|  |  |
| --- | --- |
| Auto | 206/2005 |
| Fecha | de 10 de mayo de 2005 |
| Sala | Pleno |
| Magistrados | Doña María Emilia Casas Baamonde, don Guillermo Jiménez Sánchez, don Vicente Conde Martín de Hijas, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, don Roberto García-Calvo y Montiel, don Eugeni Gay Montalvo, don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, don Ramón Rodríguez Arribas, don Pascual Sala Sánchez, don Manuel Aragón Reyes y don Pablo Pérez Tremps. |
| Núm. de registro | 2316-2004 |
| Asunto | Cuestión de inconstitucionalidad 2316-2004 |
| Fallo | Inadmitir a trámite la cuestión de inconstitucionalidad núm. 2316-2004, planteada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 7 de Valencia. |

**AUTO**

**I. Antecedentes**

1. El 12 de abril de 2004 se registró en este Tribunal escrito, de fecha 30 de marzo de 2004, remitido por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 7 de Valencia, al que se acompaña, junto con el testimonio de los autos núm. 381/2002, el Auto de 6 de febrero de 2004, por el que se acuerda plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto de la Base quinta del art. 1 del Real Decreto-Ley 4/1993, de 26 de marzo, y del art. 5 del Real Decreto-Ley 10/1995, de 28 de diciembre, de compensación y resarcimiento de los daños causado como consecuencia de la rotura de la presa de Tous, por posible contradicción con los arts. 24.1 y 106.1 CE.

2. Los hechos de los que trae causa la presente cuestión de inconstitucionalidad son, resumidamente expuestos, los siguientes:

a) Mediante Real Decreto-Ley 4/1993, de 25 de marzo, el Gobierno de la Nación acordó autorizar la celebración de un convenio transaccional entre el Estado y los perjudicados por la rotura, en octubre de 1982, de la presa de Tous, con el objeto, conforme aclara la Exposición de Motivos, de “reparar en el plazo más breve posible” los daños producidos por la catástrofe, “poniendo fin al litigio pendiente sobre responsabilidad civil [subsidiaria de la Administración], de tal suerte que pueda quedar sin contenido la pretensión resarcitoria que se viene substanciando juntamente con la penal ante los Tribunales de Justicia y pueda abrirse en el futuro el nuevo juicio oral sin esta pretensión civil añadida a la penal”.

Con este objetivo, el citado Real Decreto-Ley fija un importe máximo resarcible, a determinar conforme a las reglas de cálculo previstas en la Bases segunda, tercera y cuarta del art. 1, y establece a continuación, en la Base quinta del propio art. 1, bajo la rúbrica “ renuncia a reclamaciones indemnizatorias”, lo siguiente:

“Las personas que se acojan al convenio transaccional habrán de renunciar a toda reclamación indemnizatoria por los daños y perjuicios sufridos como consecuencia de la rotura de la presa contra la Administración del Estado, contra cualquier otra Administración Pública o contra los funcionarios de las mismas, sea por vía judicial o extrajudicial”. b) Al amparo del citado Real Decreto-Ley 4/1993, con fecha 14 de mayo de 1993 don Francisco Sifre Pellicer, uno de los muchos damnificados por la rotura de la presa de Tous, presentó solicitud de transacción. A la vista de la documentación presentada en justificación de los daños y perjuicios que alegaba, la Administración le ofreció en concepto de compensación transaccional la cantidad de doscientas mil (200.000) pesetas. Esta propuesta fue aceptada por el interesado, que firmó el correspondiente convenio transaccional el siguiente 24 de septiembre de 1993, con renuncia expresa a toda reclamación indemnizatoria por los daños y perjuicios sufridos.

c) Dos años después, una vez cerrada la vía transaccional prevista en el citado Real Decreto- Ley 4/1993, y como consecuencia de la Sentencia 548/1995, de 4 de octubre, de la Sección Tercera de la Audiencia Provincial de Valencia, el Gobierno de la Nación, por Real Decreto-Ley 10/1995, de 28 de diciembre, autorizó la celebración de nuevos convenios transaccionales entre el Estado y los damnificados que no hubieran ejercitado la opción prevista en el Real Decreto-Ley 4/1993, sin perjuicio de que quienes sí lo hicieron “puedan solicitar y obtener una liquidación complementaria por razón de la mejora que pueda significar la presente disposición en conceptos que en su día fueron objeto de deducción” (disposición final primera).

En forma idéntica a como lo hacía la Base quinta del art. 1 del Real Decreto-Ley 4/1993, que antes se ha recordado, el art. 5 del Real Decreto-Ley 10/1995 impone, también como condición para convenir, la renuncia a toda reclamación indemnizatoria, añadiendo simplemente ahora que la “renuncia a que se refiere al párrafo anterior no afectará al ejercicio de las acciones penales”.

d) Con fecha 12 de enero de 1996 el Sr. Sifre Pellicer presentó solicitud de mejora. En su consecuencia, y vistas las deducciones entonces aplicadas y no contempladas ahora por el citado Real Decreto-Ley 10/1995, la Administración, por resolución de 7 de marzo de 1996, acordó abonar al interesado la cantidad de doscientas dieciséis mil quinientas noventa y nueve (216.599) pesetas, en concepto de liquidación complementaria.

e) Posteriormente, la Ley 28/1999, de 16 de julio, por la que se adoptan determinadas medidas adicionales a las establecidas por los Reales Decretos-Leyes 4/1993 y 10/1995, citados, dispuso que “los damnificados que fueron resarcidos al amparo del Real Decreto-Ley 4/1993, en cuantía inferior al importe máximo resarcible, serán compensados por la diferencia entre lo efectivamente percibido y la cuantía del citado importe máximo resarcible. La liquidación correspondiente se llevara a cabo mediante la aplicación de lo dispuesto en el Real Decreto-Ley 10/1995”. En su virtud, el día 18 de febrero de 2000 el Sr. Sifre Pellicer presentó la correspondiente solicitud de compensación.

f) Mediante resolución de 6 de octubre de 2000 la Delegación del Gobierno en la Comunidad Valenciana acordó abonar al solicitante la cantidad de 276 pesetas (1,66 euros), que es, una vez efectuadas las oportunas comprobaciones, la diferencia entre el importe máximo resarcible a que tenía derecho (416.875 pesetas) y las cantidades que previamente había ya percibido con arreglo a los citados Reales Decretos-Leyes (416.599 pesetas). Contra esta resolución interpuso el interesado recurso de reposición, que fue desestimado por nueva resolución de la Delegación del Gobierno en la Comunidad Valenciana de 23 de agosto de 2001.

g) Contra esta última resolución el Sr. Sifre Pellicer interpuso recurso contencioso- administrativo; recurso que, tras diversas vicisitudes procesales que no es el caso de recordar aquí, se registró finalmente el 13 de noviembre de 2002 en el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 7 de Valencia, bajo el núm. 38-2002. En dicho recurso el Sr. Sifre pretende que se condene a la Administración General del Estado a indemnizarle en la suma 465.625 pesetas (2.798,46 €), que es la diferencia existente entre las 416.875 pesetas que ya le han sido abonadas en concepto de importe máximo resarcible y las 882.500 pesetas (5.303,93 €) a que asciende el importe total de los daños que el Sr. Sifre declaró haber sufrido como damnificado por la rotura de la presa de Tous. El Sr. Sifre invocaba el principio de integridad de reparación del daño, como consustancial al sistema de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas por funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, así como la Sentencia de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo de 20 de octubre de 1997, que excluye la fuerza mayor como causa de la rotura de la presa de Tous y declara la responsabilidad civil subsidiaria de la Administración del Estado.

h) Seguido el recurso por sus trámites hasta quedar concluso para sentencia, el citado Juzgado, mediante providencia de 20 de noviembre de 2003, acordó, con arreglo al art. 35.2 LOTC, conceder a las partes y al Ministerio Fiscal un plazo común de diez días para que formularan alegaciones sobre la pertinencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto de lo dispuesto en la Base quinta del art. 1 del Real Decreto-Ley 4/1993 y en el art. 5 del Real Decreto-Ley 10/1995, por posible vulneración de los arts. 24.1 y 106.1 CE.

i) El 9 diciembre de 2003 el Abogado del Estado presentó sus alegaciones, oponiéndose al planteamiento de la cuestión anunciada por el Juzgado. Principalmente porque, en su criterio, el convenio transaccional considerado es un contrato de naturaleza privada libremente suscrito por las partes que persigue “evitar un pleito”, que es un fin legítimo y, en consecuencia, de obligado cumplimiento para ambas partes contratantes.

También el Ministerio Fiscal, que presentó sus alegaciones el siguiente día 17 de diciembre de 2003, se opuso al planteamiento de la citada cuestión de inconstitucionalidad. En su opinión, el convenio transaccional es una posibilidad que la Administración ofrece a los perjudicados por la rotura de la presa de Tous, que sirve a modo de terminación convencional del correspondiente procedimiento, y que los interesados son libres de aceptar o no. De modo que, en el caso de no interesarles la oferta de la Administración, los interesados siempre conservan la posibilidad de ejercitar en vía judicial las acciones civiles que puedan corresponderles. Pero si la aceptan, “lógicamente deberán estar a todas las consecuencias que dicho convenio comporta”.

El mismo día 17 de diciembre de 2003, la representación procesal del Sr. Sifre Pellicer presentó escrito de alegaciones manifestando su opinión favorable al planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad.

3. Mediante Auto de 6 de febrero de 2004 el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 7 de Valencia acordó plantear la presente cuestión de inconstitucionalidad.

El Auto de planteamiento entiende que el convenio transaccional considerado es, por un lado, un supuesto de terminación convencional del procedimiento administrativo de responsabilidad patrimonial, según lo dispuesto con carácter general en el art. 88 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común (en adelante LPC), y, de modo particular, por el Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial, aprobado por Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo. Pero, además, tiene una naturaleza mixta de convenio transaccional conforme al art. 1809 del Código Civil (en adelante CC).

Con arreglo a este punto de partida, el Auto de planteamiento concluye que la renuncia al ejercicio de acciones a que obligan los preceptos legales cuestionados, como requisito imprescindible para acogerse al convenio transaccional, constituye un obstáculo injustificado en el acceso a la jurisdicción, por cuanto excluye, en último término, del derecho a la tutela judicial efectiva una terminación convencional que no es sino el sustitutivo de un acto administrativo. Dicho de otro modo, si la renuncia al ejercicio de acciones hubiera sido voluntaria, esto es, si el interesado, al firmar libre y voluntariamente la terminación convencional del procedimiento de responsabilidad patrimonial, hubiera renunciado al ejercicio de acciones, ello no supondría problema alguno de constitucionalidad, puesto que, obviamente, una indemnización económica constituye un derecho renunciable, de conformidad con el art. 6.2 CC. Ahora bien, en el caso enjuiciado el problema surge por el hecho de que esa renuncia de acciones no es algo libremente decidido por el interesado, sino que viene impuesta por los preceptos legales cuestionados, Base quinta del art. 1 del Real Decreto-Ley 4/1993, de 26 de marzo, y del art. 5 del Real Decreto-Ley 10/1995, de 28 de diciembre, que crean un figura mixta de contrato transaccional y terminación convencional de un procedimiento administrativo.

En resumidas cuentas, considera el Juzgado proponente de la cuestión que los preceptos legales cuestionados condicionan la terminación convencional de un procedimiento administrativo en materia de responsabilidad patrimonial a la renuncia de acciones, y desde esta perspectiva establecen un obstáculo injustificado para el acceso a la jurisdicción, pues excluyen del derecho a la tutela judicial efectiva una terminación convencional del procedimiento administrativo que no es sino el sustitutivo de un acto administrativo, sujeto al control jurisdiccional ex art. 106.1 CE.

Y para apoyar su punto de vista el Auto cita las SSTC 162/1985, 174/1995 y 75/1996, así como la STEDH de 27 de febrero de 1980 (asunto Deweer c/Bélgica), que censuran por contrarias al derecho a la tutela judicial efectiva del art. 24.1 CE, en el primer caso, y por infringir el art. 6.1 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, en el segundo, otras tantas previsiones legales de semejantes características, en opinión del Juzgado proponente de la cuestión.

4. Mediante providencia de 7 de junio de 2004 la Sección Primera de este Tribunal acordó, a los efectos que determina el art. 37.1 LOTC, oír al Fiscal General del Estado para que en el plazo de diez días alegase lo que considerara conveniente acerca de la posible inadmisibilidad de la cuestión de inconstitucionalidad por incumplimiento de las exigencias procesales (no superar el juicio de relevancia ex art. 35.2 LOTC), así como por si pudiera carecer notoriamente de fundamento (art. 37.1 LOTC).

5. El Fiscal General del Estado presentó su escrito de alegaciones con fecha 29 de junio de 2004, interesando la inadmisión de la cuestión de inconstitucionalidad por no superar el juicio de relevancia y por resultar notoriamente infundada.

En relación con las exigencias a que obliga el juicio de relevancia, el Fiscal comienza señalando en primer lugar el acusado déficit argumental del Auto de planteamiento de la cuestión, que nada dice sobre la relevancia de las normas cuestionadas para la resolución del proceso ni sobre la imprescindible conexión entre la pretensión deducida y la validez constitucional de las mismas. Precisamente desde esta perspectiva el Fiscal subraya a continuación que, aun cuando las normas cuestionadas fueran expulsadas del ordenamiento, no por ello desaparecería la imposibilidad del ejercicio de acciones judiciales, habida cuenta que, en su defecto, “siempre restaría la norma genérica civil del art. 1815 CC”, que impide igualmente la revisión judicial de lo pactado en la medida que todo convenio transaccional “comporta necesariamente la evitación del proceso judicial subsiguiente” y “es cosa juzgada para las partes”.

Finalmente, en tercer lugar, opina el Fiscal que la validez de los dos preceptos legales cuestionados carece de relevancia para la resolución del proceso judicial a quo, atendidos su objeto y la pretensión en él deducida. A tal fin recuerda que el acto impugnado en el proceso contencioso-administrativo es la resolución de la Delegación del Gobierno en la Comunidad Valenciana, desestimatoria del recurso de reposición interpuesto contra su resolución anterior de 6 de octubre de 2000, dictada a instancias del demandante Sr. Sifre, en aplicación de la Ley 28/1999, de 16 de julio, y en liquidación de la diferencia entre el importe máximo resarcible reconocido y el importe de las cantidades recibidas en virtud el convenio transaccional suscrito por el interesado.

Con arreglo a este obligado presupuesto, el Fiscal recuerda que la pretensión del demandante consiste en la reclamación del pago de una indemnización mayor con fundamento en la declaración de responsabilidad civil subsidiaria de la Administración reconocida por la Sentencia de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo de 20 de octubre de 1997, de suerte que el demandante “en ningún momento ha impugnado, ni en la fundamentación de su demanda, ni tampoco en el suplico de la misma, la celebración del convenio transaccional que había suscrito con la Administración, ni los acuerdos adoptados en el mismo”.

En estas condiciones, concluye el Ministerio Fiscal que el juicio de constitucionalidad de los preceptos legales cuestionados es por completo irrelevante para la resolución del proceso, “pues aun cuando se anularan por inconstitucionales, al no haberse impugnado la validez del convenio transaccional ni tampoco su clausulado, el órgano judicial no podría pronunciarse sobre el mismo, so pena de incurrir en incongruencia”.

Asimismo, en relación con la posible manifiesta carencia de fundamento de la presente cuestión de inconstitucionalidad, el Fiscal considera que concurre dicha causa de inadmisión (art. 37.1 LOTC). A tal fin destaca que el Auto de planteamiento parte de un planteamiento equivocado, como lo es entender que la celebración del convenio transaccional considerado, con la consecuente renuncia al ejercicio de ulteriores acciones judiciales, fue una exigencia impuesta por los preceptos legales cuestionados. Semejante punto de partida es erróneo, pues los convenios “no tuvieron carácter obligatorio para los damnificados”, sino que se trató de una opción ofrecida por la Administración a la que éstos libre y voluntariamente podían acogerse. Así lo probaría gráficamente el término “podrán” que utilizan los preceptos legales cuestionados y el hecho de que no falten tampoco casos de afectados “que prefirieron no aceptar el convenio y aguardar al final del proceso judicial, lo que no habría sido posible si tal convenio hubiera tenido carácter obligatorio” como pretende el Auto de planteamiento de la cuestión.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. El Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Valencia plantea, por Auto de 6 de febrero de 2004, cuestión de inconstitucionalidad respecto de la Base quinta del art. 1 del Real Decreto-Ley 4/1993, de 26 de marzo, y del art. 5 del Real Decreto-Ley 10/1995, de 28 de diciembre, de compensación y resarcimiento de los daños causados como consecuencia de la rotura de la presa de Tous, por posible contradicción con los arts. 24.1 y 106.1 CE. Principalmente porque entiende que la renuncia al ejercicio de acciones a que obligan los citados preceptos legales como requisito para poder convenir y obtener en su virtud la compensación transaccional que autorizan es “un obstáculo injustificado en el acceso a la jurisdicción, por cuanto excluyen, en último término, del derecho a la tutela judicial efectiva una terminación convencional que no es sino el sustitutivo de un acto administrativo”.

El Fiscal General del Estado interesa la inadmisión de la presente cuestión de inconstitucionalidad tanto por ausencia de juicio de relevancia como por resultar notoriamente infundada.

2. Conforme a lo dispuesto en el art. 37.1 LOTC, este Tribunal puede rechazar en trámite de admisión y mediante Auto aquellas cuestiones de inconstitucionalidad que adolezcan de la falta de los necesarios requisitos procesales o que fueren notoriamente infundadas. Dichos requisitos procesales, enumerados en el art. 35.2 LOTC en desarrollo de lo dispuesto en el art. 163 CE, tienden a evitar que la cuestión de inconstitucionalidad se convierta en un medio de impugnación directa y abstracta de la validez de la Ley, garantizando, al propio tiempo, que su uso sirva a la finalidad de conciliar la doble obligación que recae sobre los órganos judiciales de actuar sometidos a la Ley y a la Constitución (STC 17/1981, de 1 de junio, FJ 1). Se trata con ello de impedir que esta vía procesal resulte desvirtuada por un uso no acomodado a su naturaleza y finalidad propias, lo que sucede cuando se utiliza para obtener pronunciamientos innecesarios o indiferentes para la decisión del proceso en el que la cuestión se suscita (por todos, AATC 42/1998, de 18 de febrero, FJ 1 y 21/2001, de 30 de enero, FJ 1).

3. Hecha la precisión que antecede, debemos examinar en primer lugar si el Juzgado proponente de la cuestión ha cumplido el requisito, exigido por el art. 35.2 LOTC, relativo a la formulación del denominado juicio de relevancia. Es doctrina reiterada de este Tribunal que el juicio de relevancia constituye uno de los requisitos esenciales de toda cuestión de inconstitucionalidad, por cuanto a su través se garantiza el control concreto de la constitucionalidad de la ley, impidiendo que el órgano judicial convierta dicho control en abstracto, pues para realizar este tipo de control carece aquél de legitimación. Dicho juicio de relevancia ha sido definido por este Tribunal como “el esquema argumental dirigido a probar que el fallo del proceso judicial depende de la validez de la norma cuestionada” (STC 17/1981, de 1 de junio, FJ 1 y AATC 93/1999, de 13 de abril, FJ 3 y 21/2001, de 31 de enero, FJ 1, por todos) y constituye “una de las condiciones esenciales para la admisión de la cuestión, pues, en la medida que garantiza una interrelación necesaria (STC 28/1997, de 13 de febrero, FJ 3) entre el fallo del proceso a quo y la validez de la norma cuestionada, asegura la realización efectiva del antedicho control concreto de la constitucionalidad de la Ley” (STC 64/2003, de 27 de marzo, FJ 5).

Pues bien, conforme ha indicado el Fiscal General del Estado en el trámite de alegaciones del art. 37.1 LOTC, la presente cuestión de inconstitucionalidad resulta inadmisible ya desde el propio juicio de aplicabilidad de los preceptos legales cuestionados, pues el Auto de planteamiento de la cuestión no supera, en efecto, el necesario juicio de relevancia. El órgano judicial no justifica en qué medida la decisión del proceso a quo (art. 35.1 LOTC) depende precisamente de la validez de las normas legales que cuestiona, que es una condición que da por supuesta, cuando lo cierto es que, atendidos el objeto y la pretensión deducida en el proceso, no se advierte que el fallo a dictar en el mismo dependa de la validez de los preceptos legales cuestionados.

En efecto, el acto impugnado en el proceso a quo es la resolución de 6 de octubre de 2000 de la Delegación del Gobierno en la Comunidad Valenciana, confirmada en reposición por resolución de 23 de agosto de 2001, que, en aplicación de lo dispuesto en la Ley 28/1999, de 16 de julio, acordó abonar al solicitante la diferencia entre el importe máximo resarcible a que tenía derecho y las cantidades que previamente había ya percibido con arreglo al Real Decreto-Ley 4/1993, de 26 de marzo y al Real Decreto-Ley 10/1995, de 28 de diciembre. Y la pretensión deducida por el demandante en el proceso consiste en la reclamación de la diferencia existente entre la suma que ya le ha sido abonada en concepto de importe máximo resarcible, en virtud del acuerdo transaccional suscrito con la Administración y las liquidaciones complementarias a que se ha hecho mención, y la cifra a que asciende el importe total de los daños que el demandante considera haber sufrido como consecuencia de la rotura de la presa de Tous, y ello con fundamento en la declaración de responsabilidad patrimonial de la Administración realizada por la citada Sentencia de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo de 20 de octubre de 1997, sin que en ningún momento se haya discutido la validez del referido convenio transaccional que había suscrito con la Administración acogiéndose a lo dispuesto en la Base quinta del art. 1 del Real Decreto-Ley 4/1993, de 26 de marzo, y del art. 5 del Real Decreto-Ley 10/1995, de 28 de diciembre.

En resumidas cuentas, para determinar si la resolución administrativa impugnada en el proceso a quo es o no conforme a Derecho, el órgano judicial no necesita en puridad aplicar lo dispuesto en los preceptos legales que cuestiona, sino sólo comprobar si la misma pugna o no con lo dispuesto en la Ley 28/1999, de 16 de julio, de la que aquélla es mera aplicación, sin que ningún precepto de esta Ley sea objeto de la presente cuestión de inconstitucionalidad. Por consiguiente, los preceptos legales cuestionados no son en rigor de aplicación al caso ni, por ende, de su validez depende tampoco el fallo a dictar. Lo serían eventualmente si la Administración hubiese rechazado previamente, con fundamento en la controvertida renuncia de acciones plasmada en el convenio transaccional, la correspondiente reclamación indemnizatoria, pero no este el caso.

4. Con independencia de lo expuesto, la cuestión de inconstitucionalidad que se plantea resulta notoriamente infundada, lo que determina igualmente la inadmisión de la misma, de conformidad con el art. 37.1 LOTC.

Según se ha dejado anotado en los antecedentes, el Auto de planteamiento considera que el controvertido convenio transaccional es, conforme a lo dispuesto con carácter general en el art. 88 LPC, y, de modo particular, por el Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial, aprobado por Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, un supuesto de terminación convencional del procedimiento administrativo de declaración de responsabilidad patrimonial. Es, por tanto, en el criterio del Juzgado proponente, una forma alternativa y sustitutiva del ejercicio de potestades administrativas mediante el dictado de actos unilaterales y al mismo tiempo tiene una naturaleza mixta de convenio transaccional conforme al art. 1809 CC.

Con arreglo a este punto de partida, como también antes se ha recordado, el Auto de planteamiento concluye que la renuncia al ejercicio de acciones a que fuerzan los preceptos legales cuestionados como requisito imprescindible para poder convenir es “un obstáculo injustificado en el acceso a la jurisdicción”, que excluye del control jurisdiccional el convenio transaccional, vulnerando así los arts. 24.1 y 106.1 CE. En definitiva, el Auto considera que no resulta constitucionalmente admisible que dicho acuerdo indemnizatorio quede excluido del control jurisdiccional, cuando es incuestionable que el acto administrativo que pone fin al correspondiente procedimiento en materia de responsabilidad patrimonial queda sujeto a dicha revisión.

5. A poco que se observe, hay ciertamente en esta forma de razonar muy significadas quiebras que impiden a limine compartir las mencionadas dudas de constitucionalidad.

En primer lugar porque, como acertadamente pone de manifiesto el Fiscal General del Estado, el Juzgado proponente parte del entendimiento erróneo de que los convenios transaccionales previstos en los preceptos legales cuestionados tuvieron carácter imperativo para los afectados por la rotura de la presa de Tous. Nada más lejos de la realidad, pues los convenios no tuvieron carácter obligatorio para los damnificados, sino que se trató de una opción ofrecida por la ley a la que aquéllos libre y voluntariamente podían acogerse, como de hecho así lo hicieron muchos de ellos, entre ellos el demandante en el proceso a quo, en tanto que otros afectados prefirieron no acogerse al convenio indemnizatorio con importe máximo resarcible y aguardar al resultado final del proceso penal. En definitiva, el convenio transaccional era una opción a la que voluntariamente podían acogerse los afectados por la catástrofe, a cambio de renunciar a ulteriores reclamaciones judiciales, con el riesgo de incertidumbre que supone su resultado tanto para la Administración como para los damnificados.

Por otra parte —importa insistir en ello, porque así se desprende incontrovertiblemente del tenor literal de los preceptos legales cuestionados—, hay que subrayar que con la firma del convenio transaccional el interesado a lo único que renuncia es a interponer “toda reclamación indemnizatoria” contra la Administración, “sea por vía judicial o extrajudicial”; esto es, por vía penal, si la responsabilidad civil es la subsidiaria prevista en el Código Penal, o por vía administrativa, si la responsabilidad civil es la ordinaria y directa de la Administración Pública que regula la LPC.

Tal renuncia cabalmente nada tiene que ver con renunciar al control jurisdiccional de la actividad administrativa (art. 106.1 CE) o, dicho subjetivamente, con renunciar al derecho a la tutela judicial efectiva del art. 24.1 CE y, en su consecuencia, con renunciar a impugnar judicialmente el convenio transaccional, y que es, sin embargo, lo que equivocadamente subyace en el razonamiento del Auto de planteamiento de la cuestión, que confunde y equipara la renuncia a la acción indemnizatoria, sea por vía administrativa o judicial, con la renuncia a la acción impugnatoria contra la decisión dictada en el correspondiente procedimiento.

En efecto, como es obvio, si acaso conceptualmente ambos tipos de acciones son lato sensu reclamaciones, su respectiva lógica y economía internas son bien distintas. Mediante la acción indemnizatoria, que es de naturaleza civil, el perjudicado formaliza su pretensión de indemnización por los daños sufridos, demandando una respuesta jurídico- pública (administrativa o judicial) en Derecho para el caso concreto. Por la acción impugnatoria, en cambio, que tiene dimensión constitucional, el interesado somete ante los Jueces y Tribunales el control de la actividad administrativa o judicial, formalizando su oposición frente a la respuesta recibida para solicitar su anulación judicial y, en su caso, el reconocimiento de la situación jurídica individualizada desconocida por la correspondiente decisión, administrativa o judicial.

En suma, la validez de la renuncia a “toda reclamación indemnizatoria” (arts. 6.2 CC y 106 y sigs. LECrim.), no enerva el derecho a impugnar judicialmente el convenio transaccional, por lo que nada cabe objetar a los preceptos legales cuestionados desde la perspectiva del art. 24.1 y 106.1 CE.

6. Por lo demás, el propio punto de partida del que arranca el Auto de planteamiento desemboca, si se quiere ser congruente, en un resultado muy distinto del pretendido. En efecto, si la consideración del convenio transaccional como un supuesto de terminación convencional del procedimiento fuera efectivamente la calificación jurídica que mejor le conviene, no hay ninguna duda entonces que nada cabría reprochar, ni siquiera en vía de hipótesis, a la controvertida renuncia de acciones (rectius, a toda reclamación indemnizatoria). Tanto es así que, aun cuando semejante cláusula no existiera, no por ello el perjudicado dispondría de acción indemnizatoria alguna. En puridad, la comentada renuncia a las acciones indemnizatorias es una previsión en cualquier caso por completo inocua y hasta superflua, por lo que difícilmente es susceptible de pugnar con el derecho fundamental que garantiza el art. 24.1 CE o con lo dispuesto en el art. 106.1 CE.

La razón es de nuevo bien fácil de explicar. De los daños provocados por la rotura de la presa de Tous nace a favor de los perjudicados el derecho al resarcimiento a través de una acción indemnizatoria, que cada uno de ellos podrá luego ejercitar, a su opción, bien de forma separada ante la propia Administración por el cauce previsto en la LPC y en el Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial, que puede concluir mediante terminación convencional, o bien conjuntamente con la acción penal, por la vía regulada en la LECrim. En cualquier caso, una vez que el particular interesado decide ejercer su acción indemnizatoria por una u otra vía y la elegida concluye con una decisión sobre el fondo, es claro que lo no cabe ya es que el perjudicado, insatisfecho con la solución obtenida o simplemente pretendiendo una mayor indemnización, pueda hacerla valer de nuevo demandando una nueva decisión administrativa o judicial sobre el mismo asunto. Sencillamente porque, en el caso origen de la presente cuestión, la acción indemnizatoria se ha extinguido con su ejercicio efectivo en el procedimiento administrativo de responsabilidad patrimonial terminado convencionalmente y la cuestión litigiosa ha adquirido la fuerza de cosa juzgada con la firma del convenio que le pone fin.

Por tales razones, la presente cuestión de inconstitucionalidad carece notoriamente del imprescindible fundamento.

7. Como infundada resulta igualmente, por último, la pretendida aplicación al presente asunto de las Sentencias de este Tribunal y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos que cita el Auto de planteamiento en apoyo de su argumentación. De hecho, lejos de servir de refuerzo al planteamiento de la cuestión, las citadas Sentencias prueban la equivocada concepción de que parte todo el razonamiento del Juzgado proponente de la cuestión.

Prescindiendo ahora de las SSTC 174/1995, de 23 de noviembre y 75/1996, de 30 de abril, así como de la STEDH, de 27 de febrero de 1980 (asunto Deweer c/Bélgica), sobre las que apenas razona nada el Auto de planteamiento y que, por otra parte, poco o nada tienen que ver en rigor con el presente asunto, es la STC 162/1985, de 29 de noviembre, la única que liminarmente guarda cierta relación con el caso que nos ocupa, bien que, como ha de verse, no permite sustentar la tesis que sostiene el Juzgado proponente.

En la STC 162/1985 se trataba de determinar si el art. 17 del Reglamento de viviendas de renta limitada, de 24 de julio de 1968, que imponía la renuncia en el expediente expropiatorio a “cualquier género de reclamación o recurso” como condición para que los dueños expropiados para la ejecución de determinado polígono urbanístico pudieran luego concurrir a la adjudicación directa de alguna de las fincas resultantes, pugnaba abiertamente o no con el derecho fundamental del art. 24.1 CE.

Este Tribunal, aun cuando rechazó entonces que se hubiera producido lesión del derecho a la tutela judicial efectiva, dejó no obstante una puerta abierta al afirmar obiter dictum que muy posiblemente la renuncia entonces considerada “está introduciendo en el mencionado derecho fundamental un obstáculo impeditivo de su ejercicio o, por lo menos, gravemente entorpecedor del mismo”.

Sin embargo, aunque esta declaración constitucional pareciera convertir en verosímil la duda planteada por el órgano judicial, un examen más atento de las circunstancias del caso la desmienten rotundamente. De un lado, porque, a diferencia de lo que aquí sucede, la norma entonces controvertida imponía la renuncia a la vía jurisdiccional, esto es, del derecho al impugnar jurisdiccionalmente un acto de la Administración, concretamente el acto expropiatorio. Y, por otro, pero concluyentemente, porque la renuncia en el expediente de expropiación a cualquier género de reclamación o recurso se imponía como condición para concurrir a la adjudicación directa de las parcelas antes expropiadas. Dicho de otro modo, la norma exigía como condición para tener derecho a la adjudicación directa la renuncia a otro derecho de naturaleza distinta: el derecho a reclamar ante los Tribunales. Aquí, en cambio, los preceptos legales cuestionados no imponen como condición para suscribir el convenio indemnizatorio la renuncia a otro derecho de naturaleza distinta, sino la renuncia a toda reclamación indemnizatoria por los mismos hechos. Lo que, por las razones antes argumentadas, no es sólo razonable sino que resulta también perfectamente justificado.

La citada doctrina constitucional tiene, pues, perfectamente delimitado su alcance y ámbito de aplicación. Alude al problema que suscitan las formulas legales que, a cambio de un beneficio económico o jurídico, imponen a modo de contraprestación una renuncia al derecho a la tutela judicial efectiva garantizado por el art. 24.1 CE. Lo que, como ha quedado expuesto, no es ciertamente el caso que nos ocupa.

Por lo expuesto, el Pleno

ACUERDA

Inadmitir a trámite la cuestión de inconstitucionalidad núm. 2316-2004, planteada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 7 de Valencia.

Madrid, a diez de mayo de dos mil cinco.