**STC 35/1999, de 22 de marzo de 1999**

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por don Carles Viver Pi- Sunyer, Presidente, 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

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

En el recurso de amparo núm. 163/95, promovido por don Benito Manuel Paul Gayán, representado por el Procurador don Juan Carlos Estévez Fernández Novoa y asistido por el Letrado don Rafael Pérez-Moreno Serrano contra la Sentencia de la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón de 3 de diciembre de 1994, dictada en el recurso núm. 624/94. Ha intervenido el Ministerio Fiscal, la Diputación General de Aragón, representada por su Letrado y ha sido Ponente el Magistrado don Vicente Conde Martín de Hijas, quien expresa el parecer de la Sala.

 **I. Antecedentes**

1. Por escrito registrado en este Tribunal el 17 de enero de 1995, don Juan Carlos Estévez Fernández Novoa, Procurador de los Tribunales, en nombre y representación de don Benito Manuel Paul Gayán, interpuso recurso de amparo contra la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón de 3 de diciembre de 1994, dictada en el recurso núm. 624/94

2. Los hechos en los que se fundamenta la demanda son los siguientes:

a) El demandante de amparo, don Benito Manuel Paul Gayán, es propietario de una explotación ganadera y fue sancionado por el Consejero de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo de la Comunidad Autónoma de Aragón con una multa de 520.000 pesetas por haberse detectado la presencia de substancias prohibidas (clembuterol) en reses de su propiedad.

b) La Orden de 26 de enero de 1993 conteniendo la sanción le fue comunicada mediante un escrito de fecha 4 de marzo del mismo año y notificado, al parecer, el día 10 del mismo mes (en este escrito hay un sello de salida que lleva fecha de 8 de marzo).

c) En el texto de la Orden se indicaba que frente a ella se podía interponer recurso de reposición de conformidad con los entonces vigentes artículos 126 de la L.P.A. y 52 y 53 de la L.J.C.A. de 1956. Estos preceptos configuraban dicho recurso como preceptivo y previo a la vía contencioso-administrativa. Sin embargo, en el escrito de notificación de fecha 4 de marzo se indicaba que el recurso de reposición era meramente potestativo antes de acudir a los Tribunales y se aludía expresamente a la posibilidad de interposición directa del recurso contencioso-administrativo en el plazo de dos meses: "De acuerdo con lo establecido en los arts. 52 y 53 de la L.J.C.A. y el art. 126 de la L.P.A., contra esta orden podrá interponer recurso contencioso administrativo en el plazo de dos meses o previamente, con carácter potestativo, recurso de reposición ante el Consejero del Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo en el plazo de un mes, contados a partir del día siguiente al que reciba esta notificación".

d) Importa destacar que entre la fecha de la Orden (enero de 1993) y la fecha de su notificación (marzo de 1993) había entrado en vigor la L.R.J.A.P. (27 de febrero de 1993), que al derogar, entre otros, el art. 52 de la L.J.C.A. de 1956, había eliminado la interposición del recurso de reposición como trámite obligatorio y previo a la vía judicial.

e) Haciendo uso de la opción dada por la Administración en la notificación del mes de marzo, el hoy demandante de amparo interpuso recurso contencioso-administrativo el día 8 de mayo de 1993 impugnando la legalidad de la sanción impuesta. El recurso fue admitido a trámite sin suscitar la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón cuestión o incidente alguno. En el escrito de contestación a la demanda la Administración alegó la causa de inadmisibilidad consistente en la falta de interposición del recurso de reposición, que consideraba obligatorio, frente a lo cual, en el escrito de conclusiones, el recurrente manifestó que la Administración le abrió expresamente la posibilidad de acudir directamente a la vía judicial y que, en todo caso, la Sala debía haber puesto en marcha la subsanación regulada en los arts. 62.1 c) y 129.3 de la L.J.C.A. de 1956.

f) La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón dictó Sentencia el día 3 de diciembre de 1994 inadmitiendo el recurso en virtud de lo dispuesto en el art. 82 e) de la entonces vigente L.J.C.A. de 1956 por no haberse interpuesto el recurso de reposición e inaplicando el mecanismo de subsanación previsto en dicha Ley.

3. La demanda de amparo se dirige contra esta Sentencia y denuncia la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 C.E.) que habría derivado de la inadmisión del recurso, lo cual habría privado al demandante de la posibilidad de obtener la revisión judicial de un acto administrativo que le afectaba. Se afirma que la Administración explícitamente le comunicó que el recurso de reposición era potestativo o voluntario y, también de modo literal, que por consiguiente podía acudir directamente a los Tribunales. Se alega asimismo que la Sala de Zaragoza habría vulnerado el art. 24.1 C.E. al no poner en marcha la posibilidad de subsanación de la no interposición del recurso expresamente regulada en los arts. 62.1 c) y 129.3 de la L.J.C.A. de 1956.

Concluye la demanda con la solicitud de anulación de la Sentencia impugnada y de retroacción de las actuaciones para que la Sala dicte Sentencia admitiendo el recurso y pronunciándose sobre el fondo del asunto.

4. Por providencia de 23 de febrero de 1995 la Sección Tercera acordó, de conformidad con lo dispuesto en el núm. 5 del art. 50 de la LOTC, conceder al demandante de amparo un plazo de diez días para que aportase copia de la Orden de la Consejería de Sanidad que contenía la sanción. Verificado el trámite, la Sección acordó mediante providencia de 29 de mayo de 1995 admitir la demanda de amparo y solicitar de la Sala de Zaragoza la remisión de las actuaciones del recurso núm. 459/93 y de la Consejería recién citada la remisión del expediente administrativo del que es fruto la sanción, así como ordenar a la Sala el emplazamiento de quienes hubieran sido parte en el pleito para que comparezcan en el presente recurso de amparo.

5. Mediante escrito de 11 de julio de 1995 compareció el representante de la Diputación General de Aragón, tras lo cual y a través de providencia de 17 del mismo mes y año la Sección tuvo a ésta por personada y dio vista a las partes de las actuaciones, junto al Ministerio Fiscal, por plazo común de veinte días para que formulen alegaciones, según prevé el art. 52.1 de la LOTC.

6. Por escrito de 18 de septiembre de 1995 el demandante de amparo dio por reproducido lo dicho en su demanda, al no haberse producido hechos que hiciesen necesario ampliar o modificar lo entonces manifestado.

7. En su escrito de 14 de agosto de 1995 la Diputación General de Aragón solicitó la desestimación de la demanda por entender que la eventual discrepancia entre la expresión de los recursos procedentes es una cuestión de mera legalidad ordinaria (determinación de la norma - L.P.A. o L.R.J.A.P.- aplicable al caso), y además y en todo caso la Resolución impugnada -no así el escrito mediante el cual se notificaba ésta- sí señalaba correctamente el cauce procesal a seguir (obligatoriedad de la reposición). En cuanto al proceder de la Sala de Zaragoza consistente en inadmitir el recurso sin haber dado el trámite de subsanación, considera el representante de la Administración autonómica que la Sentencia se basa en una causa legal cierta de inadmisibilidad [art. 82 e) de la L.J.C.A. de 1956] y que la exclusión de la subsanación está bien fundamentada toda vez que es plasmación de una conocida línea jurisprudencial del Tribunal Supremo según la cual la subsanación por interposición a posteriori de la reposición sólo procede si el recurso contencioso administrativo se ha interpuesto dentro del primero de los dos meses de plazo, es decir, si el recurso de reposición todavía podía interponerse en plazo.

8. El Ministerio Fiscal, por escrito de 18 de septiembre de 1995, se mostró favorable a otorgar el amparo. Tras realizar ciertas consideraciones sobre las consecuencias que para el procedimiento sancionador de que ahora se trata tuvo la entrada en vigor de la L.R.J.A.P. en febrero de 1993, analiza del modo siguiente los comportamientos tanto de la Administración como de la Sala. Por un lado la Administración hizo una indicación de recursos acertada en el texto de la Orden (procedencia de la reposición), pero a la hora de notificarla, ya vigente la L.R.J.A.P., aplicó esta nueva Ley y señaló la reposición como meramente potestativa. De este segundo dato se habría desdicho la Administración al afirmar en la contestación a la demanda - es decir, ya en sede jurisdiccional- que la reposición era obligatoria. Todo ello, a juicio del Fiscal, "introdujo al ciudadano en un laberinto legal, lo cual bastaría para patrocinar el amparo por indefensión". Pero es que además la Sala de Zaragoza había realizado una interpretación rigorista de la subsanación regulada en el art. 129.3 de la L.J.C.A. de 1956, y además no se habría percatado de que el art. 52 de la misma Ley, que exigía la reposición previa al contencioso, se hallaba derogado en el momento de interponerse el recurso contencioso- administrativo (mayo de 1993). De este modo el órgano jurisdiccional habría aplicado una causa de inadmisión que ya no estaba vigente. Este error patente ha privado al demandante de amparo del derecho al acceso a los Tribunales para revisar la actividad administrativa y por ello ha lesionado su derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 C.E.).

En cuanto al alcance del eventual fallo estimatorio, el Ministerio Público afirma que debería anular la Sentencia para que en su lugar la Sala dictase otra que no funde su inadmisión en la no interposición del recurso de reposición.

9. Por providencia de 18 de marzo de 1999 se señaló el siguiente día 22 del mismo mes para la deliberación y votación de la presente Sentencia.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. El presente recurso de amparo se interpone contra la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón de 3 de diciembre de 1993, que declaró la inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo interpuesto por el hoy demandante contra la Orden de la Consejería de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo de la Diputación General de Aragón, por la que se le imponía una sanción de 520.000 pesetas, "por no haber interpuesto el preceptivo recurso previo de reposición".

El derecho fundamental respecto del que se demanda nuestro amparo, es el de tutela judicial efectiva del art. 24.1 C.E., conculcado, a juicio del demandante, por la declaración de inadmisibilidad de la Sentencia citada, violación cuya concurrencia afirma también el Ministerio Fiscal, que junto con el actor solicita el otorgamiento del amparo.

2. Las posiciones de las partes han quedado reflejadas en el relato de Antecedentes con mayor detalle, bastando aquí con una síntesis más escueta para plantear con claridad las cuestiones a decidir en el proceso.

En tesis del actor la vulneración del art. 24.1 C.E. se ha producido por una doble causa: a) por no haberle dado la oportunidad de subsanar la omisión del requisito, en ninguna de las dos oportunidades previstas al respecto en los arts. 62.1 c) y 129.3 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1956 (en adelante, L.J.C.A. 1956); b) por aplicar un extremo rigor en la exigencia del requisito, que la Sentencia considera omitido, habida cuenta que en la notificación de la Resolución sancionadora se le indicaba el recurso de reposición como meramente potestativo; por lo que se le indujo a un error no malicioso que no debe operar en su perjuicio.

La Letrada de la Comunidad de Aragón defiende la corrección constitucional de la declaración de inadmisibilidad aquí impugnada, y niega la violación del art. 24.1 C.E., sosteniendo que la Sentencia no hizo sino aplicar una causa legal de inadmisibilidad, y que la exclusión de la subsanación está razonada expresamente en la Sentencia, de acuerdo con una interpretación razonable de la Ley, y recogida en una conocida línea jurisprudencial, no correspondiendo a este Tribunal dilucidar el mayor o menor acierto de la solución, salvo que se tratase de una que pudiera calificarse de arbitraria o irrazonable, que no es el caso, suscitándose, en definitiva, a su juicio, una cuestión de legalidad ordinaria, carente de relevancia constitucional.

Para el Ministerio Fiscal, en fin (aunque no por este orden) la vulneración constitucional deriva de: a) que se ha aplicado una causa de inadmisión que había desaparecido del Ordenamiento jurídico por la derogación del art. 52 L.J.C.A. 1956 por la Ley 30/1992, lo que, a juicio del Fiscal, hace innecesario examinar si las consecuencias extraídas por la Sala a quo del art. 129.3 L.J.C.A. son adecuadas o excesivas.; b) que se le indicó al recurrente el recurso de reposición como meramente potestativo, introduciéndole en un laberinto legal por la diferente indicación del carácter del recurso en la Orden sancionadora y en su notificación, sin duda debido a la interpretación por la Administración de los efectos de la modificación de la Ley 30/1992, en relación con un procedimiento concluido antes de la vigencia de ésta, y por ello bajo el imperio de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 (en adelante, L.P.A.), y cuya resolución, no obstante, se notifica cuando ya está en vigor la reforma.

3. A la vista de esas posiciones enfrentadas la cuestión a resolver es si se ha vulnerado el derecho de tutela judicial efectiva del actor, al imponérsele en la Sentencia impugnada el cumplimiento del requisito procesal que se le exigió, con la consecuencia de la inadmisibilidad de su recurso. La solución de tal cuestión reclamaría el análisis de: a) la existencia legal del requisito; b) la corrección constitucional del rigor aplicado en su exigencia, sin excusa por error al que se indujo al recurrente en la notificación de la resolución recurrida; y c) la corrección constitucional de la interpretación del art. 129.3 L.J.C.A., al negar al demandante la posibilidad de subsanar la falta del requisito omitido.

Es preciso destacar, no obstante, que sólo en el caso de que se considerase que el análisis de la existencia del referido requisito legal fuera una cuestión de legalidad ordinaria, vedada a nuestro enjuiciamiento, o en el de que, aun apreciando que la cuestión tuviera relevancia constitucional, se resolviese en sentido afirmativo la cuestión sobre la existencia del requisito, sería oportuno entrar en el análisis de las dos ulteriores cuestiones del enunciado precedente, pues negada la existencia del requisito cuestionado, ello bastaría para el éxito del amparo.

En todo caso, en este planteamiento previo es necesario observar que lo que aquí está en cuestión es el acceso mismo a la jurisdicción, lo que, como de inmediato se destacará, merece una especial protección en nuestra jurisprudencia, mucho más intensa que el contenido referido al acceso a los ulteriores recursos, que no deriva directamente de una exigencia constitucional (por todas, STC 119/1998).

4. Una referencia a dicha jurisprudencia se hace necesaria antes de entrar en el análisis del cuestionario que acabamos de plantear.

Como contenido esencial del derecho de tutela judicial efectiva venimos afirmando con reiteración el referente al acceso del ciudadano a la jurisdicción y el de obtener de ella una resolución de fondo, que puede, no obstante, ser eludida, y limitarse a una resolución de inadmisión por aplicación razonable y proporcionada al fin de la normativa rectora del proceso.

Un resumen esclarecedor de nuestra doctrina se contiene en el fundamento jurídico 2º de la Sentencia de 30 de junio de 1998 (STC 145/1998), que es oportuno transcribir aquí:

"En reiteradas ocasiones, este Tribunal ha declarado que, si bien el derecho a la tutela judicial efectiva reconocido en el art. 24.1 C.E. comprende el derecho de acceso a la actividad jurisdiccional, y a obtener de los Jueces y Tribunales una resolución razonada y fundada en Derecho sobre el fondo de las pretensiones oportunamente deducidas por las partes en el proceso, al tratarse de un derecho prestacional de configuración legal, su ejercicio y prestación están supeditados a la concurrencia de los presupuestos y requisitos procesales que, en cada caso, haya establecido el legislador, razón por la cual también se satisface el derecho a la tutela judicial efectiva cuando se obtiene una resolución que deja imprejuzgada la acción o la pretensión ejercitada en el proceso, si está fundada en la falta de algún requisito o presupuesto procesal legalmente establecido que impida entrar en el fondo del asunto (SSTC 69/1984, 6/1986, 100/1986, 55/1987, 57/1988, 124/1988 y 42/1992, entre otras muchas).

Asimismo, puesto que el derecho a obtener una resolución de fondo que resuelva definitivamente el conflicto de intereses que motiva el proceso, se erige en el contenido primordial del derecho a la tutela judicial efectiva, los órganos judiciales están constitucionalmente obligados a aplicar las normas que contienen los requisitos y presupuestos procesales, teniendo siempre presente el fin perseguido por el legislador al establecerlos, evitando cualquier exceso formalista que los convierta en meros obstáculos procesales impeditivos de la tutela judicial efectiva que garantiza el art. 24.1 C.E., pero sin que tampoco el criterio antiformalista conduzca a prescindir de los requisitos establecidos por las leyes que ordenan el proceso y los recursos en garantía de los derechos de todas las partes (SSTC 17/1985, 157/1989 y 64/1992).

Conforme con la anterior doctrina, este Tribunal ha declarado también que los órganos judiciales deben llevar a cabo una adecuada ponderación de los defectos, que adviertan en los actos procesales de las partes, guardando la debida proporcionalidad entre el defecto cometido y la sanción que debe acarrear, procurando siempre que sea posible la subsanación del defecto a fin de favorecer la conservación de la eficacia de los actos procesales y del proceso como instrumento para alcanzar la efectividad de la tutela judicial efectiva (arts. 11.3, 240.2, 242 y 243 (SSTC 163/1985, 117/1986, 140/1987, 5/1988, 39/1988, 57/1988 y 164/1991). En dicha ponderación debe atenderse a la entidad del defecto y a su incidencia en la consecución de la finalidad perseguida por la norma infringida, y su trascendencia para las garantías procesales de las demás partes del proceso, así como a la voluntad y grado de diligencia procesal apreciada en la parte en orden al cumplimiento del requisito procesal omitido o irregularmente observado (SSTC 41/1992, 64/1992 y 331/1994, por todas). Además, debe tenerse en cuenta que el derecho de toda persona a provocar la actividad jurisdiccional que desemboque en una primera decisión judicial, al ser un derecho que nace directamente de la Constitución y un elemento esencial del contenido del derecho a la tutela judicial efectiva del art. 24.1 C.E., la subsanación de los defectos o irregularidades procesales que eventualmente puedan presentarse en la demanda o en el procedimiento seguido en la instancia que puedan ser obstáculo de la decisión de fondo de la pretensión ejercitada en el proceso, debe estar presidida por el principio pro actione que debe actuar en esta fase con toda su intensidad (STC 37/1995, por todas)".

En la misma línea de conformidad con el derecho de tutela judicial efectiva de las decisiones de inadmisión y de obligada cautela en ellas, por exigencia del principio pro actione, hemos dicho en la Sentencia de 17 de febrero de 1998 (STC 38/1998), fundamento jurídico 2º:

"Constituye un criterio reiteradamente mantenido por la jurisprudencia constitucional el de que el derecho a la tutela judicial efectiva se satisface también con una respuesta de inadmisión, si bien ésta ha de estar fundada en una causa legal apreciada razonablemente por el órgano judicial. El control constitucional de las decisiones de inadmisión se realiza de forma especialmente intensa cuando aquéllas determinan la imposibilidad de obtener una primera respuesta judicial (SSTC 118/1987, 216/1989, 154/1992, 55/1995, 104/1997, 112/1997, entre otras). El principio pro actione opera en este caso sobre los requisitos establecidos legalmente para acceder al proceso, impidiendo que determinadas interpretaciones y aplicaciones de los mismos eliminen u obstaculicen desproporcionadamente el derecho a que un órgano judicial conozca y resuelva en Derecho sobre la pretensión a él sometida.

Dicho principio, como dijimos en la STC 88/1997 y hemos reiterado en las posteriores 150/1997 y 184/1997, "si bien no implica, a pesar de su ambigua denominación, la forzosa selección de la interpretación más favorable a la admisión de entre todas las posibles de las normas que la regulan" sí debe entenderse que impone "la interdicción de aquellas decisiones de inadmisión que por su rigorismo, por su formalismo excesivo o por cualquier otra razón revelen una clara desproporción entre los fines que aquellas causas preservan y los intereses que sacrifican"".

5. A la vista de esta doctrina la cuestión referente a si existe base legal en la normativa rectora del proceso para la exigencia de un determinado requisito procesal, cuyo necesario cumplimiento condiciona la posibilidad de obtener una resolución sobre el fondo del asunto, sin perjuicio de su primario carácter de cuestión de legalidad ordinaria, adquiere una indudable relevancia constitucional. Si no existe en la ley el requisito, y al exigirlo sin base legal se cierra el paso a la jurisdicción, el derecho del art. 24.1 C.E. resulta sin duda lesionado, según hemos declarado en nuestras SSTC 38/1994 y 163/1993; de modo que la existencia de la lesión viene condicionada a la del cuestionado requisito legal. Nuestro control está así justificado, sin que ello suponga invasión de la competencia atribuida a los órganos de la Jurisdicción ordinaria, lo que nos lleva directamente al análisis de la primera de las cuestiones que enunciábamos en el fundamento jurídico 2º.

La pura afirmación en la Sentencia impugnada de la existencia de un requisito legal que ha dejado de existir por la derogación de la ley que lo establecía es por sí sola constitutiva de una vulneración del art. 24 C.E. en su contenido referido al acceso a la jurisdicción.

6. Entrando, pues, en el análisis de esa inexistencia en el presente caso, se ha de resaltar que el recurso contencioso-administrativo se interpuso el día 8 de mayo de 1993, y que la Resolución recurrida se notificó al recurrente el 10 de marzo anterior, según se afirma en la demanda de amparo y en la propia Sentencia impugnada (fundamento de Derecho segundo).

Habida cuenta que los arts. 52 de la L.J.C.A. de 1956 y 126 de la L.P.A. fueron derogados por la Disposición derogatoria única, 2 c) y b), respectivamente, de la Ley 30/1992, que entró en vigor el día 27 de febrero de 1993, según su Disposición final, cumplidos los tres meses desde su publicación en el B.O.E., que tuvo lugar el 27 de noviembre de 1992, es claro que, cuando el recurso contencioso-administrativo se interpuso, que es el momento temporal de referencia de los requisitos procesales que lo rigen, había desaparecido ya de su normativa rectora el recurso de reposición y el requisito procesal a él referente.

Se ha de concluir en consecuencia, que se ha producido solo por ello la vulneración del referido derecho del actor, como sostiene el Ministerio Fiscal, lo que conduce a la estimación del recurso de amparo, sin que sea preciso que abordemos los otros dos apartados del cuestionario enunciado en su momento, según entonces se advirtió.

7. Resta tan solo precisar el contenido del fallo, dada la discrepancia existente sobre el particular entre la solicitud del demandante y la del Ministerio Fiscal. Ambas coinciden en la de anulación de la Sentencia recurrida, consistiendo la diferencia en que, mientras el demandante pide que la Sala a quo dicte la Sentencia que corresponda sobre el fondo, el Ministerio Fiscal pide que aquélla dicte otra, que no consista en la inadmisión por falta de interposición del recurso de reposición, petición esta última que puede o no coincidir en la práctica con la del demandante; pero que estimamos más respetuosa con las competencias de dicha Sala, por lo que este debe ser el sentido de nuestro fallo estimatorio.

### F A L L O

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

Ha decidido

Otorgar el amparo solicitado por don Benito Manuel Paul Gayan y, en consecuencia,

1º Reconocer que se ha lesionado el derecho del recurrente a la tutela judicial efectiva sin indefensión

2º Restablecerle en su derecho, y a este fin declarar la nulidad de la Sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón el día 3 de diciembre de 1994, en el recurso núm. 459 del año 1993.

3º Retrotraer las actuaciones en dicho pleito al momento procesal anterior al de dictar Sentencia para que la referida Sala emita resolución respetuosa con el derecho fundamental vulnerado.

Publíquese esta Sentencia en el "Boletín Oficial del Estado".

Dada en Madrid, a veintidós de marzo de mil novecientos noventa y nueve.