL REY**

la siguiente

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

En el recurso de amparo núm. 330 de 1985, promovido por don José Iglesias Díaz, representado por el Procurador de los Tribunales don Mauro Fermín y García Ochoa y defendido por el Letrado don Luis Iglesias Díaz, impugnando un Auto de la Sala Quinta del Tribunal Supremo de 27 de marzo de 1985, sobre comparecencia en proceso contencioso-administrativo con Abogado y Procurador, por entender que han sido violados los derechos a la igualdad ante la Ley, a la tutela judicial efectiva reconocidos en los arts. 14 y 24 de la Constitución.

En el procedimiento han sido partes el Letrado del Estado y el Ministerio Fiscal y ha sido Ponente el Magistrado don Luis Díez-Picazo y Ponce de León, quien expresa el parecer de la Sala.

**I. Antecedentes**

1. Con fecha 7 de diciembre de 1984, don José Iglesias Díaz interpuso un recurso contencioso-administrativo, que recibió el núm. 515.715. Impugnaba en dicho recurso el señor Iglesias la Orden del Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones de 15 de junio de 1984 («Boletín Oficial del Estado» núm. 151, del 25) por la que se convocó un concurso para el acceso por una sola vez al Cuerpo Superior Postal y de Telecomunicación. Este recurso se interpuso, según dice el solicitante de amparo, de conformidad con lo dispuesto en el art. 33.3 de la Ley reguladora de lo Contencioso-Administrativo de 27 de diciembre de 1956, que preceptúa como es sabido que los funcionarios públicos pueden comparecer por sí mismos en el procedimiento especial que la Ley regula, relativo a actos referentes a cuestiones de personal que no impliquen separación del servicio.

Por providencia de 12 de diciembre de 1984, la Sala Quinta del Tribunal Supremo de Justicia dictó providencia en la que dispuso que el meritado recurso contenciosoadministrativo se tramitara por el procedimiento ordinario, al no ser aplicable, a su juicio, el art. 113 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Por ello, ordenó que se requiriera al recurrente para que en el término de treinta días compareciera en los autos por medio del Procurador y asistido de Letrado o sólo con Letrado debidamente apoderado para representarlo.

Interpuso contra dicha providencia recurso de súplica y el Auto de 27 de marzo de 1985 declaró no haber lugar a suplir o enmendar la providencia recurrida mandando estar a lo acordado en la misma en todos sus extremos.

Contra este Auto se dirige el recurso de amparo. Las alegaciones en derecho que el recurrente hace se extienden en la interpretación de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa en torno al vocablo «acto», con la finalidad de probar que el art. 113 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa no excluye las «disposiciones», citando al efecto las numerosas razones en que la exposición de motivos y el articulado de la mencionada Ley se refiere a los «actos», en el sentido amplio que se propugna.

Afirma, además, que el Tribunal Supremo, al adoptar la decisión procesal de inadecuación del procedimiento está, a la vez, calificando prima facie el derecho, esto es, apreciando que no se está en presencia de una cuestión de personal y negando una garantía jurisdiccional específica para la defensa de un derecho fundamental cual es la tutela efectiva que garantiza el art. 24.1 de la Constitución española.

Señala también que la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa proclama como uno de sus principios el antiformalismo, debiendo entenderse las formalidades procesales al servicio de la justicia, garantizando el acierto en la decisión jurisdiccional, sin constituir obstáculos encaminados a dificultar el pronunciamiento sobre la cuestión de fondo, principio que parece desconocer el Auto impugnado.

Por último, señala que el cambio de criterio del Tribunal cuando no ofrece una fundamentación suficiente y razonable, como ocurre en esta ocasión, afecta al art. 9.3 de la Constitución.

2. Por acuerdo de 5 de junio de 1985, la Sección correspondiente de este Tribunal acordó poner de manifiesto la posible existencia en este asunto de las siguientes causas de inadmisión: 1.° La regulada por el art. 50.1 en relación con el 44.1 c), de la Ley Orgánica del Tribunal por no aparecer que se hubiera invocado en el previo proceso judicial el derecho constitucional que se suponía vulnerado; y 2.° La del art. 50.2 b), de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional por cuanto la demanda pudiera carecer de contenido que justifique una decisión por parte del Tribunal. Por ello, en aplicación del mencionado art. 50 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, se concedió un plazo de diez días al solicitante del amparo y al Fiscal para que realizaran las alegaciones que estimaran procedentes. Dentro del plazo antes citado, el solicitante del amparo presentó escrito de alegaciones en el que señaló que en el recurso de súplica que había interpuesto ante la Sala Quinta del Tribunal Supremo impugnando la providencia de 12 de diciembre de 1984, al invocar los correspondientes fundamentos jurídicos, insertó uno, en el cual señaló que el cambio de criterio de la Sala, cuando ésta no ofrece una fundamentación suficiente y razonable afecta al art. 9.3 de la Constitución, señalando asimismo que era igualmente oportuno invocar el art. 14, toda vez que el principio general de igualdad incluye el de igualdad en la aplicación de la Ley. Señalaba también en su escrito de alegaciones el solicitante de amparo que el recurso que interponía era prácticamente idéntico al recurso de amparo núm. 3/1985, que había sido admitido por la Sección Tercera de la Sala Segunda del Tribunal en 6 de febrero de 1984.

Por su parte, el Fiscal solicitó la inadmisión del asunto.

3. La Sección Cuarta en providencia dictada en 25 de septiembre de 1985 acordó admitir a trámite la demanda de amparo y sustanciar el procedimiento de acuerdo con lo dispuesto en la Ley, ordenando la remisión de las actuaciones y posteriormente dar vista de ellas a las partes a fin de que realizaran las correspondientes alegaciones.

4. En el susodicho trámite de alegaciones el solicitante de amparo presentó escrito en el que reprodujo los fundamentos de derecho de su demanda de amparo y los de su escrito de alegaciones en el trámite de inadmisión, fundamentos que se pueden resumir, a su juicio, en las siguientes afirmaciones: 1.ª La voz «acto», que emplea el art. 113 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, comprende toda clase de ellos, todas las manifestaciones de la actividad administrativa, y, entre ellas, las disposiciones de carácter general, si se tiene en cuenta que donde la Ley no distingue, no cabe distinguir; 2.° La finalidad del procedimiento en materia de personal es regular de manera especial los problemas contenciosos que pueden surgir en la relación que une a la Administración con sus funcionarios, y pertenece a este conjunto la disposición que convoca y regula un concurso para la integración de los funcionarios de los Cuerpos Técnicos de Correos y de Telecomunicación declarados a extinguir en el Cuerpo Superior Postal de nueva creación; 3.° El procedimiento especial en materia de personal es digno de todo elogio, pues además de atender a la libertad individual en la defensa de los derechos, permite que especialistas en cuestiones administrativas, sin ser Letrados, puedan ilustrar al Tribunal en algunos detalles de las cuestiones planteadas.

Además de ello, el solicitante de amparo señala también que las formalidades procesales han de entenderse siempre para servir a la justicia evitando interpretaciones formalistas y que la doctrina de los autores considera las disposiciones generales como verdaderos actos administrativos.

Concluye el solicitante del amparo su alegato indicando que el cambio de criterio de la Sala Quinta del Tribunal Supremo, al juzgar en contradicción con el criterio constantemente mantenido por ella y sostener que el vocablo «acto», que figura en el texto del art. 113 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, excluye las disposiciones de carácter general, quebranta los arts. 9.3, 14 y 24 de la Constitución. Se deduce de ello que la resolución judicial impugnada priva al acto de la protección específica que la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa otorga a las cuestiones de personal, esto es, al proceso debido, por lo que al negarle al actor su proceso debido, con todas las garantías, se merma su derecho a obtener la tutela judicial efectiva que le corresponde.

En el mismo trámite de alegaciones, el Ministerio Fiscal señaló que el actual recurso de amparo es exactamente igual que el 3 de 1985, instado por el mismo recurrente y fallado en la Sentencia de 9 de diciembre de 1985. Efectivamente, dice el Fiscal, aquí se recurre contra una resolución judicial que ordena que el recurso contencioso-administrativo interpuesto prosiga por el trámite ordinario y no por el especial previsto para las materias de personal. Las consecuencias que se hacen derivar de ello en la dimensión constitucional son asimismo coincidentes: Lesión del derecho de tutela judicial y de igualdad. La solución que se le tiene que dar al asunto ha de ser la misma: La desestimación del amparo. Por ello, considera el Fiscal que ha de limitarse a reproducir la argumentación que ofreció en el informe que en tal asunto produjo.

Por su parte, el Letrado del Estado señala que la cuestión que suscita el señor Iglesias Díaz en el presente recurso es de idéntica naturaleza a la que constituye el objeto del recurso de amparo núm. 3/1985, en que se cuestionaba igualmente la legalidad de un Auto dictado por la Sala Quinta del Tribunal Supremo desestimando el recurso de súplica deducido contra providencia por la que se requirió al actor para comparecer con Abogado o Procurador. Tal identidad obliga en aras de la brevedad a hacer remisión al escrito obrante en los referidos autos, señalando la conveniencia de su acumulación, por la evidente conexión que existe entre ambos recursos.

Ha de hacerse notar, no obstante, -dice el Letrado del Estado- que uno de los argumentos que el actor aduce en su demanda de amparo, estriba en la supuesta vulneración del principio constitucional de igualdad, por haberse seguido por la Sala Quinta del Tribunal Supremo un criterio contrario al sostenido en el Auto objeto de dicho recurso, incluso en recursos contenciosos interpuestos por el mismo recurrente. Pues bien, en los supuestos en que un órgano jurisdiccional adopta un nuevo criterio respecto del precedentemente mantenido, existe de una manera general un riesgo para la seguridad jurídica (puesto que frustra una confianza legítimamente puesta en el tenor de una resolución), y eventualmente un daño para el principio de igualdad (si la actuación del órgano jurisdiccional se revelara discriminatoria para unos ciudadanos respecto de otros). Ahora bien, como señala la Sentencia constitucional de esta misma Sala núm. 49/1985, de 28 de marzo, «no siempre que falte la motivación expresa del cambio de criterio, puede entenderse sin más quebrado el principio de igualdad» (fundamento jurídico 2.°), puesto que en otro caso, toda Sentencia estaría llamada a incorporar forzosamente en su texto, además del razonamiento del caso enjuiciado, todos los precedentes que hubiera sobre la interpretación jurisprudencial de la norma aplicada. Como dice la Sentencia citada, el cambio de criterio puede venir justificado por «datos externos», siendo precisamente éste, el caso de autos, puesto que cuando el recurrente impugnó en vía judicial la resolución recurrida ya tenía pleno y cabal conocimiento del criterio de la Sala Quinta del Tribunal Supremo sobre el ámbito del procedimiento especial en materia de personal, como lo muestra una simple comparación de fechas con las del recurso de amparo núm. 3/1985.

Es claro pues, según el Letrado del Estado, que el recurrente no se ha visto «sorprendido», por efecto de un brusco cambio de criterio, ni puede tampoco alegar la existencia de personas a quienes se les haya dado un trato diferente. Por el contrario, tenía un pleno conocimiento de los criterios jurídicos aplicados por la Sala Quinta del Tribunal Supremo, frente a los que revela simplemente una insistente discrepancia, sin que sea visible la lesión de derecho fundamental alguno.

5. La Sala por providencia de 12 de marzo de 1986 acordó unir a los autos los escritos presentados y señaló para la deliberación y votación de este recurso el día 23 de abril de 1986.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. Como recuerdan el Fiscal y el Letrado del Estado el asunto que aquí plantea don José Iglesias Díaz es idéntico al que el mismo señor con la misma representación y la misma defensa produjo con el núm. 3 de 1985 contra un Auto dictado también por la Sala Quinta del Tribunal Supremo, en el que se planteaba idéntica cuestión a la que aquí se suscita. Surge ella en torno a la regla del art. 113 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, según la cual los recursos contencioso-administrativos que tengan por objeto actos que se refieran a cuestiones de personal, que no impliquen separación de empleados públicos inamovibles, se han de tramitar con arreglo a lo dispuesto en el capítulo I del mencionado Título con las especialidades señaladas en los artículos siguientes, de suerte que los funcionarios públicos puedan litigar por sí mismos, sin necesidad de valerse de Abogado ni Procurador. La discusión versa sobre si el precepto citado se refiere solamente a los actos administrativos de carácter concreto recaídos en las mentadas cuestiones de personal o se refiere también a las disposiciones de carácter general que referidas al personal de las Administraciones públicas éstas dicten, por entenderse que son también «actos».

El solicitante de amparo plantea en torno a este tema dos cuestiones de orden constitucional, porque cree que la Sala Quinta del Tribunal Supremo, al no darle la razón ha violado sus derechos fundamentales: La violación de derecho a la igualdad ante la Ley del art. 14 de la Constitución y del derecho a la tutela judicial efectiva del art. 24 en la resolución que mandó seguir el proceso contencioso-administrativo por los trámites ulteriores y, por ende, con Abogado y con Procurador.

A la cuestión planteada ha de dársele la misma respuesta que recibiera ya en la Sentencia que puso término al recurso de amparo núm. 3/1985, dictado en 9 de diciembre de dicho año.

En la meritada Sentencia se dijo que la apreciación de los requisitos de admisión de un recurso contencioso-administrativo es en principio una cuestión que compete a la jurisdicción ordinaria, por lo que a ésta queda encomendada a ellos, sin que pueda entrar en ella este Tribunal a no ser que se cuestione la constitucionalidad de la norma o de la interpretación que de ella se haga. Es reiterada la doctrina de este Tribunal en el sentido de que el derecho a obtener la tutela efectiva de los Jueces y Tribunales en el ejercicio de los derechos e intereses legítimos, sin que en ningún caso pueda producirse indefensión, comprende el de obtener una resolución fundada en derecho, sea o no favorable a las pretensiones del actor, que podrá ser de inadmisión cuando así lo acuerde el Juez en aplicación razonada de una causa legal. También hemos dicho repetidamente que no se puede afirmar de modo más general que una decisión judicial sitúe en indefensión a un litigante por el hecho de acordar que se precisa Procurador y Letrado para el seguimiento de un determinado proceso; que la tutela judicial resulta otorgada con plena eficacia cuando la decisión consiste en negar «de forma no arbitraria e irrazonable» la concurrencia de un presupuesto procesal necesario para conocer del fondo del proceso (Sentencia 37 de 1982, de 16 de junio, fundamento jurídico 3.°), y que la resolución judicial puede incurrir en inconstitucionalidad que dé lugar a la estimación del amparo en los casos en que se ha padecido un error patente sobre la causa de inadmisión del recurso (Sentencia 68 de 1983, de 26 de julio, fundamento jurídico 6.°).

La antes dicha doctrina es en este caso plenamente aplicable.

2. Ha de reiterarse también la Sentencia de 9 de diciembre de 1985, cuando dice que la pretendida violación del derecho de igualdad (art. 14 de la Constitución), en la aplicación del art. 113 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa se produjo, según el recurrente, porque en ocasiones anteriores fueron admitidos por la misma Sala Quinta del Tribunal Supremo por el procedimiento especial en materia de personal, otros recursos interpuestos contra disposiciones de carácter idéntico (una Orden y el Real Decreto), por el propio solicitante, según se recoge en los antecedentes. Lo cual quiere decir que en la solución dada a la tramitación del recurso contenciosoadministrativo del que procede este de amparo la Sala cambió de criterio. Plantea dos cuestiones que son la de si hubo efectivamente cambio en las resoluciones de la Sala con respecto a supuestos idénticos, y la de si de haberlo habido, cuál es su incidencia sobre el derecho constitucional de igualdad.

Decía la meritada Sentencia de 9 de diciembre de 1985, que no resulta dudosa la igualdad sustancial en los primeros recursos interpuestos por el señor Iglesias Díaz, así como la diversidad de los pronunciamientos adoptados por la Sala Quinta del Tribunal Supremo en los dos primeros y en el tercero, del que trae origen el presente recurso. Aquéllos fueron interpuestos contra la Orden Ministerial de 4 de julio de 1979 y el Real Decreto 1475/1981, de 24 de abril, que regulaban, respectivamente, los baremos para el concurso de méritos para el acceso al Cuerpo Superior Postal y de Telecomunicación y otros y el Reglamento de los Cuerpos Especiales de la Dirección General de Correos y Telecomunicaciones; y en ambos procesos el recurrente compareció por sí mismo por tratarse de materia de personal, habiéndole tenido la Sala por personado y parte en su propio nombre aunque se impugnaran disposiciones de carácter general. Los procesos fueron resueltos por Sentencias de 28 de octubre y 25 de noviembre de 1983, habiendo el señor Iglesias Díaz formulado recurso de amparo (núm. 600/1984 de la Sala Primera de este Tribunal), contra resolución dictada en ejecución de la primera de dichas Sentencias.

Sin embargo, habrá que señalar que no ocurre ya lo mismo en el caso actual, pues en él el criterio jurisprudencial había cambiado ya y había ocurrido así por lo menos en la resolución que dio origen al recurso de amparo núm. 3/1985.

No hay en todo ello vulneración del derecho que consagra el art. 14 de la Constitución, pues si bien tal derecho incluye, como ha dicho este Tribunal, la igualdad en la Ley y la igualdad en la aplicación de la Ley, de suerte que como hemos dicho en reiteradas ocasiones, el cambio de criterio en la aplicación de la Ley por un mismo órgano judicial no puede ser arbitrario, sino fundado y motivado y debe ser también manifiesto, aunque no necesariamente haya de ser en forma expresa: Regla que se cumple con tal de que pueda inferirse con certeza o, al menos, con relativa seguridad que el cambio objetivamente perceptible es consciente y que de él queda excluida tanto la arbitrariedad como la inadvertencia, quedando bien entendido que, como lo naturalmente exigible es la motivación expresa, la tácita sólo podrá admitirse cuando se dé respecto a ella ese alto grado de certeza evocado (Sentencias 63 y 64/1984, de 21 de mayo; 49/1985, de 28 de marzo).

Considerando a la luz de esta doctrina -como dice la Sentencia de 9 de diciembre de 1985- las resoluciones de la Sala Quinta del Tribunal Supremo, ya hemos visto que entre las de los dos primeros recursos y la del tercero, todos ellos interpuestos por el señor Iglesias Díaz, existe el cambio de criterio judicial, y de la lectura del Auto impugnado, como subraya el Ministerio Fiscal, se deduce claramente que se estableció de manera consciente. La propia Sala menciona, en el considerando segundo, su cambio de criterio, rechazando que vulnere el art. 9.3 de la Constitución, que era el que expresamente se había invocado en el recurso de súplica. Ahora bien, como se dijera también en la ya citada y en este aspecto fundamental, Sentencia 49/1985, «basta, pues, que exista dicho cambio de criterio para que la Sentencia que sigue estableciendo un pronunciamiento desigual no incurra en inconstitucionalidad» (fundamento jurídico 2.°).

De todo ello hemos de deducir que el Auto impugnado no ha vulnerado el derecho fundamental a la igualdad en la aplicación de la Ley, ni por consiguiente, la tutela judicial efectiva que sería su consecuencia.

### F A L L O

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

Ha decidido

Denegar el amparo solicitado por don José Iglesias Díaz en el presente recurso de amparo.

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

Dada en Madrid, a treinta de abril de mil novecientos ochenta y seis.