

Trabajo de 25 de septiembre de 1984 (recurso núm. 1.286/1984), retrotrayendo las actuaciones al momento inmediatamente anterior al de dictarla.

2. Reconocer el derecho del actor a que el mencionado Tribunal dicte una nueva Sentencia fundada en derecho, en relación a su pretensión de que el citado recurso de suplicación número 1.286/1984, sea declarado inadmisibile, quedando restable-

cido en su derecho mediante la nueva Sentencia que habrá de dictarse.

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

Madrid, 21 de enero de 1986.—Ángel Latorre Segura.—Manuel Díez de Velasco Vallejo.—Gloria Begué Cantón.—Rafael Gómez-Ferrer Morant.—Ángel Escudero del Corral.—Firmados y rubricados.

3937

Sala Primera. Recurso de amparo número 797/1984. Sentencia número 6/1986, de 21 de enero.

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Ángel Latorre Segura, don Manuel Díaz de Velasco Vallejo, doña Gloria Begué Cantón, don Rafael Gómez-Ferrer Morant y don Ángel Escudero del Corral, Magistrados, ha pronunciado

#### EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

#### SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 797/1984, interpuesto por el Procurador don Manuel Lanchares Larre, en representación de don Claudio Felipe Saucedo Galán, bajo la dirección del Letrado don José Carlos Girgado Doce, contra la resolución de la Mutualidad Nacional de Previsión de la Administración Local (MUNPAL) de 10 de noviembre de 1979, así como contra las desestimaciones presuntas de los recursos de reposición y alzada formulados, confirmadas por la Sentencia de la Sala Segunda de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Madrid de 3 de julio de 1984, recaída en el recurso 1567/1980. En el recurso han comparecido el Abogado del Estado, el Ministerio Fiscal y la Mutualidad Nacional de Previsión de la Administración Local, representada por el Procurador don Manuel Ardura Menéndez, bajo la dirección del Letrado don José Luis Tarquis. Ha sido Ponente el Magistrado don Rafael Gómez-Ferrer Morant, quien expresa el parecer de la Sala.

#### I. ANTECEDENTES

1. En 19 de noviembre de 1984, el Procurador don Manuel Lanchares Larre, en representación de don Claudio Felipe Saucedo Galán, interpone el presente recurso con la súplica de que se dicte Sentencia por la que se declare la nulidad de la Sentencia de 3 de julio de 1984, de la Sala Segunda de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Madrid, que declaró inadmisibile el recurso interpuesto, y, en todo caso, que se reconozca el derecho a acudir en apelación contra la aludida resolución judicial.

2. La demanda se fundamenta en los antecedentes siguientes:

a) Por acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Avila de 17 de mayo de 1978 se asignó al actor, funcionario del mismo en servicio activo con el cargo de Técnico de Administración, un complemento personal de sueldo de 170.016 pesetas, computable a efectos activos y pasivos, y la prolongación de jornada por importe de 61.561 pesetas.

b) Habiendo solicitado la jubilación voluntaria, la MUNPAL fijó su pensión por resolución de 10 de noviembre de 1979, sin tener en cuenta a tales efectos el complemento personal antes citado.

c) Interpuesto recurso de reposición ante la Mutualidad, fue desestimado por silencio administrativo, e interpuesto recurso de alzada contra tal desestimación ante el Ministerio de Administración Territorial, tampoco fue resuelto de forma expresa.

d) El demandante interpuso recurso contencioso contra la mencionada resolución de 10 de noviembre de 1979 y contra la denegación por silencio de los recursos de reposición y de alzada. El recurso contencioso-administrativo fue tramitado por el procedimiento especial de personal (núm. 1567/1980), y terminó mediante Sentencia de 3 de julio de 1984 dictada por la Sala Segunda de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Madrid, que declaró la inadmisibilidat del recurso.

e) Contra dicha sentencia —prosigue la demanda— no cabe recurso alguno de carácter ordinario, por lo que interpone el presente recurso de amparo dentro del plazo de veinte días a partir de la notificación de la Sentencia, efectuada en 25 de octubre de 1984.

3. La fundamentación jurídica de la demanda es la siguiente:

a) La parte actora entiende que el art. 94 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJCA), que establece que las Sentencias dictadas por las Audiencias en materia de

personal no son susceptibles de apelación, le produce clara indefensión y vulnera el principio de igualdad ante la Ley.

b) La vulneración del principio de igualdad —art. 14 de la Constitución— se fundamenta en que, según dicho precepto de la LJCA no son iguales los funcionarios públicos cuando formulan una reclamación contencioso-administrativa sobre cuestión de señalamiento de sus haberes pasivos cuyo importe anual es superior a medio millón de pesetas que los no funcionarios, los cuales pueden acudir en apelación cuando sus derechos económicos sean superiores a 500.000 pesetas. Desigualdad que, a juicio de la parte actora, no se fundamenta en motivaciones objetivas y razonables, como exige la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (Sentencias de 2 de julio de 1981, 10 de noviembre de 1981 y 26 de febrero de 1982).

El recurrente sostiene que cabe una pretensión directa de inconstitucionalidad contra una Ley, sostenida por particulares, aunque limitada a las leyes que coarten los derechos y libertades reconocidos en los arts. 14 a 30 de la Constitución, y a los casos en que el recurrente haya experimentado una lesión concreta y actual de los derechos, y siempre que sean inescindibles el amparo constitucional y la constitucionalidad de la Ley. Cita en apoyo de su tesis las Sentencias de 18 de diciembre de 1981 y 21 de abril de 1982.

c) La violación del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 de la Constitución) se fundamenta en que la omisión del deber de contestar por parte de la MUNPAL y de la Administración sirve de base para aducir una causa de inadmisibilidat por fuera de plazo, cuando, por el contrario, lo congruente sería precisamente que, ante la negligencia de los demandados, la jurisdicción entrase en el fondo del asunto por ejercitarse un derecho tan legítimo como el de la jubilación; ello, partiendo de la existencia de la vía previa administrativa, que la demanda estima de dudosa vigencia a la luz de los principios constitucionales, la cual coloca al particular en situación de desigualdad frente a la preeminencia de la Administración.

d) Finalmente, el solicitante del amparo alega que se le ha producido indefensión y se han vulnerado los principios de contradicción y congruencia (arts. 24.1 y 2 de la Constitución). La incongruencia se ha producido en la resolución judicial por no haber tenido en cuenta el planteamiento de la pretensión a la vista de la contestación a la demanda formulada por la MUNPAL, en dos extremos: Primero, en la conveniencia de emplazar al Ayuntamiento de Avila, y, en segundo término, en que dicha demandada, con carácter subsidiario, aceptaba parte de las pretensiones del recurrente.

4. Por providencia de 30 de enero de 1985, la Sección acordó admitir a trámite la demanda, reclamar las actuaciones e interesar que se llevaran a cabo los emplazamientos correspondientes.

5. Por providencia de 13 de marzo de 1985 se tuvieron por recibidas las actuaciones y se acordó tener por personado y parte al Abogado del Estado y al Procurador señor Ardura Menéndez, en representación de la MUNPAL, y, asimismo, dar vista de las actuaciones a los citados al recurrente y al Ministerio Fiscal, a fin de que dentro del plazo de veinte días formularan las alegaciones que estimaran pertinentes.

6. En 30 de marzo de 1985, el Ministerio Fiscal presenta escrito de alegaciones en que interesa se desestime el recurso:

a) En cuanto a la posible inconstitucionalidad del art. 94 de la LJCA, el Ministerio Fiscal entiende que no es contrario a la Constitución ni provoca indefensión alguna, tesis que apoya en la Sentencia 93/1984 del Tribunal, recaída en un caso semejante aunque no idéntico, y la reiterada doctrina del Tribunal en orden a que la doble instancia no es una exigencia constitucional, salvo las especialidades en materia penal.

b) Respecto de la falta de tutela debida por razón del fallo de inadmisibilidat, el Ministerio Fiscal entiende que lo cierto, sin necesidad de examinar si tal pronunciamiento fue o no ajustado a la LJCA, es que la Sala de lo Contencioso examinó el fondo y resolvió que la pretensión deducida era desestimable, como resulta con toda claridad del considerando penúltimo de la sentencia, en el que a mayor abundamiento se examina la resolución administrativa y se dan cuatro razones en virtud de las cuales se concluye que es jurídicamente correcta.

Si bien se ha dicho —y así es— que de una resolución judicial lo que importa es el fallo, en esta ocasión el fallo, aunque formalmente es de inadmisión, es también implícitamente la desestimación expresa de la pretensión. No puede entonces hablarse de indefensión real o material que es la proscrita por el art. 24.1 de la Constitución. El Ministerio Fiscal indica que, en último término, sería un contrasentido el que, amparándose en un formalismo a ultranza, se anulara una Sentencia en su pronunciamiento de inadmisión para que el órgano judicial entrara a examinar el fondo del asunto sobre el que ya ha manifestado y razonado su improcedencia.

c) Finalmente, el Ministerio Fiscal se refiere a la falta de contradicción procesal y de congruencia, alegadas en la demanda.

Respecto de la primera, señala que en el proceso de amparo no se puedan hacer valer derechos ajenos, o, dicho de otra forma, no pueden invocarse vulneraciones de derechos que no son propios, lo que basta para rechazar esta alegación.

En cuanto a la pretendida incongruencia, no explicada de forma conveniente en la demanda, lo que bastaría para rechazar la alegación, resulta que tampoco existió un aceptación parcial de la pretensión en la contestación a la demanda en vía contenciosa, sino una formulación subsidiaria de peticiones de inadmisibilidad, nulidad de actuaciones o desestimación, disyuntivamente y por este orden: No se ve por parte alguna, concluye el Ministerio Fiscal, que se aceptara lo que luego, según se dice, rechazaría el fallo.

7. El Abogado del Estado presenta en 11 de abril de 1985 escrito de alegaciones en el que suplica se dicte Sentencia declarando no haber lugar al amparo. Esta posición se fundamenta, sustancialmente, en la forma siguiente:

a) En cuanto a la pretendida lesión del artículo 14 de la Constitución, por razón del carácter inapelable de la Sentencia impugnada, el Abogado del Estado alega que aparece incumplido el requisito procesal del art. 44.1.a) de la Ley orgánica del Tribunal Constitucional (LOT); pues entiende derogada, por contraria al art. 14 de la Constitución, la regla de inaplicabilidad del art. 94.1 de la LJCA, el ahora demandante pudo y debió intentar la interposición del recurso de apelación conforme al artículo 97 de la LJCA y, caso de dictarse Auto de inadmisión, interponer contra dicho Auto los recursos de súplica y queja. En consecuencia, y aún teniendo en cuenta la flexibilidad que en alguna ocasión ha destacado al Tribunal en orden a la interpretación del art. 44.1.b) de la LOTC, procede la declaración de inadmisibilidad en cuanto a la invocada lesión del art. 14 de la Constitución.

En este caso, el demandante no ha intentado interponer en ningún momento el recurso de apelación, con lo que ha impedido que el órgano judicial pueda pronunciarse acerca de la vigencia posconstitucional del art. 94.1.a) de la LJCA, lo que, desde otra perspectiva, supone la desaparición del carácter subsidiario del recurso de amparo y la conversión del mismo en una acción directa por la que un particular pretende de la jurisdicción constitucional el enjuiciamiento y declaración de derogación sobrevenida del art. 94.1.a) de la LJCA.

b) Con carácter subsidiario, la Abogacía del Estado sostiene la constitucionalidad del art. 94.1.a) de la LJCA, tanto porque la existencia de procesos en única instancia no implica vulneración de los derechos fundamentales reconocidos en el art. 24.1 de la Constitución, según ha declarado el Tribunal en diversas ocasiones, como porque el procedimiento especial en materia de personal encuentra un fundamento objetivo y razonable en la relación de supremacía especial (Sentencia 93/1984).

c) En cuanto al fallo de inadmisibilidad y las lesiones invocadas del art. 24.1 y 2 de la Constitución, el Abogado del Estado sostiene que lo que el recurrente pretende es la declaración de que frente a la desestimación presunta no ha de operar plazo preclusivo ninguno para la impugnación contencioso-administrativa. Dicha tesis no encuentra apoyo en el artículo 24.1 de la Constitución, a juicio del Abogado del Estado, sin perjuicio de las consecuencias que quepa asignar al deber de resolución expresa, y comportaría la declaración de inconstitucionalidad sobrevenida del art. 58.2 y 4 de la LJCA.

En cuanto a la falta de contradicción personal alegada en la demanda (la falta de emplazamiento del Ayuntamiento de Avila), sería en todo caso la lesión de un derecho ajeno que en nada merma las posibilidades de defensa del actor ni constituye la invocada lesión del art. 24.2 de la Constitución.

Finalmente, respecto a la incongruencia, resulta claro que la subsidiaria aceptación parcial de la pretensión en ningún modo podía prevalecer frente a la aplicación del oficio de las normas procesales, en razón de las cuales se acordó la inadmisión del recurso. Y ello con independencia del examen que, a mayor abundamiento, efectúa el penúltimo considerando de la Sentencia impugnada sobre el fondo del asunto, razonando —desde esta perspectiva subsidiaria— la inviabilidad sustantiva de la pretensión actora.

8. En 11 de abril de 1985 la representación de la MUNPAL formula escrito de alegaciones por el que suplica se dicte Sentencia por la que se declare la inadmisibilidad del recurso o, alternativamente, se desestime tanto por cuestiones de forma como de fondo. Por otrosí solicita se imponga las costas al recurrente:

a) En primer lugar, la representación de MUNPAL sostiene que la pretensión del recurrente no encaja en los presupuestos legales del recurso de amparo, sino más bien en el procedimiento de declaración de inconstitucionalidad (art. 27.2 de la Ley orgánica del Tribunal Constitucional —LOT—); sin que, por otra parte, se haya producido desigualdad alguna, que sólo existiría si, estando prevista la posibilidad de recurso a todos los funcionarios, le hubiera sido denegada al actor la segunda instancia. En conclusión, entiende que el recurso de amparo es inadmisibile con base a lo establecido en el número 2, apartados a) y b), del artículo 50 de la LOTC.

b) Seguidamente, la representación de la MUNPAL sostiene la corrección legal de la Sentencia impugnada, que al declarar la inadmisibilidad del recurso contencioso vino a acoger, en definitiva, la tesis mantenida en su escrito de contestación a la demanda.

c) En relación al fondo de la cuestión planteada ante la jurisdicción contencioso-administrativa, efectúa las consideraciones que estima pertinentes, aun partiendo de que es razonable resumir que la Sala no entrará a conocer del mismo.

d) Finalmente, en cuanto a la violación del artículo 24 de la Constitución, estima que la parte actora confunde la tutela judicial con el resultado de las actuaciones, que le han sido adversas tanto debido a un defectuoso planteamiento procesal como por no acomodar su pretensión al ordenamiento jurídico sobre la materia.

9. El 15 de abril de 1985 la parte actora formula escrito de alegaciones en el que reitera, sustancialmente, las contenidas en la demanda.

10. De las actuaciones recibidas resulta de interés dejar constancia de los siguientes extremos:

a) La contestación a la demanda formulada por MUNPAL, a la que se alude en el antecedente 3.c), contenía el suplico de que se dictara Sentencia,

«por la que se declare la inadmisibilidad del presente recurso contencioso en base a las razones y los fundamentos legales expuestos, o bien alternativa y subsidiariamente la nulidad de las actuaciones practicadas repitiéndolas al momento procesal oportuno, o sea, al inmediatamente anterior a la resolución del recurso de, alzada entablado ante el excelentísimo señor Ministro de Administración Territorial en virtud de la figura jurídica del silencio administrativo, a fin de dar audiencia al Ayuntamiento de Avila conforme a lo dispuesto en los artículos 91 y 117, núm. 3, de la Ley de Procedimiento Administrativo, y en último caso, de entrar a conocer el fondo de la cuestión debatida, desestimar el presente recurso contencioso-administrativo interpuesto por la citada parte demandante en virtud de los argumentos legales expuestos o, alternativa y subsidiariamente, estimarlo parcialmente, reconociéndole el derecho a que la cantidad de 170.016 pesetas anuales (14.168 pesetas mensuales) reconocidas como suplemento personal de sueldo se compute y tenga en cuenta en la base reguladora tomada por la Mutualidad en su resolución de 26 de noviembre de 1979, ... siendo e imputándose a cargo del Ayuntamiento de Avila las diferencias que se produzcan sobre la pensión y mejoras fijadas en la citada resolución mutual...».

b) El fallo de la Sentencia de 3 de julio de 1984, aquí impugnada, es del siguiente tenor literal:

«1.º Que debemos declarar y declaramos la inadmisibilidad del presente recurso núm. 1.567/1980, interpuesto por la representación de don Claudio Felipe Saucedo Galán, contra resolución de la MUNPAL de 10 de noviembre de 1979, por la que se le fijó su pensión de jubilación, así como contra las desestimaciones presuntas de los recursos de reposición y alzada formulados frente a la misma.

2.º No hacemos una expresa condena de costas.»

Este fallo se fundamenta —en su punto 1.º— en el razonamiento contenido en el tercer considerando de la Sentencia, que dice así:

«Que efectivamente, como alega la parte codemandada, formulado el recurso potestativo de reposición por el actor con fecha 17 de diciembre de 1979, su desestimación presunta, por aplicación del artículo 107 de los Estatutos de 9 de diciembre de 1975, artículo 126 de la Ley de Procedimiento y artículo 54 de la Ley Jurisdiccio-

nal. se debe entender producida con fecha 17 de enero de 1980, a partir de la cual comenzó a contarse el plazo de quince días, que de acuerdo con el artículo 21 de la Ley de 12 de mayo de 1960, de creación de la MUNPAL, y el artículo 122 de la Ley de Procedimiento Administrativo, existe para la interposición del correspondiente recurso de alzada, plazo que evidentemente había concluido el 15 de febrero de 1980, fecha en la que se interpone la citada alzada, por lo tanto, de manera extemporánea, si bien al actor le quedaba la opción de esperar la resolución expresa de reposición y recurrirla, mientras tanto y al no haberse agotado la vía administrativa, por no formularse el recurso de alzada en tiempo, las resoluciones objeto de este contencioso no son susceptibles del mismo, de conformidad con los artículos 37 y 40, a), de la Ley de la Jurisdicción, por lo que ha de estimarse concurrente la causa de inadmisibilidad, prevista en el artículo 82, c), de dicha Ley, invocada por la representación de la MUNPAL, procediendo por ello declarar la inadmisibilidad del recurso.»

El razonamiento anterior se complementa en el considerando siguiente de la Sentencia, a mayor abundamiento, en la forma que se transcribe seguidamente:

«Que, no obstante y a mayor abundamiento, cabe señalar respecto del fondo del asunto lo siguiente: Primero, que el haber regulador, para la determinación de las prestaciones básicas y sus mejoras, viene constituido por la suma de las cantidades a que se refiere el artículo 41 del Estatuto de 9 de diciembre de 1975, a las que, en su caso y según establece la disposición transitoria tercera, se adicionará el complemento personal y transitorio establecido en el artículo 7.º 4, del Decreto 2056/1973, de 17 de agosto; segundo, que el complemento a que se refiere el actor no corresponde al fijado en el citado Decreto 2056/1973, ya que éste tiene su razón de ser en un desequilibrio retributivo propio, derivado de la aplicación de dicho Decreto y es de carácter transitorio al irse reduciendo por compensación con los aumentos del sueldo, trienios y pagas extraordinarias, mientras que el concedido al actor no responde al mantenimiento de su retribución, que no consta se redujera por aplicación del citado Decreto, sino a la conservación de una situación de privilegio frente a los demás funcionarios de su categoría. Por otra parte, no tiene un carácter transitorio, sino permanente, como sostiene el actor en su recurso de alzada, y por ello no va reduciéndose paulatinamente, sino aumentando en la proporción actual correspondiente; y tercero, que, según resulta de la certificación del MUNPAL que como documento número 1 se acompaña a la contestación a la demanda, al tiempo de producirse la jubilación litigiosa, ni el actor ni la Corporación a la que pertenecía cotizaban por otras cantidades que las correspondientes al sueldo, grado y trienios equivalentes al coeficiente 3,6 y nivel de proporcionalidad P; la consecuencia de las anteriores premisas es clara, el complemento reivindicado por el actor no forma parte de ninguna de las cantidades a que se refiere el artículo 41 del Estatuto de la MUNPAL, no corresponde al complemento establecido en el artículo 7.º 4, del Decreto 2056/1973 y, por último, no se ha cotizado por el mismo, por lo que no forma parte del haber regulador a los efectos de fijar la prestación de jubilación del actor, siendo por ello correcta la resolución de la MUNPAL, que así lo entendió.»

11. Por providencia de 8 de enero de 1986 se señaló para deliberación y votación el día 15 del mismo mes y año.

## II. FUNDAMENTOS JURIDICOS

1. La primera cuestión que debemos examinar, siguiendo un orden lógico, es la suscitada por el Abogado del Estado, en orden a la procedencia de declarar inadmisibile el recurso en cuanto a la lesión del art. 14 de la Constitución, invocada por la parte actora, en razón del carácter inapelable de la Sentencia impugnada [antecedente 7, a)].

La causa de inadmisión —que en la fase actual sería de desestimación del recurso— consistiría en que no se han cumplido los requisitos previstos en el art. 44.1, a) y b), de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), aplicables cuando el recurso de amparo se dirige contra resoluciones judiciales, es decir, el de haber agotado todos los recursos utilizables dentro de la vía judicial, y el de que la violación del derecho o libertad sea imputable de modo inmediato y directo a una acción u omisión de un órgano judicial.

En definitiva, existiría la causa de inadmisibilidad prevista en el art. 50.1, b), de la LOTC, consistente en ser la demanda defectuosa por no cumplir los requisitos legales mencionados.

Por su parte, el actor sostiene que, en este caso, cabe el recurso directo de inconstitucionalidad contra la LJCA, y cita en apoyo de su tesis las Sentencias de 18 de diciembre de 1981 y de 21 de abril de 1982.

Planteadas así la cuestión, debemos efectuar las consideraciones siguientes:

a) En primer lugar, debe hacerse notar que la causa de desestimación alegada por el Abogado del Estado es de alcance parcial, y se circunscribe a la pretendida violación del art. 14 de la Constitución. Es decir, que, aun en el caso de estimar que existe la misma, deberíamos entrar en el examen de las vulneraciones del art. 24 de la Constitución que la parte actora imputa a la Sentencia impugnada.

b) En segundo término, ha de señalarse que el recurso de amparo se encuentra previsto por la LOTC de forma expresa, frente a las violaciones de los derechos y libertades incluidos en su ámbito, originadas por disposiciones, actos jurídicos o simple vía de hecho de los poderes públicos del Estado, las Comunidades Autónomas y demás entes públicos de carácter territorial, corporativo o institucional, así como de sus funcionarios o agentes (art. 41.2 LOTC). Esta enumeración general se desarrolla en los artículos siguientes de la LOTC, al tratar de los recursos contra decisiones o actos sin valor de ley, emanados de las Cortes o de cualquiera de sus órganos, o de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas o de sus órganos (art. 42); contra disposiciones, actos jurídicos o simple vía de hecho del Gobierno o de sus autoridades o funcionarios o de los órganos ejecutivos colegiados de las Comunidades Autónomas o de sus autoridades, funcionarios o agentes (art. 43), y contra actos u omisiones de un órgano judicial (art. 44).

De este modo, resulta claro que no aparece regulado de forma expresa en la LOTC el recurso directo contra una ley en vía de amparo, al margen de la impugnación de algunas de las disposiciones, actos o vía de hecho señalados. El art. 55.2 de la propia Ley Orgánica del Tribunal Constitucional confirma esta idea, al establecer que el supuesto de que se estime el recurso de amparo porque la Ley aplicada lesiona derechos fundamentales o libertades públicas, la Sala elevará la cuestión al Pleno, que podrá declarar la inconstitucionalidad de dicha Ley en nueva Sentencia, sustanciándose la cuestión por el procedimiento establecido en los arts. 37 y concordantes (el relativo a la cuestión de inconstitucionalidad). Y, por otra parte, debemos indicar, en conexión con las ideas anteriores, que la LOTC regula los procedimientos de declaración de inconstitucionalidad (arts. 27 y sigs.), y que en el recurso de inconstitucionalidad regula la legitimación para interponerla de forma limitada (art. 32), siendo claro, por lo demás, que la cuestión de inconstitucionalidad corresponde plantearla a los Jueces o Tribunales del orden judicial (art. 35).

c) El Tribunal Constitucional, en las Sentencias citadas por la demandante, ha tenido ocasión de tratar del problema aquí suscitado. Así, en la Sentencia del Pleno 41/1981, de 18 de diciembre («Boletín Oficial del Estado» de 14 de enero de 1982), resolvió un recurso de amparo dirigido contra resoluciones judiciales, que el actor reconocía haberse dictado dentro de la más estricta legalidad, de suerte que para el actor la inconstitucionalidad y derogación de los preceptos aplicados era la premisa previa del amparo que solicitaba. En este caso, el Tribunal afirmó (fundamento jurídico 1) que una interpretación racional del art. 55.2 de la LOTC obliga a entender que la inconstitucionalidad de la ley que lesiona derechos fundamentales y libertades públicas puede ser alegada por el recurrente de amparo. De este modo, proseguía el Tribunal, puede admitirse una pretensión directa de inconstitucionalidad sostenida por los particulares, aunque limitada a las leyes que lesionen o coarten los derechos y libertades reconocidos en los arts. 14 al 30 de la Constitución y a los casos en que el recurrente haya experimentado una lesión concreta y actual de sus derechos y siempre que sean inescindibles el amparo constitucional y la constitucionalidad de la ley.

Por otra parte, en la Sentencia de la Sala Segunda del Tribunal 14/1982, de 21 de abril («Boletín Oficial del Estado» de 18 de mayo), recaída también en un recurso de amparo formulado contra resoluciones de órganos judiciales, en que se sostenía que la Constitución había derogado determinados artículos de la Ley de Suspensión de Pagos, la Sala (fundamento jurídico 8) afirmó que la LOTC, manteniendo el principio que excluye del amparo las Leyes (art. 42), arbitra soluciones para que en el caso de que la violación constitucional esté en una Ley, y por aplicación de ésta, en el acto que haya dado lugar al amparo, pueda efectuarse el efecto invalidatorio *erga omnes*, que es propio del recurso de inconstitucionalidad como el Tribunal ha dicho en otros procesos (así en la Sentencia de 18 de diciembre de 1981).

d) De acuerdo con las consideraciones anteriores, llegamos a la conclusión de que el recurso de amparo contra una Ley ha de formularse a través de la impugnación del acto de los poderes públicos que la haya aplicado, al menos en el supuesto en que tal acto pueda producirse legalmente; quedan así fuera de nuestra consideración el supuesto -no resuelto por el Tribunal en sus anteriores Sentencias- de que la Ley origine al recurrente una lesión concreta y actual de sus derechos fundamentales susceptibles de amparo de modo directo e inmediato.

e) En el presente caso, el recurrente, si estimaba que el art. 94.1, a), de la LJCA, en cuanto exhuye del recurso de apelación los asuntos que se refieran a cuestiones de personal al servicio de la Administración Pública, era inconstitucional, pudo recurrir la Sentencia aquí impugnada en apelación y plantear a la Sala correspondiente el problema que suscita en amparo; dicha Sala habría podido, de entender aplicable tal precepto al caso, estimarlo derogado por la Constitución, dado que la Ley es preconstitucional, o plantear la cuestión de inconstitucionalidad, todo ello de acuerdo con la doctrina sentada por el Tribunal en su Sentencia 4/1981, de 2 de febrero («Boletín Oficial del Estado» del 24, fundamento jurídico 1), y, finalmente, en caso de que hubiera dictado resolución inadmitiendo el recurso, el solicitante del amparo habría podido recurrir contra tal resolución y plantear en vía de amparo la impugnación del precepto legal.

Al no haber actuado así el recurrente, hemos de concluir que el recurso de amparo, en cuanto se refiere a la impugnación del art. 94.1, a), de la LJCA, por entender que vulnera el principio de igualdad, incide en la causa de inadmisión -que en esta fase es de desestimación- consistente en ser la demanda defectuosa por no cumplir el requisito de haber agotado los recursos utilizables dentro de la vía judicial [art. 50.1, b), en conexión con el 44.1, a) de la LOTC].

2. Esta conclusión da lugar a que sea innecesario entrar en el examen de otras causas de inadmisión planteadas por la MUNPAL en relación al mismo extremo.

3. Entrando ya en el fondo del asunto, el recurrente sostiene que la sentencia impugnada, al declarar inadmisión el recurso contencioso, vulnera el art. 24.1 de la Constitución:

a) El art. 24.1 de la Constitución establece el derecho de todas las personas a obtener la tutela efectiva de Jueces y Tribunales en el ejercicio de sus derechos o intereses legítimos, sin que, en ningún caso, pueda producirse indefensión. Derecho que, como ha declarado en reiteradas ocasiones el Tribunal, comprende el de obtener una resolución fundada en Derecho, que podrá ser de inadmisión cuando concorra alguna causa legal para ello y así lo acuerde el Juez o Tribunal en aplicación razonada de la misma [Sentencias, entre otras, 11/1982, de 29 de marzo («Boletín Oficial del Estado» de 21 de abril), fundamento jurídico 2; 37/1982, de 16 de junio («Boletín Oficial del Estado» de 16 de julio), fundamento jurídico 3; 66/1983, de 26 de julio («Boletín Oficial del Estado» de 18 de agosto), fundamento jurídico 6; 69/1984, de 11 de junio («Boletín Oficial del Estado» de 11 de julio), fundamento jurídico 2].

El Tribunal Constitucional, a través de éstas y otras Sentencias, ha fijado el criterio de que el contenido normal del derecho a la tutela judicial efectiva consiste en obtener una resolución de fondo, si bien tal derecho se satisface cuando la resolución es de inadmisión, si se dicta en aplicación razonada de una causa legal, razonamiento que ha de responder a una interpretación de las normas conforme a la Constitución y en el sentido más favorable para la efectividad del derecho fundamental. El Tribunal, dado que el recurso de amparo no es una tercera instancia, no revisa con carácter general la legalidad aplicada; pero teniendo en cuenta que la inadmisión arbitraria o irrazonable, o basada en una interpretación distinta de la expuesta, afecta al contenido normal del derecho fundamental, entiende que en estos supuestos la resolución judicial puede incurrir en inconstitucionalidad que dé lugar a la estimación del amparo, como sucede en los casos en que se declara la inadmisión por estimar inaplicable un procedimiento que si era aplicable (Sentencia 11/1982, citada, fundamento jurídico 3), o en que se ha padecido un error patente (Sentencia 68/1983, mencionada, fundamento jurídico 6), o en que la normativa no se ha interpretado en el sentido más favorable para la efectividad del derecho fundamental y ello ha impedido entrar en el fondo (Sentencias, ya aludidas, 19/1983, fundamento jurídico 4, y 69/1984, fundamento jurídico 4).

b) En el presente caso, la Sentencia impugnada declara inadmisión el recurso contencioso-administrativo [antecedente 10, b)], por entender que una vez producida la desestimación presunta del recurso de reposición en 17 de enero de 1980, a partir de tal fecha empieza a contarse el plazo legal para la interposición del recurso de alzada, que es de quince días de acuerdo con el art. 21 de la Ley de 12 de mayo de 1960, de creación de la MUNPAL, y con el art. 122 de la Ley de Procedimiento Administrativo; plazo que ya había concluido en 15 de febrero de 1980, en que se interpuso el recurso

de alzada, por lo que entiende que es de aplicación la causa de inadmisibilidad establecida por el art. 82, c), de la LJCA, al estimar que las resoluciones objeto del recurso contencioso no son susceptibles del mismo de acuerdo con los arts. 37 y 40, a), de la propia LJCA. Debe recordarse ahora, en aras de la mayor claridad, que el mencionado art. 82, c), establece que la Sentencia declarará la inadmisibilidad del recurso contencioso en el caso de que tuviese por objeto actos no susceptibles de impugnación, que el citado art. 37 se refiera con carácter general a los actos impugnables, y, finalmente, que el 40, a), establece que no se admitirá recurso contencioso-administrativo respecto de los actos que sean reproducción de otros anteriores que sean definitivos y firmes y los confirmatorios de acuerdos consentidos por no haber sido recurridos en tiempo y forma.

c) La cuestión que se plantea, pues, es la de determinar si la declaración de inadmisibilidad del recurso contencioso que lleva a cabo la Sentencia impugnada puede calificarse de arbitraria, o de irrazonable, o si puede afirmarse que no responde a una interpretación de la legalidad aplicable efectuada de conformidad con la Constitución y en el sentido más favorable para la efectividad del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, cuyo contenido normal, según hemos señalado, es el de obtener una resolución de fondo.

A tal efecto, hemos de recordar, sintéticamente, que la inadmisión se produce por no haberse interpuesto el recurso de alzada dentro del plazo de quince días, plazo que establece el art. 122.4 de la Ley de Procedimiento Administrativo, al que remite el art. 21 de la Ley de 12 de mayo de 1960, de creación de la MUNPAL.

La Sentencia llega a esta conclusión por entender que el *die a quo* para el cómputo del plazo legal es el 17 de enero de 1980, en que se produjo la desestimación presunta del recurso de reposición. Y aquí llegamos al núcleo de la cuestión, que consiste en determinar si en los casos de desestimación presunta es razonable, o responde a una interpretación conforme con la Constitución y en el sentido más favorable para la efectividad del derecho fundamental, el entender que el plazo para recurrir en alzada ha de computarse con el mismo criterio que la propia Ley de Procedimiento Administrativo aplica en su art. 79 para los supuestos en que exista una resolución expresa notificada con todos los requisitos previstos en el mismo (que son los de contener el texto íntegro del acto, con indicación de si es o no definitivo en vía administrativa, y, en su caso, la expresión de los recursos que contra el mismo procedan, órgano ante el que hubiesen de presentarse y plazo para interponerlos).

El silencio administrativo de carácter negativo es una ficción legal que responde a la finalidad de que el administrado pueda, previos los recursos pertinentes, llegar a la vía judicial superando los efectos de inactividad de la Administración; de aquí que si bien en estos casos puede entenderse que el particular para poder optar por utilizar la vía de recurso ha de conocer el valor del silencio y el momento en que se produce la desestimación presunta, no puede, en cambio, calificarse de razonable una interpretación que prima la inactividad de la Administración, colocándola en mejor situación que si hubiera cumplido su deber de resolver y hubiera efectuado una notificación con todos los requisitos legales. En estos casos puede entenderse que el particular conoce el texto íntegro del acto -la denegación presunta por razón de la ficción legal-, pero no los demás extremos que deben constar en la notificación, dado que el legislador no lo estima así ni en el caso de notificación expresa en que consta el contenido íntegro del acto, en cuyo supuesto el art. 79.3 y 4 de la Ley de Procedimiento Administrativo determina el régimen aplicable; régimen que consiste en establecer -n.º 3- que las notificaciones defectuosas surtirán, sin embargo, efecto a partir de la fecha en que se haga manifestación expresa en tal sentido por el interesado o se interponga el recurso pertinente, y n.º 4 que, asimismo, surtirán efecto por el transcurso de seis meses las notificaciones practicadas personalmente al interesado que, conteniendo el texto íntegro del acto, hubieren omitido otros requisitos, salvo que se hubiere hecho protesta formal, dentro de este plazo, en solicitud de que la Administración rectifique la deficiencia.

En el presente caso, como hemos indicado, no puede calificarse de razonable -y menos aún de interpretación más favorable a la efectividad del derecho fundamental- una interpretación que computa el plazo para recurrir contra la desestimación presunta del recurso de reposición como si se hubiera producido una resolución expresa notificada con todos los requisitos legales; puede, en cambio, responder a tales criterios una interpretación que equipare este supuesto a la notificación defectuosa -incluso si se quiere a una notificación defectuosa que contenga el texto íntegro del acto-, y es claro que en este caso no existe la causa de inadmisibilidad aplicada por la sentencia, ya que no puede sostenerse que la resolución de la MUNPAL de 10 de noviembre de 1979, y la desestimación por silencio del recurso de reposición interpuesto contra la misma, hayan sido consentidas por no haber sido recurridas en tiempo y forma.

d) Las consideraciones anteriores nos conducen a la conclusión de que la Sentencia impugnada, al declarar inadmisibile el recurso contencioso, ha vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva establecido en la Constitución, al haber excluido el contenido normal del mismo que es el de obtener una resolución de fondo, en virtud de una interpretación de la legalidad aplicable que no puede calificarse ni de razonable ni como la más favorable a la efectividad del derecho fundamental.

4. La parte actora estima también que la Sentencia impugnada viola el art. 24.1 de la Constitución, al haber infringido los principios de contradicción y de congruencia:

a) Respecto al principio de contradicción, resulta claro que no ha sido vulnerado en cuanto se refiere a la tutela judicial efectiva de los derechos e intereses legítimos del actor, que en ningún momento planteó en el recurso contencioso que fuera emplazado el Ayuntamiento de Avila; esta petición si fue formulada por la representación de la MUNPAL [antecedente 10, a)], en cuanto entendía que la Sentencia podía afectar al citado municipio en el caso de que se entrara en el fondo del asunto, por lo que planteó su pretensión con carácter subsidiario a la de inadmisión del recurso, que fue la acogida por la Sala. El principio de contradicción, en cuanto se refiere al derecho fundamental del actor a la tutela judicial efectiva, fue observado en el proceso, tanto respecto de la MUNPAL como de la Administración del Estado, a los que eran imputables los actos impugnados (expresos o presuntos por silencio), por lo que no se observa indicio alguno de que el mencionado derecho fundamental del solicitante del amparo haya sido vulnerado por inaplicación del principio de contradicción.

b) En cuanto a la incongruencia, resulta de todo punto patente que no se ha producido, ya que la Sentencia se mueve dentro de las pretensiones de las partes; la existencia, a juicio del órgano judicial, de una causa de inadmisión, da lugar a la improcedencia de entrar en el fondo, lo que hace únicamente a mayor abundamiento y dentro de las pretensiones de las partes, ya que para el supuesto de que se entrara en el fondo, la MUNPAL suplicó, en primer lugar, la desestimación del recurso.

5. Las consideraciones anteriores conducen a la conclusión de que procede estimar parcialmente el recurso, en cuanto a la pretensión referente a la Sentencia impugnada, desestimándolo en la relativa a que declaramos la procedencia del recurso de apelación contra la misma. Estas son las dos pretensiones que concreta el suplico de la demanda, sin que, por ello, debamos efectuar pronunciamiento alguno acerca de los actos a que se refiere el encabezamiento de dicho escrito, aparte de que el examen de tales actos debería circunscribirse a determinar su legalidad, cuestión que es ajena a la competencia del Tribunal.

6. Resta ahora por determinar el contenido del fallo. A cuyo efecto, es necesario recordar que el art. 55.1 de la LOTC establece que la Sentencia que otorgue el amparo contendrá alguno o algunos de los pronunciamientos siguientes: a) Declaración de nulidad de la resolución que haya impedido el pleno ejercicio de los derechos o libertades protegidos, con determinación, en su caso, de la extensión de sus efectos; b) reconocimiento del derecho o libertad pública, de conformidad con su contenido constitucionalmente declarado; c) restablecimiento del recurrente en la integridad de su derecho o libertad con la adopción de las medidas apropiadas, en su caso, para su conservación.

En cuanto a la declaración de nulidad, hemos de considerar su pertinencia teniendo en cuenta la peculiaridad que presenta la Sentencia impugnada, la cual —como señala acertadamente el Ministerio Fiscal— considera la cuestión de fondo para llegar a la conclusión, no reflejada en el fallo, de que la resolución de la MUNPAL era correcta [antecedente 10, b)]. En definitiva, se trata

de determinar si bastaría con declarar la nulidad parcial de la Sentencia, en cuanto razona y declara la inadmisibilidad del recurso, dejando subsistente el resto por razones de economía procesal.

Las razones expuestas en favor de la nulidad parcial no pueden ser aceptadas por la Sala, por las siguientes razones: En primer lugar, porque tal nulidad comprendería un considerando y el fallo, siendo claro, por muy antiformalista que se pueda ser, que ni el Tribunal puede dejar subsistente una Sentencia sin fallo ni puede sustituir al órgano judicial para indicar cuál debe ser el fallo en una cuestión de legalidad; y, en segundo término, porque eliminada la parte de la Sentencia impugnada relativa a la inadmisibilidad, la Sentencia resultante no estaría fundada en Derecho (con vulneración del art. 24.1 de la Constitución), en cuanto a la pretensión subsidiaria de declaración de nulidad de actuaciones formulada por la MUNPAL, por no haber sido emplazado el Ayuntamiento de Avila, pretensión que, dado su carácter procesal, debe ser considerada con anterioridad al fondo del asunto.

Las consideraciones anteriores nos conducen a la conclusión de que procede declarar la nulidad de la Sentencia impugnada, retro trayendo las actuaciones al momento inmediatamente anterior al de dictarla.

Resuelto este primer aspecto, resulta claro también que procede reconocer el derecho del actor a que su recurso no sea inadmitido por la causa que ha tomado en consideración la Sentencia recurrida en amparo.

Por último, procede también declarar que el actor quedará restablecido en su derecho mediante la nueva Sentencia que habrá de dictar la Sala Segunda de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Madrid.

Finalmente, la estimación parcial del recurso (en cuanto no se estima la pretensión de que declaramos apelable la Sentencia impugnada) da lugar a que debamos desestimar la pretensión de la MUNPAL de que condenemos en costas al actor, dado que, como resulta patente, no concurren los requisitos establecidos al efecto por el art. 95.2 de la LOTC.

#### FALLO

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

Ha decidido:

1. Estimar en parte el recurso de amparo, y a tal efecto:

a) Declarar la nulidad de la Sentencia de la Sala Segunda de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Madrid de 3 de julio de 1984, recaída en el recurso 1.567/1980, retro trayendo las actuaciones al momento inmediatamente anterior al de dictarla.

b) Reconocer el derecho del actor a que el recurso contencioso-administrativo mencionado no sea declarado inadmisibile por la causa aplicada en la mencionada Sentencia, quedando restablecido en su derecho mediante la nueva Sentencia que habrá de dictar la Sala Segunda de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Madrid.

2. Desestimar el recurso en todo lo demás, sin que proceda condenar en costas al actor.

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

Madrid, 21 de enero de 1986.—Angel Latorre Segura.—Manuel Díez de Velasco Vallejo.—Gloria Begué Cantón.—Rafael Gómez-Ferrer Morant.—Angel Escudero del Corral.—Firmados y rubricados.

**3938** Sala Primera: Recurso de amparo número 116/1985. Sentencia número 7/1986, de 21 de enero.

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Angel Latorre Segura, don Manuel Díez de Velasco Vallejo, doña Gloria Begué Cantón, don Rafael Gómez-Ferrer Morant y don Angel Escudero del Corral, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

#### SENTENCIA

en el recurso de amparo núm. 116/1985, interpuesto por el Procurador don Federico Bravo Nieves, en representación de don Luis Rosa Ocaña, bajo la dirección del Letrado don Pedro A.

Montero Marín, contra resoluciones dictadas por la Sala Segunda del Tribunal Supremo. En el recurso han comparecido el Ministerio Fiscal, y ha sido ponente el Magistrado don Rafael Gómez-Ferrer Morant, quien expresa el parecer de la Sala.

#### I. ANTECEDENTES

1. En 14 de febrero de 1985, el Procurador don Federico Bravo Nieves, en representación de don Luis Rosa Ocaña, interpone recurso de amparo contra resoluciones de la Sala Segunda del Tribunal Supremo, con la súplica de que se decreta la nulidad de todo lo actuado desde el 18 de junio de 1983, para que a partir de dicha fecha, y a través del Procurador nombrado en oficio por dicha Sala, se haga entrega del recurso casacional al letrado nombrado por el solicitante del amparo para que formalice el recurso de casación penal. Por otrosí solicita la suspensión de la