

SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

15679 *Pleno. Sentencia 112/2019, de 3 de octubre de 2019. Recurso de amparo 2598-2017. Promovido por doña Victoria Castiñeiras Bueno respecto de las resoluciones del Tribunal Superior de Justicia de Murcia y del Tribunal Supremo que inadmitieron su recurso contencioso-administrativo sobre traslado provisional de oficina de farmacia. Doctrina sobre la procedencia del incidente de nulidad de actuaciones frente a resoluciones judiciales no dictadas en única o última instancia; vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (acceso a la justicia): aplicación rigorista de una causa de inadmisión prescindiendo del examen de la corrección de la notificación del acto administrativo controvertido.*

ECLI:ES:TC:2019:112

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por el magistrado don Juan José González Rivas, presidente; la magistrada doña Encarnación Roca Trías; los magistrados don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Antonio Narváez Rodríguez, don Alfredo Montoya Melgar, don Ricardo Enríquez Sancho y don Cándido Conde-Pumpido Tourón y la magistrada doña María Luisa Balaguer Callejón, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 2598-2017, promovido por doña Victoria Castiñeiras Bueno, representada por el procurador de los tribunales don Alejandro González Salinas y asistida por el abogado don Jesús González Pérez, contra la sentencia 757/2016, de 4 de noviembre, de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Murcia que declaró la inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo, y contra la providencia de 6 de abril de 2017 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo por la que se inadmitió a trámite el recurso de casación número 468-2017. Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Han comparecido y formulado alegaciones el Gobierno de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y doña María José Mazzuchelli López, representada por el procurador don Jorge Deleito García. Ha sido ponente el magistrado don Juan Antonio Xiol Ríos, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado el 23 de mayo de 2017 en el registro general del Tribunal Constitucional, don Alejandro González Salinas, procurador de los tribunales, en nombre y representación de doña Victoria Castiñeiras Bueno interpuso recurso de amparo contra la sentencia de 4 de noviembre de 2016 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Murcia (Sección Primera) recaída en el procedimiento ordinario 320-2014, que declaró la inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo y contra la providencia de 6 de abril de 2017 de la Sección

Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo por la que se inadmitió a trámite el recurso de casación núm. 468-2017.

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

a) El 9 de agosto de 2011 la Sra. Mazzuchelli López solicitó autorización para trasladar provisionalmente la farmacia de la que era titular a otro emplazamiento porque, como consecuencia del terremoto de Lorca, el edificio en el que se encontraba ubicada tenía daños estructurales que impedían su habitabilidad.

b) Por resolución de 14 de septiembre de 2011, el director general de Planificación Sociosanitaria, Farmacia y Atención al Ciudadano, de la Consejería de Sanidad y Política Social de la Región de Murcia, autorizó el traslado provisional de la farmacia por un plazo de dos años con obligación de retorno a su ubicación originaria.

c) El 5 de agosto de 2013, al estar próximo a vencer el plazo de dos años, la titular de la farmacia solicitó una prórroga aduciendo que la reconstrucción del edificio se había retrasado por causas que no le eran imputables. En este procedimiento se personó la Sra. Castiñeiras, ahora recurrente en amparo, farmacéutica titular de otra farmacia de Lorca y presentó alegaciones solicitando que se declarara la caducidad del traslado provisional y se ordenara el cierre de la farmacia en el lugar de la instalación provisional.

d) Por orden de la Consejería de Sanidad de 11 de octubre de 2013 se autorizó una prórroga de seis meses del plazo inicialmente concedido.

e) Por escrito de 8 de abril de 2014, la Sra. Castiñeiras solicitó que se incoara de oficio el cierre definitivo de la oficina de farmacia. Adujo en su escrito que, al haber concluido el plazo de vigencia de traslado provisional (los dos años iniciales y la prórroga de los seis meses posteriormente concedida), no podía ya instarse el retorno de la farmacia a su ubicación de origen. Por este motivo, solicitaba que se iniciara el procedimiento para declarar el cierre definitivo de la oficina de farmacia de la que era titular la Sra. Mazzuchelli.

f) Por resolución de 7 de mayo de 2014, del director general de Planificación Sociosanitaria, Farmacia y Atención al Ciudadano, de la Consejería de Sanidad y Política Social, se autorizó el retorno de la farmacia que se había trasladado provisionalmente a su primitivo emplazamiento.

g) Contra la citada resolución de 7 de mayo de 2014, la demandante de amparo interpuso recurso contencioso-administrativo (procedimiento ordinario núm. 320-2014), alegando, entre otros motivos, que dicha resolución no le había sido notificada en forma.

h) La sentencia núm. 757/2016, de 4 noviembre, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Primera, del Tribunal Superior de Justicia de Murcia inadmitió el recurso en virtud de lo establecido en el art. 69 c) de la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa (LJCA), pues consideró que el acto impugnado, al ser susceptible de recurso de alzada ante el Consejero de Sanidad, no agotaba la vía administrativa.

i) Contra la referida sentencia se preparó recurso de casación ante el Tribunal Superior de Justicia de Murcia. Por auto de 21 de diciembre de 2016 del Tribunal Superior de Justicia, se tuvo por preparado el recurso de casación y se emplazó a las partes para que comparecieran en el plazo de treinta días ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo. La providencia de 6 de abril de 2017, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Primera, del Tribunal Supremo, acordó, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 90.4.d) LJCA, inadmitir a trámite el recurso de casación al apreciar que «carec[ía] de interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia sin que, además y a pesar de lo alegado en el escrito de preparación, concurra el presupuesto establecido en el artículo 88.3 b) LJCA».

3. En el recurso de amparo se aduce que la sentencia de la Sala de lo Contencioso del Tribunal Superior de Justicia de Murcia, al inadmitir su recurso contencioso-administrativo por apreciar que el acto impugnado no había agotado la vía administrativa

previa [art. 69 c) LJCA], ha vulnerado su derecho de acceso a la jurisdicción (art. 24.1 CE). Según se sostiene en la demanda de amparo, el acto impugnado no había sido debidamente notificado. La ahora recurrente tuvo noticia del mismo por la comunicación que le dirigió el jefe de Servicio de Ordenación y Atención Farmacéutica el 8 de mayo de 2014, pero este acto de comunicación no contenía ni el texto íntegro del acto ni cumplía las exigencias que según establecía el entonces vigente art. 58.2 de la Ley de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común (LPC) debía cumplir toda notificación (la indicación de si el acto es o no definitivo en la vía administrativa, la expresión de los recursos que contra el mismo procedan, órgano ante el que hubieran de presentarse y plazo para interponerlo). Esta circunstancia determina, según se alega en la demanda de amparo, que no puede inadmitirse el recurso por el referido motivo. Esta conclusión se fundamenta tanto en la jurisprudencia de los tribunales contencioso-administrativos como en la de este Tribunal. En relación con la jurisprudencia constitucional se invoca específicamente la doctrina contenida en la STC 158/2000, de 12 de junio.

4. Mediante providencia de la Sección Tercera de este Tribunal se acordó admitir a trámite el recurso de amparo formulado al apreciar que «concorre en el mismo una especial trascendencia constitucional (art. 50.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional: LOTC) porque el recurso puede dar ocasión al Tribunal para aclarar o cambiar su doctrina como consecuencia de un proceso de reflexión interna [STC 155/2009, FJ 2 b)]». En aplicación de lo dispuesto en el art. 51 LOTC se acordó también dirigir atenta comunicación a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo a fin de que, en un plazo que no exceda de diez días, remita certificación o fotocopia adwerada de las actuaciones correspondientes al recurso de casación núm. 468-2017. Asimismo, se acordó dirigir atenta comunicación a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Murcia (Sección Primera) a fin de que, en un plazo que no exceda de diez días, remita certificación o fotocopia adwerada de las actuaciones correspondientes al procedimiento ordinario núm. 320-2014 y para que emplazara a quienes hubieran sido parte en el referido procedimiento, excepto a la ahora recurrente en amparo, para que en un plazo de diez días pudieran comparecer en el recurso de amparo. Por último, se acordó remitir oficio a la Dirección General de Planificación Sociosanitaria, Farmacia y Atención al Ciudadano a fin de que remitiera el expediente administrativo incoado como consecuencia de la resolución dictada con fecha 7 de mayo de 2014. Todo ello se condicionó a que en el plazo de diez días el procurador don Alejandro González Salinas aportara escritura de poder original que acreditara su representación.

5. Por escrito presentado en el registro general del Tribunal Constitucional el 13 de diciembre de 2017, don Alejandro González Salinas, procurador de los tribunales, aportó el poder por el que acredita que ostenta la representación de doña Victoria Castiñeiras Bueno. Por diligencia de 14 de diciembre de 2017 se dejó constancia de la presentación del referido poder por el citado procurador.

6. El 20 de diciembre de 2017, el procurador de los Tribunales, don Jorge Deleito García, en nombre y representación de doña María José Mazzuchelli López, se personó en este proceso constitucional. La letrada de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia se personó también por escrito registrado en este Tribunal el 27 de diciembre de 2017.

7. Por diligencia de ordenación de 8 de enero de 2018 la secretaria de justicia de la Sala Segunda tuvo por personado y parte en este procedimiento al procurador don Jorge Deleito García, en nombre y representación de doña María José Mazzuchelli López, condicionada a que aportara, en el plazo de diez días, escritura del poder original que acreditara la representación que ostenta, y a la letrada de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. También se acordó dar vista de las actuaciones a las partes

personadas y al Ministerio Fiscal por plazo común de veinte días para que dentro del referido plazo, si lo estimaban pertinente, formularan alegaciones.

8. El 24 de enero de 2018 el procurador de los tribunales, don Jorge Deleito García, presentó un escrito en el registro general de este Tribunal por el que adjuntaba el poder original que le había sido requerido. Por diligencia de 25 de enero de 2018 se dejó constancia de su aportación y, conforme se interesó, previo cotejo y testimonio en autos, le fue devuelto.

9. El 29 de enero de 2018 el fiscal ante el Tribunal Constitucional puso de manifiesto que el DVD remitido por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Murcia no contenía las actuaciones judiciales, al parecer por estar dañado. Por ello solicitó que, con suspensión del trámite de alegaciones conferido, de conformidad con lo previsto en los arts. 51 y 88 LOTC se acuerde por el Tribunal recabar nuevamente de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Murcia el testimonio de las actuaciones judiciales correspondientes al recurso contencioso-administrativo núm. 320-2014 y, una vez se remitan, se otorgue vista de las mismas para que pueda formular alegaciones.

10. Por diligencia de ordenación de 30 de enero de 2018 se suspendió el plazo de veinte días concedido en la anterior resolución de 8 de enero de 2018 a las partes personadas y al Ministerio Fiscal para formular alegaciones.

11. El 14 de marzo de 2018 se recibieron las actuaciones correspondientes al procedimiento ordinario núm. 320-2014 del Tribunal Superior de Justicia de Murcia y se acordó dar vista de las mismas a las partes personadas y al Ministerio Fiscal por plazo común de veinte días, para que dentro de dicho plazo, si lo consideraban pertinente, formularan alegaciones.

12. El fiscal ante el Tribunal Constitucional presentó su escrito de alegaciones el 26 de marzo de 2018. Tras exponer los antecedentes de hecho de los que trae causa el presente recurso y efectuar diversas consideraciones sobre la cuestión de fondo que se suscita, interesa la estimación del recurso. A su juicio, la sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia ha vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva de la recurrente en amparo, al haber aplicado la causa de inadmisión prevista en el art. 69 c) LJCA y no haber otorgado a la recurrente una respuesta razonada a las alegaciones por las que se aducía que el acto impugnado había sido defectuosamente notificado y la incidencia que este defecto podía tener en relación con la causa de inadmisibilidad apreciada.

13. La representación procesal de la Sra. Mazzuchelli presentó sus alegaciones por escrito registrado el 13 de abril de 2018. Según aduce esta parte procesal, el recurso de amparo carece de especial trascendencia constitucional porque la doctrina constitucional invocada en la demanda no era aplicable. A su juicio, la ahora recurrente en amparo no tenía la condición de interesada en el procedimiento administrativo, por lo que el acto impugnado, como no debía serle notificado, no incurre en los defectos de notificación que se le imputan. Por ello considera que la resolución impugnada, al fundamentar la decisión de inadmisión en una causa legalmente prevista [la establecida en el art. 69 c) LJCA –acto no susceptible de impugnación–] debidamente apreciada por órgano judicial (consideró que el acto no era susceptible de impugnación porque no había agotado la vía administrativa) es conforme el art. 24.1 CE, pues, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, no vulnera el derecho que consagra este precepto constitucional la decisión judicial de inadmitir un recurso si esta decisión se fundamenta en una causa legalmente prevista en la que se establezca esta consecuencia. Por todo ello solicita la desestimación del recurso de amparo.

14. La letrada de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia presentó su escrito de alegaciones el 19 de abril de 2018. Esta parte procesal sostiene que la resolución impugnada no incurre en la vulneración del art. 24.1 CE que se le imputa, pues la inadmisión del recurso se fundamentó en la apreciación de la causa de inadmisión en el art. 69 c) LJCA al haberse recurrido una resolución que, al no agotar la vía administrativa, no era susceptible de impugnación. A su juicio, la recurrente a través de este recurso de amparo pretende soslayar tanto la obligación legal de agotar la vía administrativa (art. 114.1 LPC, entonces vigente) como la que tienen el órgano judicial de aplicar la causa de inadmisión prevista en el art. 69 c) LJCA. Por todo ello considera que el recurso de amparo debe ser desestimado.

15. Conforme establece el artículo 10.1 n) de la Ley Orgánica del Tribunal, y a propuesta de su Sala Segunda, el Pleno, en su reunión de 17 de septiembre de 2019, acordó recabar para sí el conocimiento del presente recurso de amparo.

16. Por providencia de 1 de octubre de 2019 se señaló para deliberación y votación de la presente sentencia el día 3 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Objeto del recurso de amparo y pretensiones planteadas.

Como se ha indicado en los antecedentes, el presente recurso de amparo se dirige contra la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Murcia (Sección Primera), de 4 de noviembre de 2016, por la que, en virtud de lo establecido en el art. 69 c) de la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa (LJCA), se acordó inadmitir el recurso contencioso-administrativo, al apreciar que el acto impugnado en ese proceso no había agotado la vía administrativa, y contra la providencia de 6 de abril de 2017 de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, por la que se inadmitió el recurso de casación por carecer de interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia [art. 90.4 d) LJCA].

En la demanda de amparo se aduce que la Sala de lo Contencioso-Administrativo, al inadmitir el recurso contencioso, vulneró el derecho de la recurrente a la tutela judicial efectiva en su vertiente de acceso a la jurisdicción, pues adoptó esta decisión sin tomar en consideración que el acto recurrido en aquel proceso no había sido debidamente notificado. Según se alega, en tales casos, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Supremo y la del Tribunal Constitucional, el art. 24.1 CE impide un pronunciamiento de inadmisión. La fiscal interesa la estimación del amparo. Por el contrario, la representación procesal de la Sra. Mazzuchelli así como la letrada de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia solicitan la desestimación del recurso.

2. Especial trascendencia constitucional del recurso

La cuestión planteada en este recurso de amparo tiene especial trascendencia constitucional (art. 50.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional: LOTC) porque da ocasión al Tribunal para aclarar o modificar su doctrina [STC 155/2009, FJ 2 b)] en relación con la necesidad de interponer incidente de nulidad de actuaciones para agotar la vía judicial previa al recurso de amparo [art. 44.1 a) LOTC] en aquellos casos en los que la vulneración del derecho fundamental no se imputa a la última resolución judicial, sino a la inmediatamente anterior y esta vulneración ha quedado imprejuizada porque el recurso interpuesto contra la decisión judicial que se considera lesiva de derechos fundamentales ha sido inadmitido por razones procesales que no son imputables a la falta de diligencia de la parte.

3. Agotamiento de la vía judicial en los casos en los que el recurso interpuesto contra la resolución que se estima lesiva de derechos fundamentales ha sido inadmitido por razones procesales no imputables a la falta de diligencia de la parte.

a) De acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal, en estos supuestos para agotar la vía judicial es necesario interponer incidente de nulidad de actuaciones ante el órgano judicial que dictó la resolución que se estima lesiva de derechos fundamentales. Así lo ha exigido el Tribunal, entre otros casos, cuando la vulneración de derechos fundamentales se imputa a la sentencia que resuelve el recurso de suplicación y el recurso interpuesto con el fin de obtener la tutela judicial del derecho fundamental que se estima lesionado –el recurso de casación en unificación de doctrina– ha sido inadmitido. En estos supuestos, según la jurisprudencia constitucional, para poder acudir en amparo es necesario previamente interponer un incidente de nulidad de actuaciones ante el órgano judicial que resolvió el recurso de suplicación [SSTC 39/2003, de 27 de febrero, 140/2006, de 8 de mayo, FJ 2 b); 265/2006, de 11 de septiembre, FJ 6; 169/2013, de 7 de octubre, FJ 3, y 95/2018, de 17 de septiembre, FJ 2, y en los AATC 176/2003, de 2 de junio, FJ 5; 211/2005, de 12 de mayo, FJ 2, y 135/2017, de 10 de octubre, FJ 2]. Según se afirmó en la STC 39/2003, de 27 de febrero, FJ 3, en estos casos la exigencia de agotar la vía judicial, «lejos de constituir una formalidad vacía, supone un elemento esencial para respetar la subsidiariedad del recurso de amparo y, en última instancia, para garantizar la correcta articulación entre este Tribunal y los órganos integrantes del Poder Judicial», pues son a los órganos judiciales a quienes «primeramente corresponde la reparación de las posibles lesiones de derechos invocadas por los ciudadanos». Por esta razón, la sentencia citada sostiene que «cuando existe un recurso susceptible de ser utilizado y adecuado por su carácter y naturaleza para tutelar la libertad o derecho que se entiende vulnerado, tal recurso ha de interponerse antes de acudir a este Tribunal».

Esta jurisprudencia resulta aplicable siempre que el recurso interpuesto, sin ser manifiestamente improcedente (si lo fuera determinaría la extemporaneidad del recurso por haber alargado indebidamente la vía judicial), ha sido inadmitido por considerar que, a pesar de que el recurso se había interpuesto cumpliendo los requisitos de tiempo y forma exigidos por la legislación procesal (si la inadmisión es imputable a la defectuosa actuación procesal del recurrente la vía judicial se entiende indebidamente agotada), no concurrían los presupuestos necesarios para efectuar un enjuiciamiento de fondo sobre la cuestión planteada.

b) La aplicación de la doctrina constitucional expuesta al presente caso determinaría la inadmisión del recurso de amparo por no haber agotado la vía judicial. Al imputarse la lesión de derechos fundamentales a la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Murcia y haber sido inadmitido el recurso de casación interpuesto contra esta sentencia por apreciar el Tribunal Supremo que carecía de interés casacional, de acuerdo con la jurisprudencia citada, para agotar la vía judicial hubiera debido interponerse un incidente de nulidad de actuaciones contra la referida sentencia ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Murcia.

c) El Tribunal, sin embargo, tras la debida reflexión, decide modificar esta doctrina y considerar que en estos supuestos no es preciso interponer un incidente de nulidad de actuaciones para cumplir el requisito que exige agotar la vía judicial antes de interponer el recurso de amparo [art. 44. 1 a) LOTC] por las razones que seguidamente se exponen.

d) El requisito de agotar la vía judicial antes de interponer el recurso de amparo, según ha sostenido la jurisprudencia constitucional, «ha de ser interpretado de manera flexible y finalista» (entre otras muchas, SSTC 133/2001, de 13 de junio, FJ 3; 190/2001, de 1 de octubre, FJ 2, y 164/2003, de 29 de septiembre, FJ 2; STC 144/2007, de 18 de junio, FJ 2, y 18/2009, de 26 de enero) y «no obliga a utilizar en cada caso todos los medios de impugnación posibles, sino tan sólo aquellos normales que, de manera clara, se manifiestan como ejercitables, de forma que no quepa duda respecto de la procedencia y la posibilidad real y efectiva de interponer el recurso» (SSTC 137/2006,

de 8 de mayo, FJ 2; 152/2006, de 22 de mayo, FJ 5, y 62/2007, de 27 de marzo, FJ 2), «sin necesidad de superar unas dificultades interpretativas mayores de lo exigible razonablemente» [entre otras, SSTC 57/2003, de 24 de marzo, FJ 2; 249/2006, de 24 de julio, FJ 1; 75/2007, de 16 de abril, FJ 2, y 76/2007, de 16 de abril, FJ 2; STC 144/2007, de 18 de junio, FJ 2, y 89/2011, de 6 de junio, FJ 2].

De la normativa procesal que regula el incidente de nulidad de actuaciones no cabe deducir que en supuestos como el que ahora se examina proceda de manera clara su interposición. El art. 241.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ) atribuye a este incidente carácter excepcional y dispone que solo procede cuando la vulneración de derechos fundamentales que se imputa a la resolución judicial «no haya podido denunciarse antes de recaer resolución que ponga fin al proceso y siempre que dicha resolución no sea susceptible de recurso ordinario ni extraordinario». De esta regulación no se infiere que este incidente deba interponerse también en los casos en los que el recurso ordinario o extraordinario que se haya interpuesto contra la resolución que se estima lesiva de derechos fundamentales se inadmita por razones procesales que no sean imputables a la falta de diligencia de la parte. Por ello, de acuerdo con la doctrina expuesta, la interposición de este incidente en estos supuestos no puede considerarse necesaria para agotar la vía judicial previa al recurso de amparo.

Por otra parte, la naturaleza subsidiaria del recurso de amparo no exige en estos casos la interposición de este incidente. El recurso de amparo tiene esta naturaleza porque «la Constitución no lo contempla como una vía directa ni tampoco, necesariamente, como general y única, sino especial y extraordinaria posterior a la defensa de aquellos derechos y libertades ante los tribunales ordinarios, a los que el art. 53.2 encomienda la tutela general» (STC 185/1990, de 15 de noviembre, FJ 4, entre otras muchas). En todo caso, como ha señalado la citada STC 185/1990, FJ 4, «la subsidiaridad del amparo no puede "conducir a una sucesión ilimitada de recursos judiciales, incompatible con el principio de seguridad jurídica que la CE consagra en su art. 9.3"».

En el supuesto que ahora se examina el carácter subsidiario del recurso de amparo ha sido respetado, pues frente a la resolución judicial que se estima lesiva de derechos fundamentales se interpuso el recurso que, de acuerdo con la legislación procesal, es, en principio, procedente para obtener esa tutela —el recurso de casación— y este recurso se ha interpuesto cumpliendo los requisitos de tiempo y forma que establece la referida normativa.

e) Ahora bien, una cosa es que no exista una exigencia constitucional o legal de la que se derive la necesidad de interponer este incidente para poder recurrir en amparo ante este Tribunal en estos supuestos y otra que la interposición de este incidente cuando concurren estas circunstancias pueda considerarse un recurso manifiestamente improcedente. Como se declara, entre otros muchos, en el ATC 198/2010, de 21 de diciembre, FJ 3, «la armonización de las exigencias del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) y el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) conducen a una aplicación restrictiva del concepto de recurso manifiestamente improcedente, limitándolo a los casos en que tal improcedencia derive de manera terminante, clara e inequívoca del propio texto legal, sin dudas que hayan de resolverse con criterios interpretativos de alguna dificultad, toda vez que el respeto debido al derecho de la parte a utilizar cuantos recursos considere útiles para la defensa de sus intereses impide exigirle que se abstenga de emplear aquellos cuya improcedencia sea razonablemente dudosa y, en consecuencia, que asuma el riesgo de incurrir en una falta de agotamiento de la vía judicial previa».

La improcedencia del incidente de nulidad de actuaciones en este tipo de casos no deriva de manera terminante, clara e inequívoca del art. 241.1 LOPJ. Cabe entender que una vez inadmitido el recurso contra la resolución que se estima lesiva de derechos fundamentales concurre el presupuesto procesal que determina la procedencia de este incidente —es en este momento cuando la resolución no es susceptible de recurso ordinario ni extraordinario— y, por tanto, puede utilizarse este cauce procesal para

obtener la tutela de derechos fundamentales que se consideran vulnerados por la referida resolución. Así lo ha admitido la jurisprudencia de este Tribunal a la que antes se ha hecho referencia y así lo ha entendido también la Sala Tercera del Tribunal Supremo en relación con las resoluciones que han sido recurridas en casación y el recurso ha sido inadmitido por carecer de interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, al considerar (entre otros, en el ATS 11433/2017, de 11 de diciembre) que, dado el alto margen de apreciación que tiene para apreciar si el recurso presenta interés casacional, «solo cuando se haya decidido la inadmisión del recurso de casación se podrá afirmar que contra la resolución judicial impugnada no cabe recurso ordinario, ni extraordinario» y, en consecuencia, este es el momento en el que podrá interponerse el incidente de nulidad de actuaciones ante el órgano judicial que dictó la resolución que se intentó recurrir en casación.

Esta interpretación, aunque no se deduce del tenor del art. 241.1 LOPJ, no lo contraviene y se justifica en la necesidad de otorgar un cauce impugnatorio a través del cual pueden tutelarse las vulneraciones de derechos fundamentales que se imputan a la resolución contra la que se interpuso el recurso y que no pudieron ser enjuiciadas al haberse inadmitido el recurso por razones procesales.

Por exigencias de los arts. 24.1 y 53.2 CE el ordenamiento jurídico tiene que prever una vía impugnatoria que permita tutelar los derechos fundamentales que puedan haber vulnerado los órganos judiciales cuando resuelven en única o última instancia. Hasta la reforma del recurso de amparo llevada a cabo por la Ley Orgánica 6/2007 esta tutela estaba asegurada por el Tribunal Constitucional, pues, como señaló la STC 185/1990, el recurso de amparo era un «recurso subsidiario, pero también común y general de última instancia» que garantizaba la tutela de los derechos fundamentales. La citada STC 185/1990 sostuvo que no era contrario al art. 24 CE que el incidente de nulidad de actuaciones que regulaba en aquel entonces el art. 242.2 LOPJ solo permitiera declarar la nulidad de actuaciones por vicios procesales si no había recaído sentencia, pues consideró que, una vez dictada la sentencia, la indefensión que tales vicios pudieran provocar podía ser tutelada mediante el recurso de amparo constitucional. Tras la referida reforma legal, la naturaleza del recurso de amparo ha cambiado y ahora, aunque sigue siendo un recurso de «última instancia», ya no garantiza en todo caso la tutela de los derechos fundamentales, pues para que este recurso sea admitido a trámite «no es suficiente la mera lesión de un derecho fundamental o libertad pública del recurrente tutelable en amparo [arts. 53.2 y 161.1 b) CE y 41 LOTC], sino que además es indispensable, en lo que ahora interesa, la especial trascendencia constitucional del recurso [art. 50.1 b) LOTC]» (STC 155/2009, FJ 2, entre otras muchas).

Por ello, para poder garantizar el derecho al recurso frente a las vulneraciones de derechos fundamentales que sean imputables directamente a los órganos judiciales cuando resuelven en única o última instancia es preciso establecer un cauce procesal en la vía judicial, pues la tutela por el Tribunal Constitucional, dada la configuración actual del recurso de amparo, solo procederá en los supuestos excepcionales en los que la cuestión planteada en el recurso tenga especial trascendencia constitucional. En este momento este cauce procesal es el incidente de nulidad de actuaciones que regula el art. 241.1 LOPJ.

f) En consecuencia, con el fin de garantizar la tutela judicial frente a las vulneraciones de derechos fundamentales que ocasionen los órganos judiciales cuando sus decisiones no son susceptibles de recurso, ha de interpretarse que cabe interponer este incidente también en los casos en los que el recurso interpuesto contra la resolución que se considera lesiva de derechos fundamentales ha sido inadmitido por razones procesales no imputables a la falta de diligencia de la parte. En estos supuestos, la frustración del recurso, al no ser consecuencia de la defectuosa actuación procesal de la parte, no puede conllevar que el recurrente no pueda obtener la tutela de los derechos fundamentales que hizo valer a través del recurso intentado y por ello en estos casos, una vez inadmitido el recurso –siempre que su interposición no pueda calificarse de manifiestamente improcedente–, puede solicitar la tutela de los referidos derechos

instando un incidente de nulidad de actuaciones ante el órgano judicial que dictó la resolución que se estima lesiva de derechos fundamentales.

Resulta, por tanto, que la interposición del incidente de nulidad de actuaciones en supuestos como el que ahora se examina, al no derivarse de forma clara su procedencia del tenor del 241.1 LOPJ, no será un requisito necesario para agotar la vía judicial previa al amparo ante este Tribunal [art. 44.1 a) LOTC]; pero si se presenta ha de considerarse un cauce idóneo para obtener la tutela de los derechos fundamentales que se imputan a la resolución frente a la que se interpuso el recurso inadmitido y, por tanto, no podrá considerarse un recurso manifiestamente improcedente que pueda conllevar la extemporaneidad del recurso de amparo por alargar indebidamente la vía judicial.

Las consideraciones anteriores determinan que en el presente caso la vía judicial se considere debidamente agotada.

4. Examen de la cuestión de fondo planteada en el recurso.

Como se ha indicado, la recurrente en amparo considera que la sentencia impugnada ha vulnerado su derecho de acceso a la jurisdicción al haber acordado la inadmisión del recurso contencioso-administrativo por apreciar que el acto impugnado, al no agotar la vía administrativa, no era susceptible de impugnación [art. 69 c) de la Ley de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común: LPC]. A juicio de la demandante de amparo, en el presente caso no procedía aplicar la referida causa de inadmisión, pues la administración, cuando le notificó el acto no le indicó, como exigía el entonces vigente art. 58.2 LPC, si el acto era o no definitivo en vía administrativa ni el recurso que podía interponer contra el mismo. Por ello, considera que en este supuesto la Sala, al inadmitir el recurso por este motivo, ha efectuado una interpretación irrazonable de la causa de inadmisión aplicada que lesiona su derecho fundamental a la tutela judicial efectiva.

a) Es doctrina constitucional que el derecho a la tutela judicial efectiva que garantiza el art. 24.1 CE «incluye el derecho a obtener una resolución judicial de fondo cuando no existen obstáculos legales para ello» (SSTC 107/1993, de 22 de marzo, FJ 2, y 148/2016, de 19 de septiembre, FJ 3, entre otras muchas). Este derecho, al ser un derecho de configuración legal, ha de ejercerse mediante los cauces procesales existentes y cumpliendo los presupuestos y requisitos establecidos por el legislador en cada caso. Por tal razón, queda también satisfecho cuando se emite un pronunciamiento de inadmisión siempre y cuando esta respuesta sea consecuencia de la aplicación razonada de una causa legal en la que se prevea esta consecuencia (SSTC 182/2004, de 2 de noviembre, FJ 2; 279/2005, de 7 de noviembre, FJ 3, y 6/2018, de 22 de enero, FJ 3). Asimismo, este Tribunal ha sostenido que, con carácter general, la decisión sobre la admisión o no de una demanda, así como la verificación de la concurrencia de los presupuestos y requisitos materiales y procesales de la misma son cuestiones de estricta legalidad ordinaria, cuya resolución corresponde exclusivamente a los órganos judiciales en el ejercicio de la potestad que privativamente les confiere el art. 117.3 CE, pues es facultad propia de la jurisdicción ordinaria determinar cuál sea la norma aplicable al supuesto controvertido. No obstante, también ha afirmado que se exceptúan de esta regla aquellos supuestos en los que la interpretación efectuada por el órgano judicial de esta normativa sea arbitraria, manifiestamente irrazonable o fruto de un error patente y cuando del acceso a la jurisdicción se trata, los casos en los que dicha normativa se interprete de forma rigorista, excesivamente formalista o desproporcionada en relación con los fines que preserva y los intereses que se sacrifican, pues, como ha señalado la jurisprudencia constitucional, el principio *pro actione* incide con mayor intensidad cuando lo que está en juego es la obtención de una primera decisión judicial (entre otras, STC 158/2000, de 12 de junio, FJ 5; 163/2016, de 3 de octubre, FJ 3, y 60/2017, de 22 de mayo, FJ 3).

b) En el caso que ahora se analiza el órgano judicial inadmitió el recurso contencioso-administrativo por considerar que el acto impugnado, al no agotar la vía

administrativa –este acto era recurrible en alzada ante el consejero de Sanidad y Política Social–, no era susceptible de impugnación, por lo que apreció la causa de inadmisión prevista en el art. 69.c) LJCA. La Sala de lo Contencioso-Administrativo entendió que la inadmisión del recurso debía acordarse «con independencia de su pretendida falta de notificación en forma a la demandante» afirmando expresamente que sobre esta «cuestión no proced[ía] efectuar pronunciamiento alguno». Esta forma de razonar no puede considerarse acorde con las exigencias que impone el art. 24.1 CE.

La sentencia recurrida, al acordar la inadmisión del recurso sin examinar si, como alegaba la recurrente, el acto impugnado no habría sido debidamente notificado ha efectuado una aplicación rigorista de la causa de inadmisión prevista en el art 69 c) LJCA. Ciertamente, este precepto establece que la sentencia declarará la inadmisión del recurso cuando tuviera por objeto actos no susceptibles de impugnación y entre estos actos se encuentran los que no ponen fin a la vía administrativa (art. 25 LJCA). Ahora bien, ha de tenerse en cuenta también que la Ley de procedimiento administrativo impone a la administración el deber de notificar sus resoluciones indicando, entre otros extremos, si el acto es o no definitivo en la vía administrativa y los recursos que puede interponer contra el mismo y además dispone que las notificaciones que no contengan esta información no surtirán efectos hasta que el interesado interponga el recurso procedente. Así lo establecía expresamente el art. 58 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y procedimiento administrativo común, que era la norma aplicable en el supuesto ahora enjuiciado, y así lo prescribe ahora el art. 40 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas. Por ello, el órgano judicial, antes de acordar la inadmisión por este motivo, hubiera debido examinar si la resolución impugnada había sido debidamente notificada. La Sala, sin embargo, consideró que, en virtud de lo dispuesto en el art. 69 c) LJCA, el recurso resultaba inadmisibile «con independencia de su pretendida falta de notificación en forma a la demandante», por lo que se limitó a constatar que el acto impugnado no era definitivo en vía administrativa, pero no tomó en consideración si la administración, al notificar a la recurrente esta resolución, le había ofrecido la información necesaria para que pudiera ejercer debidamente su derecho a recurrirla.

Esta forma de proceder supone desconocer las garantías que, a estos efectos, consagraba el art. 58.3 LPC (actualmente establecidas en el art. 40 LPACAP) y permitir que la administración pueda beneficiarse de sus propias irregularidades en detrimento de los derechos de los afectados por la resolución. El Tribunal tiene declarado, entre otras muchas, en la STC 158/2000, de 12 de junio, FJ 6, que «no puede calificarse de razonable una interpretación que prime los defectos en la actuación de la administración, colocándola en mejor situación que si hubiera cumplido su deber de notificar con todos los requisitos legales (SSTC 204/1987, de 21 de diciembre, FJ 4, y 193/1992, de 16 de noviembre, FJ 4) y perjudicando paralelamente al particular afectado por el acto administrativo, que no quedó ilustrado de la vía a seguir frente a una resolución que estimaba gravosa como consecuencia de la falta de diligencia o del error de la administración al realizar una notificación insuficiente sin cumplir los estrictos requisitos que el art. 58.2 LPC recoge» (en este sentido SSTC 179/2003, de 13 de octubre, FJ 4; 220/2003, de 15 de diciembre, FJ 5; 14/2006, de 16 de enero, FJ 2, y 239/2007, de 10 de diciembre, FJ 2). Por esta razón, en este supuesto el Tribunal entiende que la decisión de inadmisión no guarda la debida proporcionalidad e incurre en un rigor excesivo, pues, al no examinar si la indebida actuación procesal de la recurrente podía tener su origen en los defectos en los que incurrió la administración al notificar el acto, no ha ponderado debidamente los intereses que la inadmisión del recurso sacrifica.

Nos encontramos, pues, ante un supuesto en el que la inadmisión del recurso impidió a la recurrente el acceso a la jurisdicción. Al haberse acordado la inadmisión en virtud de una interpretación de la normativa procesal que entendemos formalista y desproporcionada, es procedente un pronunciamiento sobre la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva de la demandante de amparo. El restablecimiento de esta en su

derecho conlleva la declaración de nulidad de la sentencia impugnada y la retroacción de las actuaciones al momento inmediatamente anterior a que se dictara esta resolución para que la Sala dicte una nueva resolución que sea respetuosa con el derecho fundamental vulnerado.

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 interpuesto por doña Victoria Castiñeiras Bueno y, en su virtud:

1.º Declarar vulnerado el derecho de la demandante de amparo a la tutela judicial efectiva, en la vertiente del derecho de acceso a la jurisdicción (art. 24.1 CE).

2.º Restablecerla en su derecho y, a tal fin, anular la sentencia de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Murcia de 4 de noviembre de 2016 recaída en el procedimiento ordinario núm. 320-2014, así como la providencia de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo por la que se inadmite el recurso de casación núm. 468-2017 interpuesto contra la referida resolución por carecer de interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia [art. 90.4 d) LJCA].

3.º Retrotraer las actuaciones al momento inmediatamente anterior al de dictarse la sentencia anulada, para que por el órgano judicial dicte una nueva resolución que resulte respetuosa con el derecho fundamental declarado.

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

Dada en Madrid, a tres de octubre de dos mil diecinueve.—Juan José González Rivas.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Santiago Martínez-Vares García.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Antonio Narváez Rodríguez.—Alfredo Montoya Melgar.—Ricardo Enríquez Sancho.—Cándido Conde-Pumpido Tourón.—María Luisa Balaguer Callejón.—Firmado y rubricado.