

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

27455 *Sala Segunda. Sentencia 294/1994, de 7 de noviembre de 1994. Recursos de amparo 1.692/1991, 1.775/1991, 21/1992, 22/1992, 23/1992, 24/1992, 25/1992, 26/1992, 42/1992 y 624/1992 (acumulados). Contra Sentencias del T.S.J. de Asturias que declararon inadmisibles otros tantos recursos contencioso-administrativos frente a denegación presunta por silencio administrativo del Director general de Personal del Ministerio de Defensa, relativa a reclamación de cantidades solicitadas en la condición de Mutilados de los recurrentes. Vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva: inadmisión de recurso impeditiva del acceso a la justicia (control judicial de la actividad de la Administración).*

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por don Luis López Guerra, Presidente; don Eugenio Díaz Eimil, don Alvaro Rodríguez Bereijo, don José Gabaldón López, don Julio Diego González Campos y don Carles Viver Pi-Sunyer, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 1.692/91, interpuesto por don Juan Manuel Rodríguez Álvarez, representado por doña Paloma Prieto González, Procuradora de los Tribunales, y bajo la asistencia letrada de don Fernando Carpena Pérez, contra la Sentencia, de fecha 18 de julio de 1991, dictada por el Tribunal Superior de Justicia de Asturias en el recurso contencioso-administrativo núm. 177/91 entablado frente a la denegación presunta por silencio administrativo del Director general de Personal del Ministerio de Defensa, relativa a una reclamación de cantidad. Con posterioridad a esta reclamación se presentaron otras de idéntico contenido, también frente a Sentencias del mismo Tribunal que se registraron bajo los núms. 1.775/91, 21/92, 22/92, 23/92, 24/92, 25/92, 26/92, 42/92 y 624/92, finalmente acumuladas mediante ATC 168/1993. Han comparecido el Ministerio Fiscal y el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado Excmo. señor don Alvaro Rodríguez Bereijo, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito que tuvo su entrada en este Tribunal el 22 de julio de 1991, don Juan Manuel Rodríguez Álvarez, actuando en su propio nombre, interpuso recurso de amparo frente a la Sentencia dictada por

la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Asturias en el recurso núm. 177/91, el 18 de julio de 1991, que dio lugar al recurso de amparo núm. 1.692/91.

En fecha 21 de octubre de 1991 se dictó providencia comunicándole el nombramiento de Abogado y Procurador del turno de oficio, solicitado en el escrito inicial, formulándose a continuación la demanda que tuvo su entrada en este Tribunal el 20 de noviembre de 1991.

2. De la demanda de amparo se desprenden en síntesis los siguientes hechos:

a) El recurrente solicitó, en su condición de mutilado de guerra, el 22 de agosto de 1990, el abono de las diferencias económicas existentes entre las retribuciones percibidas como mutilado de guerra acogido a la Ley 5/1976, de 11 de mayo, y las que resultaban de la aplicación de la Disposición adicional cuarta de la Ley 35/1980, de 26 de junio.

b) El Director general de Personal del Ministerio de Defensa mediante Comunicación de fecha 30 de octubre de 1990, resolvió reconocer el derecho del recurrente a los devengos reclamados, haciendo constar que por el Ministerio de Defensa se estaban realizando las gestiones precisas en orden a obtener la habilitación de los créditos presupuestarios necesarios para proceder a su pago. Esta decisión redactada en los mismos términos, fue comunicada también a los demás recurrentes en amparo.

c) El recurrente que tuvo conocimiento de esa Resolución el 6 de noviembre de 1990, a través de la Jefatura Provincial de Mutilados, interpuso recurso de reposición frente a la misma mediante escrito fechado el 11 de diciembre siguiente, sin obtener respuesta expresa.

d) En fecha 9 de enero 1991, se le volvió a notificar el Acuerdo de 30 de octubre anterior, y el 4 de febrero siguiente interpuso recurso contencioso-administrativo que finalizó con la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Asturias en la que se declaró inadmisibile el recurso contencioso-administrativo a tenor de lo dispuesto en el art. 82 c) de la L.J.C.A., al no concurrir el presupuesto objetivo necesario para conocer sobre el fondo del asunto, por entender el órgano judicial que «no existe acto administrativo objeto del recurso, habiéndole reconocido la Administración al recurrente el derecho al percibo de las cantidades reclamadas, encontrándose en tramitación la habilitación de créditos al efecto de abonar las mencionadas cantidades, pretendiendo por ello el recurrente la ejecución de un derecho previamente reconocido por la propia Administración».

e) Contra esta Sentencia se interpone el recurso de amparo.

3. En su demanda de amparo el recurrente alega que la Administración y posteriormente la resolución judicial no comprendieron el sentido de su reclamación, ya que no solo se pretendía el reconocimiento del derecho, sino principalmente el pago de las cantidades que por Ley le venían reconocidas así como los intereses de demora, cuestión que no obtuvo respuesta concreta de la Administración ni en la resolución inicial, ni tampoco tras la interposición del recurso de reposición. Este silencio de la Administración generó un acto denegatorio de su pretensión que fue objeto de recurso contencioso-administrativo.

La Sentencia impugnada habría vulnerado el art. 24.1 C.E., derecho a la tutela judicial efectiva, al negar al recurrente el acceso a la jurisdicción e impidiéndole obtener un pronunciamiento sobre el fondo con base en una interpretación rigorista, arbitraria e irrazonable, de las causas de inadmisión del recurso, ya que en todo caso sí existía un acto previo dictado, en vía de silencio, por la Administración.

También se habría infringido el art. 14 C.E., principio de igualdad en la aplicación de la Ley, ya que ante supuestos de idéntica naturaleza, otros Tribunales —la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional— dieron una respuesta diferente, pues no solo admitieron los recursos sino que dictaron resoluciones estimatorias, condenando a la Administración a adoptar las medidas necesarias para la efectividad del derecho del recurrente.

4. Mediante providencia de fecha 4 de marzo de 1992, se concedió al demandante de amparo y al Ministerio Fiscal un plazo común de diez días para formular alegaciones en relación a la posible causa de inadmisión prevista en el art. 50.1 c) LOTC consistente en carecer manifiestamente la demanda de contenido constitucional.

5. El recurrente, en escrito 27 de marzo de 1992, insiste en el contenido constitucional de la demanda, reiterando sus argumentaciones.

6. En escrito de 17 de marzo de 1992, el Ministerio Fiscal formuló alegaciones interesando, con relación a la supuesta vulneración del art. 14 C.E. la inadmisibilidad del recurso por el motivo previsto en el art. 50.1 a) LOTC, falta de agotamiento de la vía judicial previa, al no haber interpuesto el recurso de revisión previsto en la anterior redacción del art. 102.1 b) L.J.C.A., aplicable al caso ya que la Sentencia se dictó antes de la entrada en vigor de la Ley 10/1992.

Niega también la vulneración del art. 24.1 C.E., derecho a la tutela judicial efectiva en su manifestación de acceso a la jurisdicción, pues la Sentencia impugnada si bien no se pronuncia respecto del fondo de la cuestión planteada, lo hace con base en una causa legalmente establecida, interpretada en forma razonable y del modo más favorable al ejercicio del derecho. En definitiva, no existe acto administrativo objeto de recurso pues lo que se pretende es la ejecución de un derecho reconocido para cuyo cumplimiento se han iniciado los trámites de habilitación de créditos.

Por lo tanto, solicitó la inadmisión del recurso.

7. Mediante providencia, de 23 de abril de 1992, se admitió a trámite la demanda, recabando del Tribunal Superior de Justicia de Asturias la remisión de copia testimonial de las actuaciones, previo emplazamiento de las partes intervinientes en el recurso en cuestión, salvo el demandante de amparo, para que, en su caso, se personaran en esta sede en el plazo de diez días, con expresa exclusión de quienes pretendieran hacerlo en concepto de coadyuvantes y hubiera ya transcurrido el plazo que la LOTC concede para recurrir.

8. El Abogado del Estado se personó mediante escrito de fecha 5 de mayo de 1992, presentado en este Tribunal el día siguiente. Por providencia, de 21 de mayo de 1992, se acordó tener por personado y parte al Abogado del Estado, acusar recibo al Tribunal Superior de Justicia de Asturias de las actuaciones remitidas, y dar vista de las mismas a las partes personadas y al Ministerio Fiscal por plazo común de veinte días para formular alegaciones.

9. La recurrente dio por reproducidos los contenidos de su demanda, mediante escrito que tuvo su entrada en este Tribunal el 15 de junio de 1992.

El Abogado del Estado formuló alegaciones mediante escrito de 18 de junio de 1992. En cuanto a la primera infracción constitucional denunciada, concerniente al art. 14 C.E., entiende esta representación que no se satisfacen los requisitos necesarios para apreciarla, establecidos por una ya reiterada doctrina del Tribunal. En efecto, uno de los elementos necesarios según tal doctrina es que las Sentencias desiguales provengan del mismo órgano jurisdiccional; el hecho de que en estos casos, los Tribunales hayan resuelto en única instancia no es obstáculo para esta exigencia, ya que el recurrente podría haber interpuesto recurso de revisión al amparo del art. 102.1 b) de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa; por ello, entendemos que no puede prosperar la denuncia de esta infracción constitucional, que resulta claramente improcedente.

Consideración distinta merece sin embargo, a juicio del Abogado del Estado, la denuncia de la infracción del art. 24.1 C.E. que realiza asimismo el recurrente, al haber sido declarado inadmisibile su recurso por el Tribunal Superior de Justicia, por falta de objeto procesal.

Ciertamente, y según una reiteradísima doctrina constitucional el derecho a la tutela judicial efectiva es un derecho de configuración legal, correspondiendo al legislador determinar sus presupuestos, de forma respetuosa con el núcleo esencial del derecho, proporcionada, razonable y no arbitraria. Por ello mismo, la doctrina del Tribunal es rigurosa con la aplicación de las normas de inadmisibilidad, que a su vez debe de realizarse de forma razonable, resolviéndose siempre las dudas en la forma más favorable a la efectividad del derecho fundamental a la tutela judicial, efectiva, que incluye normalmente el derecho a obtener una resolución sobre el fondo de las correspondientes pretensiones.

Por todo ello, una argumentación apoyada exclusivamente sobre el carácter revisor de la jurisdicción contencioso-administrativa no es probablemente suficiente para declarar la inadmisibilidad de una pretensión como la realizada por el hoy recurrente; el carácter revisor de esta jurisdicción ha sido como es sabido objeto de una amplia reconsideración doctrinal y jurisprudencial en los últimos años, habiéndose sometido a una depuración conceptual cuyo resultado final es la exclusión de un alcance excesivo de tal concepto, que impida a los Tribunales el conocer plenamente las pretensiones legítimas de los administrados frente a la Administración.

No obstante, ello no impide que el legislador pueda exigir unos presupuestos razonables y no arbitrarios para el acceso a tal jurisdicción; en este sentido, uno de tales presupuestos es el denominado «acto previo», que impone en alguna medida a los particulares el dirigirse previamente a la Administración para ejercitar sus pretensiones, a fin de que ésta se pronuncie sobre las mismas. De esta suerte, la existencia de un acto previo se configura como una condición de admisibilidad de los recursos contencioso-administrativos, pero además como una condición de admisibilidad especialmente cualificada, puesto que va más allá de los requisitos puramente formales (que responde a otro tipo de exigencias), incardinándose como decimos en los propios presupuestos de acceso a la jurisdicción contencioso-administrativa,

es decir, como un auténtico presupuesto objetivo que permita nacer la relación jurídico-procesal.

Así considerado, este requisito no se puede considerar, a juicio del Abogado del Estado, como irrazonable o arbitrario; es una consecuencia del principio de autotutela de la Administración, o de la consideración de ésta como poder jurídico. En aplicación de este principio, la Administración no sólo puede producir declaraciones jurídicamente vinculantes para los particulares sin el auxilio de los Tribunales, sino que también tiene la facultad o potestad de pronunciarse previamente sobre las pretensiones que contra ella se dirigen. En esto, en definitiva, consiste el principio de «acto previo» como presupuesto del recurso contencioso-administrativo, acto cuya inexistencia declaró la resolución judicial que se recurre en este momento en el presente amparo.

En nuestro caso, afirma el Abogado del Estado, es indudable que no ha existido acto expreso de denegación de las pretensiones del recurrente. La Administración reconoció el derecho solicitado (lo que, por cierto, no era un mero automatismo de aplicación legal, sino el resultado de una labor de interpretación y análisis de una no sencilla normativa); sobre el pago inmediato que pretendía el recurrente, la Administración simplemente no se pronunció en ningún momento.

Esto nos sitúa, en cuanto a la exigencia del acto previo, en la problemática de la denominada inactividad de la Administración; inactividad que ciertamente no puede impedir el acceso a la jurisdicción contencioso-administrativa de los particulares, puesto que ello supondría sin duda un privilegio de la Administración a todas luces excesivo e incompatible con las exigencias del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva. Ocurre sin embargo, que en la configuración legal de este derecho, el legislador ha regulado para este caso la figura del silencio administrativo, sometida a unos determinados requisitos, como sustitutivo del acto previo que se exige con carácter general. El cumplimiento de tales requisitos determina lo que se denomina doctrinal y jurisprudencialmente como «acto presunto»; con la naturaleza de ficción legal establecida en beneficio del administrado, justamente para que pueda acceder a la jurisdicción contencioso-administrativa. Los requisitos establecidos al efecto, contenidos en el art. 94 de la Ley de Procedimiento Administrativo, consisten como es sabido en unos determinados plazos, y la presentación de la denominada denuncia de la mora ante la Administración.

En nuestro caso —sostiene el Abogado del Estado— tales requisitos no se han cumplido, limitándose el hoy recurrente a presentar un recurso administrativo sin respetar los plazos establecidos, y sin presentar formalmente denuncia de la mora ante la Administración. A su juicio, ello justifica la razonabilidad de la resolución judicial recurrida, que se ajusta por tanto íntegramente al principio de legalidad, de forma no irrazonable o arbitraria. Ello determina que el recurso de amparo debe de desestimarse también en cuanto a la denunciada infracción del art. 24.1 C.E.; no obstante, el Abogado del Estado entiende oportuno realizar todavía algunas consideraciones sobre la denuncia de la mora, así como sobre las circunstancias concurrentes en el presente caso.

La denuncia de la mora, afirma el Abogado del Estado, no supone un puro formalismo carente de contenido. Por una parte, integra legalmente la potestad administrativa de pronunciarse sobre la pretensión ejercitada, consecuencia del principio de autotutela; esta denuncia es un límite a tal potestad, junto con los plazos establecidos, y equivale al pronunciamiento expreso de la Administración. Por otra parte, y también como consecuencia del principio de autotutela, permite a la Administración conocer el rigor de la pretensión que se ejercita, y el completo ejercicio de la misma de cara a una futura interposición del recurso contencioso-administra-

tivo; igualmente, le permite tener una última oportunidad de pronunciarse sobre la petición o pretensión ejercitada con carácter previo a la reclamación jurisdiccional. Por el mismo motivo, permite a la Administración fundar y acreditar si es preciso, los motivos de una eventual negativa a la pretensión ejercitada por el particular.

En nuestro caso, señala el Abogado del Estado, concurrían circunstancias objetivas que permitían fundar razonablemente la negativa de la Administración a proceder al pago inmediato del derecho ya reconocido por la propia Administración. Tales circunstancias consistían fundamentalmente en la inexistencia de consignación presupuestaria al efecto y en la existencia de importantes dificultades para la obtención para el próximo ejercicio de tal consignación.

En efecto, el reconocimiento de estos derechos no se produjo por una aplicación mecánica y simple de la normativa producida, sino tras un estudio e interpretación jurídica de la misma que realizaron los Servicios Jurídicos del Ministerio de Defensa. Tras llegarse a esta conclusión, se constató que estos reconocimientos afectaban a un importante colectivo (23.000 personas, aproximadamente), y que por tanto, las consignaciones presupuestarias necesarias no se circunscribían sólo a aquellos pensionistas que habían solicitado estas diferencias, sino que debían comprender a todos aquellos que se encontraban en la misma situación, y a todos ellos debían abonarse tales diferencias.

El gran número de los afectados (el citado), y las diferencias de situación de cada uno de ellos, precisó una importante actividad de determinación y cuantificación, imprescindible para fundar la petición de consignación presupuestaria por la cuantía necesaria. La limitación de medios del Ministerio de Defensa ha producido que hasta fechas muy recientes no se haya podido concluir esta labor; una vez realizada, la estimación de la cantidad necesaria para abonar estas diferencias arroja la suma de 37.000 millones de pesetas.

Acompaña el Abogado del Estado en sus alegaciones fotocopias de diversos documentos del Ministerio de Defensa de las que resultan las cifras que se acaban de exponer, como Documentos núms. 1 al 19.

Ciertamente, si la Administración hubiera ofrecido esta justificación para el retraso en el pago, mediante un acto expreso, el Tribunal Superior de Justicia habría podido valorar jurídicamente la razonabilidad de tal justificación, a los efectos de determinar la adecuación a Derecho de la denegación de pago inmediato. Sin embargo, si tal justificación expresa no se ofreció, se debió sin duda a la falta de denuncia de la mora, como requisito exigido por la ley para integrar el presupuesto de acto previo para el acceso a la jurisdicción; la denuncia de la mora habría operado conforme a su naturaleza de requerimiento o *interpellatio*, obligando a la Administración a justificar su posible negativa; si aún así nada se hubiere respondido, transcurrido el plazo legal, el Tribunal Superior de Justicia habría conocido sin duda plenamente de la pretensión del recurrente.

El incumplimiento de tales requisitos determina pues, a juicio del Abogado del Estado, la razonabilidad y no arbitrariedad de la resolución judicial impugnada en el presente amparo, que por tal motivo debe de ser desestimado.

10. El Ministerio Fiscal formuló sus alegaciones mediante escrito, de 17 de junio de 1992, reiterando su petición de inadmisión para el motivo de recurso suscrito al amparo del art. 14 C.E., por las razones ya expuestas en sus anteriores alegaciones, pues conforme a la legalidad procesal vigente en aquel momento procedía el recurso de revisión contemplado en el entonces art. 102.1 b) de la L.J.C.A. antes de interesar el amparo constitucional. Añadiendo, además, a este respecto que tampoco podría prosperar la demanda ya que las reso-

luciones de contraste aportadas fueron dictadas por órgano judicial distinto al de la impugnada, por lo cual falta el presupuesto para poder traer ante esta sede la desigualdad en la aplicación de la Ley alegada (como última STC 58/1992).

La otra razón de recurrir es la infracción del art. 24.1 C.E., en la medida que el litigante no ha obtenido una respuesta conveniente a la pretensión formulada al no entrar a resolver el fondo del asunto. No dice más la demanda, que dedica, ya al final, unas pocas líneas a esta alegada vulneración.

Dijimos y hemos de repetir ahora —sostiene el Ministerio Fiscal— que también un fallo de inadmisión cumple con la exigencia de tutelar los derechos e intereses de los justiciables, siempre, conforme ha señalado este Tribunal en copiosa doctrina, que concurra una causa de inadmisibilidad expresamente contemplada en la ley y aplicada al caso sin formalismos enervantes y procurando en todo caso el favorecimiento del ejercicio del derecho fundamental. También ha señalado la jurisprudencia constitucional, de forma igualmente reiterada, que, siendo el contenido normal y propio de la justicia la solución del caso planteado, la inadmisión, en cuanto no es una prestación normal de la misma, puede ser revisada por este Tribunal, de reclamarse su intervención, para determinar si la interpretación llevada a cabo por los Tribunales ordinarios ha satisfecho las exigencias que se derivan del art. 24.1, puesto que el afectado encuentra incontestada su demanda y no satisfecho plenamente el derecho que a toda persona reconoce este artículo.

Planteamiento que lleva al Ministerio Fiscal a examinar si la fundamentación del fallo de inadmisibilidad es acorde a Derecho, juicio de legalidad que permitirá saber si ha existido el quebrantamiento constitucional denunciado. La Sala *a quo* razonó que, reconocido por la Administración lo que reclamó el interesado, no existía acto administrativo que impugnar ni, por tanto, acto que revisar, como es propio de la jurisdicción contencioso-administrativa. Razonamiento que no difiere del que emplearon las otras Sentencias contradictorias aquí invocadas, pues en ellas también se dice que el reconocimiento del derecho del actor hace innecesario declararlo de nuevo. Sin embargo, estas otras Sentencias dan un paso más y consideran que lo que sí procede es únicamente condenar a la Administración a adoptar las medidas necesarias para la efectividad de dicho derecho y así lo proclaman en su parte dispositiva, sin, en cambio, hacer pronunciamiento sobre los intereses de demora también reclamados que entienden que no proceden, según se ha señalado antes.

Habiendo reconocido la Administración el derecho del reclamante a percibir aquellos devengos que reclamaba, la cuestión judicial —dice el Ministerio Fiscal— quedó reducida al efectivo cumplimiento de tal derecho. Exactamente la pretensión del recurrente fue que «se dicte Sentencia de obligado cumplimiento», que en realidad no podía ser otra cosa que, como hizo la Audiencia Nacional, condenar a la Administración a que adopte las medidas necesarias para la efectividad de tal derecho. Si se tiene en cuenta que, según se decía en el escrito del Ministerio de Defensa reconociendo el derecho del solicitante, «se están realizando las gestiones precisas para la habilitación de créditos para el abono de esas cantidades», semejante condena venía a ser redundante: se condenaba a la Administración a llevar a cabo lo que, según había manifestado, estaba ya realizando, sin que aportara ningún elemento positivo o definitivo para la práctica percepción de los devengos que estaban reconocidos tanto por la ley como por la correspondiente Resolución administrativa. De suerte que todo lo que se reclamaba de la Administración estaba ya reconocido por ésta, no ya solo, como convienen todas las resoluciones judiciales, el derecho a percibir las diferencias

de pensiones, sino también la adopción de las medidas adecuadas para su efectividad. La condena de la Administración que se pretendía —sostiene el Ministerio Fiscal— no parecía perseguir otro objetivo que el de reforzar el cumplimiento de lo ya acordado mediante un pronunciamiento judicial. Y no es esta finalidad que quepa atribuir a un recurso contencioso-administrativo.

La conclusión que sienta la Sentencia recurrida de que no existía acto administrativo se nos presenta —sostiene el Ministerio Fiscal— como perfectamente razonable y con ello lo atinado de su fallo de inadmisión *ex art. 82 c) L.J.C.A.* Naturalmente, se ha de salvar el mero nominalismo de considerar que lo que recurre es el silencio administrativo frente al recurso de reposición del interesado y que tal silencio, con independencia de lo que lo ocasiona, configure un acto administrativo que puede impugnarse ante los Jueces. El silencio de la Administración sobre asunto acerca del que ya se ha pronunciado precedentemente no puede generar sin más un acto administrativo que habilite la intervención judicial. Si en el origen de ese silencio está el reconocimiento de la Administración de lo interesado, no es posible afirmar que exista un acto administrativo que tengan que revisar los Tribunales. Por eso el silencio que se impugnó no puede entenderse como acto administrativo o, dicho en otros términos, no es un acto impugnabile conforme a lo dispuesto en los arts. 37 a 40 L.J.C.A. Estos artículos regulan los «actos impugnables» y, evidentemente, una Resolución de la Administración que reconoce el derecho del solicitante, añadiendo que están en marcha las medidas para su efectiva realización, no es un acto que pueda impugnarse de contrario. No puede originar un proceso contencioso, desde el momento que nada se controvierte. Se estaría ante un proceso *inter volentes*, no *inter nolentes*, aunque el recurrente pretenda darle este carácter.

Aunque no se haya dicho de modo explícito —añade el Ministerio Fiscal— la reclamación se formula frente al posible retraso de la Administración en el cumplimiento de sus obligaciones legales que tenía expresamente asumidas. Hay que insistir: no frente a un acto, acerca de cuya legalidad se discutiera, sino frente a la demora en la efectiva realización de aquello a que venía obligada. No se trata entonces de controlar la legalidad de la actuación administrativa (art. 106.1 C.E.) que es función de los Tribunales, sino más bien de supervisarla, cometido de otro órgano institucional (art. 54 C.E.). No puede hablarse, por tanto, técnicamente de una decisión previa de la Administración que es el presupuesto de la intervención de la jurisdicción contencioso-administrativa.

Otra cosa sería —dice el Ministerio Fiscal— que se advirtiera en la actuación de la Administración un propósito de incumplir lo ya acordado o de alargarlo indefinidamente. Podría estarse en tal caso ante una situación equivalente al cumplimiento simulado o ficticio en la ejecución de los mandatos judiciales, denunciado con frecuencia por la doctrina y por la propia jurisprudencia (vid., por ejemplo, STC 167/1987), que en la práctica podría significar una denegación de lo pedido y por consiguiente un acto administrativo residenciable ante los Tribunales. No parece, sin embargo, ser este el caso a tenor de los tiempos transcurridos desde que resolvió el Ministerio de Defensa hasta que interpuso el recurso contencioso-administrativo (de 30 de octubre de 1990 a 3 de febrero de 1991) y hasta que resolvió la sala *a quo* (18 de julio de 1991), que no puede estimarse que rebasen los *stándars* medios, utilizando la expresión que a veces ha empleado este Tribunal en los supuestos de dilaciones indebidas, de actuación administrativa. No hay que olvidar que es preciso poner en marcha los mecanismos para habilitación presupuestaria, además de determinar el número de personas a quienes es de aplicación la Ley 35/1980, ya que es asunto que posiblemente haya de resolver de modo global y no por

peticiones individuales. Sólo en caso de apreciar insinceridad en las Resoluciones del Ministerio de Defensa que equivaldría, como acabamos de señalar, a un acto denegatorio, podría pensarse que la Sentencia recurrida ha dejado de prestar la debida tutela judicial pero esto es algo que ni plantea la demanda ni, según hemos visto, es posible deducir de los datos que conocemos.

Finalmente, indica el Ministerio Fiscal que no corresponde ahora entrar en la discusión doctrinal sobre si la jurisdicción contencioso-administrativa es una jurisdicción meramente revisora, que requiera una decisión administrativa previa para actuar, o si, actuando en plena jurisdicción, tiene una función más amplia de garantía de los derechos de los ciudadanos frente a la Administración. La configuración revisora del proceso contencioso-administrativo, sostenida mayoritariamente por la jurisprudencia aunque cada vez más controvertida, no cabe afirmar que sea opuesta a la Constitución. Lo que importa para resolver el presente recurso tal y como se ha planteado es que la decisión judicial de inadmisión por entender que no existe acto administrativo que reconsiderar, dado que se reconoció por parte de la Administración el derecho del interesado, responde a la causa obstativa de entrar a considerar el fondo del asunto contemplada en el art. 82 c) L.J.C.A., que no ha sido objeto de una interpretación formalista que pueda tenerse por contraria al espíritu de la ley ni por tanto injustificadamente desfavorable al ejercicio del derecho de tutela judicial. En suma, que no se ha producido la falta de tutela judicial que se denuncia.

En cuanto, por último, al momento en que deben comenzar a pagarse las diferencias reclamadas y a los intereses de demora no es, evidentemente, —señala el Ministerio Fiscal— algo que pueda separarse de la inexistencia de una decisión previa. En último caso, no sabiendo cómo va a proceder la Administración en este punto, no es posible anticipadamente, *ad omnium eventum*, resolver sobre el mismo. Se estaría ante una pretensión cautelar, para el caso de que la Administración actuara de otro modo, que no puede ser ejercitada en un proceso contencioso-administrativo.

11. Don José María Meana Suárez interpuso demanda de amparo representado por la Procuradora doña María Luisa García Caja y asistido del Letrado Luis María Figüeroa Cuenca, ambos nombrados posteriormente por el turno de oficio, frente a la Sentencia de fecha 29 de julio de 1991, lo que dio lugar a la incoación del recurso de amparo 1.775/91.

Alegó también vulneración de los arts. 14 y 24.1 C.E. para el primer supuesto con idénticos argumentos al anterior recurrente. En relación al art. 24.1 C.E. destacó el hecho de que la Ley que servía de base a la reclamación se aprobó en 1980 y la reclamación administrativa se inició el 19 de septiembre de 1990, por lo que ninguna justificación cabe al retraso en el pago. Ni en la vía administrativa ni en la jurisdiccional pretendió el actor revisar la legalidad del acto reconociendo su derecho al cobro, sino el pago inmediato de lo adeudado, por lo que el retraso (resolución de 31 de octubre de 1990 de la Dirección General de Personal del Ministerio de Defensa), debe equipararse a una negativa encubierta, siendo esa la resolución impugnada en la sede jurisdiccional. La violación del art. 24.1 C.E., se habría producido al no ejecutarse una Resolución administrativa por la que se reconocía el derecho a unas pretensiones económicas.

Abierto el trámite previsto en el art. 50.3 LOTC, el recurrente reiteró su petición, mientras que el Abogado del Estado reprodujo sus alegaciones vertidas en el recurso 1.692/91, respecto a esta misma cuestión.

El Ministerio Fiscal reiteró también sus anteriores alegaciones respecto del motivo de impugnación basado en el art. 14 C.E. y por lo que respecta al art. 24.1

C.E., sostuvo que en ningún caso puede pretenderse que la inexecución de un acto administrativo supone una violación del derecho a la tutela judicial efectiva, pues como su propio nombre indica es un derecho que opera en el marco de decisiones jurisdiccionales y no administrativas y en definitiva el Tribunal Superior de Justicia fundó en Derecho la causa de inadmisión.

Tras admitirse la demanda, se formularon las respectivas alegaciones de las partes personadas en este proceso de amparo reiterándose los argumentos anteriormente expuestos.

12. Don Enrique Meana Menéndez interpuso su demanda de amparo el 8 de enero de 1992, representado por el Procurador don José María García Gutiérrez y asistido por el Letrado don Jesús Mirapeix Sobron, ambos nombrados con posterioridad y por el turno de oficio.

Alegó también la vulneración de los arts. 14 y 24.1 C.E. reiterándose, en lo que respecta al principio de igualdad, lo anteriormente reseñado en otros recursos de amparo acumulados y respecto del derecho a la tutela judicial efectiva argumentando lo siguiente: Dos son las violaciones que se denuncian con la invocación del art. 24.1 C.E. En primer lugar por no haberse dado traslado al actor del motivo de inadmisibilidad esgrimido por la Abogacía del Estado, lo que le produjo indefensión al no haber podido alegar sobre su procedencia y ser finalmente estimada. Por otra parte, insiste en el argumento ya reseñado del primer recurrente de amparo y estima que el Tribunal Superior de Justicia se equivocó al delimitar el acto objeto del recurso contencioso-administrativo, pues en su reclamación de 19 de septiembre de 1990 y ulterior recurso de 5 de diciembre siguiente frente a la resolución de 31 de octubre anterior, no solo se solicitaba el reconocimiento del derecho, sino el abono efectivo de las cantidades adeudadas, constituyendo la evasiva respuesta del Ministerio una negativa encubierta, fiscalizable por la jurisdicción contencioso-administrativa.

13. El Ministerio Fiscal reiteró sus alegaciones, destacando que no procede aplicar a este caso la doctrina de la STC 201/1987, pues ésta se refería a la existencia de un error patente que no se aprecia en este caso. El Abogado del Estado reiteró asimismo sus alegaciones anteriores e insistió en que ninguna vulneración de derechos constitucionalmente relevante se deriva de la circunstancia de no haberse dado traslado a la recurrente de la causa de inadmisibilidad previamente alegada.

14. Don Luis Sánchez López, Sargento de Infantería Caballero Mutilado Permanente de Guerra, interpuso demanda de amparo el 8 de enero de 1992, representado por el Procurador don Antonio Torre Bellota y asistido por el Letrado don Emilio de Miguel, ambos nombrados posteriormente por el turno de oficio, frente a la Sentencia de 30 de diciembre de 1991, lo que dio lugar a la incoación del recurso de amparo núm. 23/92.

Alegó también la infracción del art. 14 C.E., con idénticos argumentos a los esgrimidos por otros recurrentes en amparo, y del art. 24.1 C.E., que fundamenta en que lo realmente pedido a la Administración, en su escrito de 4 de julio de 1990, fue el pago de las diferencias a que tenía derecho y que la evasiva respuesta de la Administración dictada el 15 de octubre siguiente equivale a una negativa, fiscalizable por el orden jurisdiccional contencioso-administrativo.

Tanto el Ministerio Fiscal como el Abogado del Estado reiteraron sus argumentos anteriores en relación a las vulneraciones constitucionales alegadas.

15. Don Eladio González Camín interpuso demanda de amparo el 8 de enero de 1992, representado por el Procurador don Agustín Sanz Arroyo y asistido por

el Letrado don Fernando Muñoz Perea, ambos nombrados posteriormente y por el turno de oficio, frente a la Sentencia de 30 de diciembre de 1991, lo que dio lugar a la incoación del recurso de amparo núm. 22/92.

Interpuesta la reclamación administrativa el 19 de septiembre de 1990, y el ulterior recurso de alzada el 5 de diciembre siguiente, las circunstancias de la misma se desarrollaron en idénticos términos a lo expuesto en los apartados anteriores de los antecedentes respecto de demandas de amparo acumuladas.

16. Don Pedro Cianca Hermosa interpuso la demanda de amparo el 8 de enero de 1992, representada por la Procuradora de los Tribunales doña María Teresa Guijarro de Abia y asistido por el Letrado don José Miguel Moreno Ochoa, designado con posterioridad por el turno de oficio, frente a la Sentencia de 30 de diciembre de 1991, lo que dio lugar a la incoación del recurso de amparo núm. 24/92.

A los argumentos expuestos por el recurrente coincidentes con lo dicho en los apartados anteriores de estos antecedentes y que fueron contestados en los mismos términos, se añade en esta ocasión la violación del art. 9.3 C.E. por no respetar la Sentencia impugnada los principios de legalidad, jerarquía normativa, seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos.

17. Doña Eulalia Aparicio González interpuso demanda de amparo el 8 de enero de 1992, representada por el Procurador don Antonio Torre Bellota y asistida por la Letrada doña Carmen Mier Gutiérrez, nombrados ambos posteriormente, por el turno de oficio, lo que dio lugar al recurso de amparo núm. 25/92. La recurrente es viuda del mutilado de guerra permanente don Mariano García Murguiondo.

También en este caso se reiteran los argumentos y razonamientos en los términos expuestos en apartados anteriores que se dan por reproducidos.

18. Don Juan Antonio Martínez Fontanal interpuso la demanda de amparo el 8 de enero de 1992, representada por la Procuradora doña María Jesús Fernández Salagre y asistido por el Letrado don Angel María Muñoz García, ambos nombrados posteriormente por el turno de oficio, frente a la Sentencia de fecha 30 de diciembre de 1991, lo que dio lugar a la incoación del recurso de amparo núm. 26/92. Reiteró el recurrente la vulneración de los arts. 14 y 24.1 C.E. con idénticos argumentos a los expuestos anteriormente en estos antecedentes. Tanto el Ministerio Fiscal como el Abogado del Estado contestaron en sus alegaciones en los mismos términos ya anteriormente expuestos respecto de otros recursos de amparo sustancialmente idénticos.

19. Doña María Concepción Suárez Crespo, viuda del Caballero Mutilado Permanente don Pedro Alonso Aller, interpuso su demanda de amparo el 9 de enero de 1992, representada por el Procurador don Antonio-Jesús Torre Bellota y asistida por el Letrado don Arturo Angel Melero Cueva, nombrados ambos con posterioridad por el turno de oficio, frente a la Sentencia de fecha 30 de diciembre de 1991, lo que dio lugar a la incoación del recurso de amparo núm. 42/92.

La demanda de amparo y las sucesivas alegaciones de las partes reiteran los mismos argumentos ya expuestos en anteriores apartados de los antecedentes y que es ocioso reiterar.

20. Don José Víctor Fernández Carrera interpuso su demanda de amparo el 11 de marzo de 1992, representado *ab initio* por la Procuradora de los Tribunales doña María Teresa Rodríguez Pechín y asistido por el Letrado don Fernando Carpena Pérez, frente a la Sen-

tencia de 17 de febrero de 1992, lo que dio lugar a la incoación del recurso de amparo 624/93.

Tanto la demanda como las sucesivas alegaciones del Ministerio Fiscal y del Abogado del Estado, se produjeron en los términos ya expuestos respecto de otros recursos de amparo.

21. Por providencia, de 3 de noviembre de 1994, se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 7 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. La cuestión objeto del presente proceso de amparo, que comprende diez recursos acumulados frente a otras tantas Sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Asturias, consiste en dilucidar si la decisión judicial de declarar inadmisibles el recurso contencioso-administrativo, a tenor del art. 82 c) de la L.J.C.A., porque «no existe acto administrativo objeto del recurso, habiéndole reconocido la Administración al recurrente el derecho del percibo de las cantidades reclamadas, encontrándose en tramitación la habilitación de créditos al efecto de abonar las mencionadas cantidades, pretendiendo por ello el recurrente la ejecución de un derecho previamente reconocido por la propia Administración», ha vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva del art. 24.1 C.E. y el derecho a la igualdad en la aplicación de la Ley del art. 14 C.E., al negar a los demandantes de amparo el acceso a la jurisdicción y la obtención de un pronunciamiento sobre el fondo de la cuestión planteada que les deja en una situación de absoluta indefensión frente a la supuesta dilación o pasividad de la Administración en el pago o cumplimiento de una obligación por falta de créditos presupuestarios para hacerle frente; ésto es, frente a la inactividad material de la Administración que inejecuta sus propios actos declarativos de derechos consagrados por la Ley.

En efecto, los demandantes de amparo, Mutilados de la Guerra Civil acogidos a la Ley 5/1976, de 11 de mayo, reclamaron de la Administración no sólo el reconocimiento del derecho sino también el pago de unas diferencias retributivas en aplicación de lo dispuesto en la Disposición adicional cuarta de la Ley 35/1980, de 26 de junio, reguladora de las pensiones de los Mutilados excombatientes de la zona republicana.

El Ministerio de Defensa en sus Resoluciones iniciales de la Dirección General de Personal (de 30 de octubre de 1990) reconoció expresamente su derecho a percibir las compensaciones económicas solicitadas y, en cuanto al pago, hacía constar que se habían iniciado los trámites oportunos en orden a la habilitación de los correspondientes créditos presupuestarios para hacerlo efectivo. Sin que al momento de concluirse la tramitación del presente proceso de amparo, marzo de 1992, exista constancia de que por la Administración se haya procedido a dicho pago.

Frente a esta Resolución los interesados interpusieron recurso de reposición (el primero, en escrito de 11 de diciembre de 1990) en el que estiman insuficiente la respuesta de la Administración reconociendo expresamente su derecho de crédito, «porque no se procedió al pago solicitado ni se especifica que el pago debe efectuarse con el abono de los intereses de demora». En la súplica del recurso solicitaban la nulidad del acto recurrido, así como la declaración del derecho del recurrente a que se le abonen las cantidades reclamadas.

Ante la falta de respuesta al recurso administrativo, interpusieron el correspondiente recurso contencioso-administrativo, que fue inadmitido por el Tribunal Superior de Justicia de Asturias en las resoluciones que ahora se impugnan en este proceso de amparo constitucional.

2. Conviene, antes de nada, dar respuesta a la alegada vulneración constitucional del derecho a la igualdad en la aplicación de la Ley (art. 14 C.E.), que se imputa a las resoluciones judiciales porque ante un supuesto sustancialmente idéntico han dado la respuesta contraria a la dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional en Sentencia de 22 de mayo de 1989, que no solo admitió el recurso contencioso sino que condenó a la Administración «a adoptar las medidas necesarias para la efectividad del derecho del recurrente, realizando las pertinentes liquidaciones que le corresponda percibir por diferencias y atrasos por el período comprendido entre la entrada en vigor de la Ley 35/1980 y el momento en que se haga efectivo dicho pago».

Ha de rechazarse sin necesidad de mayor razonamiento esta supuesta lesión constitucional. Es doctrina reiterada de este Tribunal que para que pueda establecerse un juicio constitucional de igualdad cuando se refiere, como es aquí el caso, a la aplicación judicial de la Ley, es preciso como primer requisito que las resoluciones aportadas como término de comparación hayan sido dictadas por un mismo órgano judicial (por todas, la STC 90/1993, fundamento jurídico 3.º), circunstancia que manifiestamente no concurre en el presente caso.

Dada la improcedencia del recurso de amparo por este motivo, resulta innecesario entrar en la causa de inadmisión aducida tanto por el Ministerio Fiscal como por el Abogado del Estado consistente en la falta de agotamiento de la vía judicial previa [art. 50.1 a) en relación con el art. 44.1 a) ambos de la LOTC] al no haber interpuesto los recurrentes el recurso de revisión previsto en el art. 102.1 b) de la L.J.C.A. según la redacción entonces vigente.

3. Mayor consistencia presenta, en cambio, la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva del art. 24.1 C.E., aquí en su manifestación más prístina de denegación del acceso mismo a la jurisdicción en defensa de los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos frente a los actos de la Administración, en cuanto constituye la culminación del sistema de derechos y garantías característico del Estado de Derecho.

No se trata, pues, del derecho al acceso a los recursos legalmente establecidos en aplicación del criterio de la interpretación más favorable a su admisibilidad de las causas o motivos legales, cuestión de legalidad ordinaria que corresponde decidir, de manera motivada y fundada en Derecho, a los órganos judiciales (art. 117.3 C.E.) (STC 199/1994, fundamento jurídico 2.º), sino de otra bien distinta, el derecho al acceso a la justicia para impetrar la protección de los Jueces y Tribunales. O dicho de otra manera, se trata de la efectividad del derecho de los administrados a que el Juez enjuicie los actos administrativos que les afectan (art. 24.1 C.E.), controlando la legalidad de la actuación administrativa (art. 106.1 C.E.), ésto es, su sometimiento pleno a la Ley y al Derecho (art. 103.1 C.E.).

Como ya se precisó en la temprana STC 3/1983, fundamento jurídico 4.º «és distinto el enjuiciamiento que pueda recibir una norma según actúe como impeditiva u obstaculizadora del acceso a la jurisdicción o simplemente como limitadora de un recurso... contra una Sentencia previamente dictada en un proceso contradictorio, en el que las partes gozaron de todas las garantías y medios de defensa legales».

Para una cabal comprensión de esta cuestión en el caso de que aquí se trata es preciso arrancar del peculiar entrecruzamiento entre la legalidad administrativa, entendida como sometimiento pleno de la actuación administrativa a la Ley y al Derecho (art. 103.1 C.E.), y la legalidad presupuestaria en el régimen jurídico de las obligaciones pecuniarias del Estado, en particular de las obligaciones legales que son las que aquí nos impor-

tan, cuyas vicisitudes aparecen condicionadas en su exigibilidad y momento del pago a la existencia del correspondiente crédito presupuestario consignado en los Presupuestos Generales del Estado.

Las obligaciones económicas del Estado válidamente nacidas de la Ley, de los negocios jurídicos y de los actos o hechos que, según Derecho, las generen, no podrán ser cumplidas si no existe crédito presupuestario suficiente para hacerles frente (art. 42 y 43.1 de la Ley General Presupuestaria), siendo nulos los actos de ejecución presupuestaria o de disposición del gasto que incumplan esta prohibición (art. 60 L.G.P.).

Este entrecruzamiento entre el principio de legalidad administrativa y el de legalidad presupuestaria, tiene su raíz en la separación o desconexión entre la fuente de las obligaciones del Estado o título jurídico del cual pueden nacer válidamente las obligaciones económicas del Estado y la fuente del gasto público, ésto es el procedimiento específico a través del cual la Hacienda cumple sus obligaciones contraídas y se libera de sus deudas mediante el pago. Como se afirmó en las SSTC 63/1986, fundamento jurídico 6.º, y 13/1992, fundamento jurídico 5.º, «los créditos consignados en los estados de gastos de los Presupuestos Generales del Estado no son fuente alguna de obligaciones; sólo constituyen autorizaciones legislativas para que dentro de unos determinados límites la Administración del Estado pueda disponer de los fondos públicos necesarios para hacer frente a sus obligaciones. La fuente de éstas debe buscarse fuera de dichas consignaciones presupuestarias, ya sea en la ley, ya en los negocios jurídicos o en los actos o hechos que según Derecho las generen, tal como señala el art. 42 de la L.G.P.».

Pero la posición, privilegiada frente a los demás deudores, de que goza la Administración como consecuencia de su sometimiento al principio de legalidad presupuestaria y al régimen de Presupuesto público establecido constitucionalmente (arts. 133.4 y 134 C.E.), que conlleva «un sinnúmero de formalidades, concebidas como garantías de la intangibilidad de los caudales públicos, dentro de unos cauces más rígidos que en los demás sectores de las Administraciones públicas» (STC 206/1993, fundamento jurídico 4.º), y la consiguiente precariedad en que se encuentra el particular acreedor frente al Estado deudor, no permite en ningún caso el desconocimiento o incumplimiento de sus obligaciones pecuniarias siempre y cuando se hayan contraído de acuerdo con las Leyes. Y es que, de acuerdo con el que hemos denominado principio de legalidad administrativa, la Administración ha de actuar, por imperativo constitucional (art. 103.1 C.E.), con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho. El efectivo cumplimiento de dicho principio reside en la garantía del control por los Tribunales de la legalidad de la actuación administrativa (106.1 C.E.). Y, en último término, ni el mandato constitucional ni la garantía jurisdiccional serían nada sin el derecho de los ciudadanos a obtener la tutela judicial efectiva en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos (art. 24.1 C.E.).

Como se dijo en la STC 67/1984, fundamento jurídico 4.º «los privilegios que protegen a la Administración no la sitúan fuera del ordenamiento; no la eximen de cumplir lo mandado en los fallos judiciales, ni priva a los Jueces y Tribunales de medios eficaces para obligar a los titulares de los órganos administrativos a llevar a cabo las actuaciones necesarias para ello».

Si así no fuera, el Estado podría demorar indefinidamente el pago o cumplimiento de obligaciones legales y dejar sin efecto los derechos subjetivos de crédito de los particulares válida y legítimamente contraídos, escudándose simplemente en la no inclusión en los Presupuestos Generales del Estado de los fondos necesarios para ello. Y claro es que un Estado de Derecho no puede desconocer una situación jurídica perfecta o una obli-

gación legalmente contraída por el mero hecho de que no existía crédito presupuestario (STC 32/1982, fundamento jurídico 3.º).

Como ha advertido la Sentencia de la Sala Quinta del Tribunal Supremo, de 6 de marzo de 1978, a propósito, precisamente, de un supuesto de inactividad administrativa que deja sin cumplimiento un mandato legal de equiparación retributiva entre el Profesorado, «sin que tampoco sea utilizable como excusa a la Administración para la adopción de tales medidas a la inexistencia de créditos presupuestarios, pues la habilitación de los mismos no es condicionante para la existencia del derecho que se reconoce sino que, por el contrario, será una consecuencia de su declaración».

4. Desde estas premisas, podemos entrar ya a dilucidar si la decisión del órgano judicial de inadmitir el recurso contencioso-administrativo, ex art. 82 c) L.J.C.A., porque no existía un acto administrativo objeto de recurso o impugnado, ya que la Administración ya había reconocido expresamente el derecho de los recurrentes, constituye una interpretación y aplicación de la legalidad compatible con el contenido constitucionalmente garantizado del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva y por ende conforme con la Constitución (SSTC 126/1984, fundamento jurídico 2.º, y 119/1993, fundamento jurídico 3.º).

Como ha declarado este Tribunal «el art. 24.1 C.E., al garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva, asegura la obtención de una resolución fundada en Derecho. Dicha resolución normalmente debe recaer sobre el fondo del problema planteado ante el órgano judicial, sin embargo también podrá ser de inadmisión cuando concurre una causa legal y así se acuerde en aplicación razonada de la misma. Esta "aplicación razonada" debe responder a una interpretación de las normas procesales acorde con la Constitución y realizada siempre en el sentido más favorable para la efectividad del derecho fundamental. A este Tribunal no le corresponde, con carácter general, revisar la interpretación llevada a cabo por los Jueces y Tribunales ordinarios salvo en lo que atañe a la razonabilidad desde el punto de vista de la eficacia de los derechos fundamentales» (STC 159/1990, fundamento jurídico 1.º).

En el presente caso no puede aceptarse la fundamentación del órgano judicial —compañada tanto por el Abogado del Estado como por el Ministerio Fiscal— para llegar a la inadmisión del recurso; esto es, la argumentación que, partiendo del llamado «carácter revisor» de la legalidad de los actos administrativos previamente dictados que se atribuye a la jurisdicción contenciosa, lleva al órgano judicial a declarar que no existe acto administrativo previo que sea susceptible de impugnación, es decir, respecto del cual se pida la declaración de no ser conforme a Derecho, pues la Administración ya había reconocido a los recurrentes el derecho a percibir las cantidades reclamadas y se estaba tramitando la habilitación de los créditos presupuestarios oportunos.

Antes, al contrario, sí existió un acto administrativo, objeto idóneo de impugnación ante los Tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa. Baste examinar la secuencia de las actuaciones seguidas por los recurrentes para comprobar que en el recurso contencioso-administrativo inadmitido por las Sentencias que ahora se impugnan, se ejercía una pretensión deducida en relación con actos de la Administración pública sujetos al Derecho administrativo, que es lo que constituye el objeto de la jurisdicción contencioso-administrativa, en la definición que del mismo hace el art. 1.1 de su Ley reguladora.

En efecto, lo que los recurrentes solicitaron en su día del órgano administrativo competente es que tuviera a bien «ordenar el abono diferencial de las cantidades que puedan resultar por aplicación de la citada Ley

35/1980». El órgano administrativo dictó una Resolución expresa por la que declaraba el derecho de los interesados a cobrar dichas cantidades, comunicándoles, además, que el Ministerio de Defensa estaba realizando las gestiones precisas para la habilitación de los créditos necesarios. Contra dicha Resolución se interpuso recurso administrativo por el que se solicita la nulidad del acto recurrido por limitarse a reconocer la existencia del derecho, y se pedía que por el órgano competente se declarase «el derecho del recurrente a que se le abone la diferencia reclamada desde su ingreso en el Cuerpo y mientras existe, así como los intereses de demora sobre los atrasos».

Por encima del escaso acierto de la redacción del suplico de su recurso, queda claro que lo que los recurrentes solicitaron de la Administración, primero en vía de petición, y luego en vía de recurso administrativo, fue que se les abonasen determinadas cantidades, así como los intereses de demora por los atrasos en su pago. Por eso consideraron «insuficiente» para la satisfacción de su pretensión la respuesta administrativa —que se limitaba a reconocer su derecho y les comunicaba que se estaba tramitando la habilitación de los créditos presupuestarios— y la recurrieron en vía administrativa, solicitando su nulidad, esto es, la sanción que corresponde a los actos que son contrarios a Derecho.

El transcurso del tiempo sin obtener respuesta de la Administración al recurso administrativo se convierte —por el mecanismo del silencio, y sin necesidad de denunciar la mora, manifiestamente improcedente (art. 94.2 L.P.A.)— en una ficción jurídica, en virtud de la cual se considera que lo solicitado por los interesados (en nuestro caso, la nulidad del acto recurrido, en cuanto se limitaba sólo a declarar el reconocimiento del derecho, y la declaración de que se abonasen —ésto es, en imperativo— las cantidades debidas y los intereses de demora) ha sido desestimado por la Administración. Es esta denegación de lo solicitado, y más exactamente, la legalidad de la misma, lo que los recurrentes quisieron someter al control de los Tribunales y éstos rechazaron controlar argumentando que no había acto administrativo objeto idóneo del recurso.

Si el objeto de la jurisdicción contencioso-administrativa es conocer de las pretensiones que se deduzcan en relación con los actos de la Administración Pública sujetos al Derecho administrativo (art. 1.1 L.J.C.A.), no se da la causa de inadmisión prevista en el art. 82 c) de la L.J.C.A., por cuanto existe una pretensión (cobrar las cantidades debidas) que se ejerce en relación con diversos actos administrativos: un primer acto que los recurrentes consideran contrario a la Ley por limitarse a reconocer la existencia de un derecho, sin proceder a su efectivo cumplimiento, y un segundo acto (la denegación presunta del recurso administrativo) que consideran igualmente no ajustado a Derecho por confirmar la validez del primero. Y todavía habría una manifestación más de la actuación administrativa, susceptible de ser revisada por la jurisdicción contencioso-administrativa, a saber: La inactividad material de la Administración frente a la obligación, nacida de la Ley y reconocida por la propia Administración en una resolución expresa, de pagar a los interesados las cantidades adeudadas. Existiría, pues, en todo caso, un acto tácito, ésto es, producido por *facta concludentia* que indica de forma única la existencia de una resolución administrativa. Esto es, la negativa de la Administración al cumplimiento de su deuda pecuniaria, visto el tiempo transcurrido (desde 1986) sin que en los Presupuestos Generales del Estado se incluyeran partidas suficientes, y los muchos años transcurridos desde la entrada en vigor de la Ley que generó dicha obligación. Así se desprende del Informe de la Dirección General de Personal del Ministerio de Defensa, fechado el 12 de junio de 1992 —y que el Abogado del Estado acompaña en sus alegaciones como

documentación sobre los trámites seguidos para la ejecución del mandato legal— en el que se dice que la Oficina Presupuestaria de la Dirección General de Asuntos Económicos en el año 1991 realizó la última solicitud de habilitación de créditos para el abono de las cantidades correspondientes a la aplicación de la Disposición adicional cuarta de la Ley 35/1980. En dicho Informe se indica también que en los Presupuestos Generales del Estado de los años sucesivos a la Ley, y hasta 1986, se incluían cantidades que eran insuficientes, lo que no permitía su abono; posteriormente dejaron de incluirse en los Presupuestos.

Es, pues, la conformidad a Derecho de esa serie de actos administrativos —expreso, presunto y tácito— lo que los recurrentes legítimamente (art. 1.1 L.J.C.A.) pretendían someter al control de los Tribunales, para obtener de ellos (art. 42 L.J.C.A.) una Sentencia que declarase, en su caso, la ilicitud de la actuación administrativa y ordenase la adopción de las medidas necesarias para la efectividad o pleno restablecimiento de una situación jurídica individualizada consagrada en la Ley.

Frente a la pretensión de los recurrentes de obtener la tutela efectiva de los Jueces y Tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos (art. 24 C.E.), y de hacer efectivo con ello el cumplimiento del principio de legalidad administrativa, no puede objetarse que no existía acto administrativo impugnado, por no encontrarse formulado de manera expresa; ni tampoco que la inactividad administrativa no sea objeto idóneo del recurso contencioso-administrativo, objeciones ambas en las que, en último término, descansan las resoluciones de inadmisión que han sido impugnadas en este proceso de amparo.

Frente a la primera objeción, bastaría con señalar que la propia Exposición de Motivos de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa pone de manifiesto que el acceso a dicha jurisdicción «no ha de ser posible únicamente cuando la Administración produce actos expuestos y escritos, sino también cuando ... son tácitos o presuntos, porque todos ellos, y no solamente los primeros, pueden incurrir en infracciones jurídicas que requieran la asistencia jurisdiccional» Este Tribunal mismo ha manifestado que «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 la inactividad de la Administración» (STC 204/1987, fundamento jurídico 4.º).

Por lo que se refiere a la segunda objeción, esto es, la inidoneidad de la inactividad administrativa como objeto del recurso contencioso-administrativo, hay que decir que de ningún modo puede excluirse que el comportamiento inactivo u omisivo de la Administración pública pueda incurrir en ilegalidad y afectar a los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos. La plenitud del sometimiento de la actuación administrativa a la Ley y al Derecho (art. 103.1 C.E.), así como de la función jurisdiccional de control de dicha actuación (art. 106.1 C.E.), y la efectividad que se predica del derecho a la tutela judicial (art. 24 C.E.) impiden que puedan existir comportamientos de la Administración pública —positivos o negativos— inmunes al control judicial.

En el presente caso, no se trata de dilucidar si los recurrentes tienen o no derecho a que los Tribunales condenen a la Administración a pagarles las cantidades adeudadas, sino si tienen derecho a someter al examen de los Tribunales la legalidad de lo que ellos consideran un incumplimiento por parte de la Administración de obligaciones nacidas de la Ley y reconocidas en actos administrativos. La exigibilidad de las obligaciones pecuniarias está sujeta, sin lugar a dudas, a la legalidad presupuestaria, pero en el cumplimiento o incumplimiento por la Administración de dicha legalidad también pueden producirse comportamientos ilícitos cuyo control por los

Tribunales no puede negarse sino por causas previstas en la Ley que así lo justifiquen.

5. En consecuencia, una eventual Sentencia que reconociese el derecho de los recurrentes al cobro efectivo de la deuda y condenase a la Administración al pago, conminándola a adoptar las medidas necesarias para la realización del derecho (art. 110 de la L.J.C.A. y art. 44.3 de la L.G.P.), no carecería en modo alguno de sentido frente a la autotutela ejecutiva de la Administración (art. 44 de la L.G.P. y arts. 105.3 y 108 de la L.J.C.A.), pues no sólo introduce una garantía efectiva hasta ese momento inexistente, mediante la intervención de la autoridad judicial que vela por la ejecución de su Sentencia (arts. 117.3 y 118 C.E.), sino que también permitiría deducir testimonio al orden penal ante la negativa o resistencia de la Administración a proceder a su cumplimiento (art. 110.3 de la L.J.C.A.) (vid. STC 67/1984, fundamentos jurídicos 2.º y 3.º).

No puede compartirse, por tanto, la afirmación del Ministerio Fiscal en sus alegaciones de que, reducida la cuestión judicial al efectivo cumplimiento del derecho, la pretensión de condena ante la jurisdicción contencioso-administrativa «venía a ser redundante» y que «todo lo que se reclamaba a la Administración estaba ya reconocido». Basta recordar, al respecto, lo ya declarado por este Tribunal en la STC 32/1982, fundamento jurídico 3.º, a propósito del derecho a la ejecución de las Sentencias que condenan a la Administración al pago de una cantidad de dinero, de que «en ningún caso el principio de legalidad presupuestaria puede justificar que la Administración posponga la ejecución de Sentencias más allá del tiempo necesario para obtener, actuando con la diligencia debida, las consignaciones presupuestarias en el caso de que éstas no hayan sido previstas» (vid. también la STC 167/1987, fundamento jurídico 2.º).

Y este es, cabalmente, el camino que habían intentado los recurrentes al iniciar la vía contencioso-administrativa, a fin de obtener un «título» que hiciese «exigible», presupuestariamente hablando (art. 43.1 de la L.G.P.), la obligación legal del Estado, reconocida por la Administración, pero ineficaz no sólo por la falta de créditos presupuestarios consignados en los Presupuestos Generales del Estado, sino también por la inercia o pasividad de la Administración en orden a la habilitación de los créditos suficientes para hacerle frente.

Si bien hay que advertir que «cuando en un litigio el condenado es el Estado, bajo una u otra personalidad, y la condena es de carácter pecuniario, el pago no puede hacerse sin dar cumplimiento a los requisitos exigidos por las normas legales que regulan las Finanzas públicas, entre las que debe destacarse el art. 44 de la Ley General Presupuestaria que modula el cumplimiento de las resoluciones judiciales que determinen gasto a cargo del Estado» (STC 61/1984, fundamento jurídico 3.º), de modo que como ya se dijo en la STC 206/1993, fundamento jurídico 4.º, «aun cuando la exigibilidad —no el nacimiento— de las obligaciones a cargo de la Hacienda Pública pueda resultar de resolución judicial firme (art. 43 L.G.P.), ésto no quiere decir que se convierta en un título directamente ejecutable, equivalente a una orden de pago, desde el momento en que los Jueces y Tribunales no podrán despachar mandamientos de ejecución ni dictar providencias de embargo contra derechos, fondos, valores o bienes en general de la Hacienda Pública y ha de encauzarse a través de un complejo procedimiento administrativo de ejecución del gasto que en más de un caso necesita una prolongación parlamentaria».

Fue esta vía judicial perfectamente legítima, única posible para hacer efectivo el reconocimiento de un derecho subjetivo nacido de la Ley, pero que por la inactividad de la Administración amenaza con convertirse en mera

declaración de intenciones, la que resultó abruptamente cerrada por las Sentencias judiciales impugnadas, con el resultado de privar a los recurrentes y ahora demandantes de amparo de todo medio de tutela judicial para defender sus derechos e intereses legítimos.

6. De todo lo expuesto se deriva la conclusión de que la interpretación y aplicación de la legalidad llevada a cabo —con evidente formalismo y en sentido desfavorable a la efectividad del derecho fundamental— por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Asturias, inadmitiendo el recurso por el concreto motivo de la inexistencia de acto administrativo susceptible de impugnación [art. 82 c) L.J.C.A.], conduce a un resultado lesivo del derecho fundamental de los recurrentes, privándoles de la ejecución de un derecho reconocido en un acto administrativo, puesto que la Sentencia es el único título en virtud del cual pueden compeler a la Administración al cumplimiento.

En definitiva, al considerar que, en el caso, no existe cuestión litigiosa se privó a los recurrentes de un pronunciamiento jurisdiccional sobre el fondo de su pretensión y se impide la revisión jurisdiccional del comportamiento pasivo de la Administración mediante la adopción de medidas adecuadas para el pleno restablecimiento de una situación jurídica individualizada cuya legalidad la Administración había reconocido. Se deja, así, a los recurrentes inermes frente a la Administración y a las expensas de que ésta quiera, voluntariamente, hacer frente al cumplimiento de una obligación pecuniaria nacida de la Ley que exige, sin embargo, la previa existencia de crédito presupuestario suficiente. Situación que resulta incompatible con el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva reconocido por la Constitución, pues la tensión entre la legalidad presupuestaria y la legalidad administrativa «no puede dar lugar a que el principio de legalidad presupuestaria deje de hecho sin contenido un derecho que la Constitución reconoce y garantiza» (STC 32/1982, fundamento jurídico 3.º).

Lo que lleva derechamente al otorgamiento del amparo y a la nulidad de las Sentencias impugnadas en cuanto no admiten los recursos contencioso-administrativos por aplicación de la causa de inadmisión establecida por el art. 82 letra c) de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

FALLO

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

Ha decidido

Otorgar el amparo solicitado y, en su virtud:

- 1.º Reconocer a los recurrentes su derecho a la tutela judicial efectiva.
- 2.º Declarar la nulidad de las Sentencias dictadas por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Asturias objeto de los recursos de amparo acumulados en este proceso de amparo.
- 3.º Restablecer a los recurrentes en la integridad de su derecho fundamental y, a tal efecto, retrotraer las actuaciones al momento procesal oportuno para que el órgano judicial dicte nueva resolución.

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

Dada en Madrid, a siete de noviembre de mil novecientos noventa y cuatro.—Luis López Guerra.—Eugenio Díaz Eimil.—Alvaro Rodríguez Bereijo.—José Gabaldón López.—Julio Diego González Campos.—Carlos Viver Pi-Sunyer.—Firmados y rubricados.

27456 *Sala Segunda. Sentencia 295/1994, de 7 de noviembre de 1994. Recurso de amparo 3.251/1992. Contra Sentencia de la Audiencia Provincial de Barcelona, que revocó la dictada por el Juzgado de lo Penal número 19 de los de Barcelona en causa seguida por delito de robo. Supuesta vulneración del derecho a un proceso sin dilaciones indebidas: pretensión del actor para hacer derivar del retraso consecuencias sobre su responsabilidad penal.*

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por don Luis López Guerra, Presidente; don Eugenio Díaz Eimil, don Alvaro Rodríguez Bereijo, don José Gabaldón López, don Julio Diego González Campos y don Carlos Viver Pi-Sunyer, Magistrados, ha pronunciado,

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 3.251/92, promovido por don Antonio Alfonso Hernández, bajo la representación de la Procuradora de los Tribunales señora Casado de las Heras, y asistido por la Letrada doña María Fernanda Carques Ferrato, contra la Sentencia de la Audiencia Provincial de Barcelona (Sección Octava), de 25 de noviembre de 1992, en causa por delito de robo. Ha comparecido el Ministerio Fiscal y ha sido ponente el Magistrado don José Gabaldón López, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado ante este Tribunal el 28 de diciembre de 1992, doña María Fernanda Carques Serrato, en su condición de Abogada de don Antonio Alfonso Hernández, manifestó su voluntad de interponer un recurso de amparo constitucional contra la Sentencia dictada por la Sección Octava de la Audiencia Provincial de Barcelona que estimó el recurso de apelación interpuesto por el Ministerio Fiscal contra la previamente dictada por el Juzgado de lo Penal núm. 19 de los de Barcelona, en autos seguidos por el delito de robo. Mediante «otrosí» se interesaba la confirmación de la Abogada del recurrente, ya nombrada por el turno de oficio y la designación de Procurador de igual condición para representar al solicitante de amparo en este proceso constitucional.

Tras oficiarse los proveídos oportunos, por providencia de la Sección Tercera, de 18 de febrero de 1993, se tuvo por cumplida la designación de los indicados profesionales de oficio. La demanda debidamente formalizada tuvo entrada en el Registro de este Tribunal el día 1 de marzo de 1993.

2. El relato fáctico sobre el que se vertebra el presente recurso es, en síntesis, el siguiente:

a) El 8 de agosto de 1985 se incoó sumario de urgencia, bajo el núm. 20/85, en el Juzgado núm. 1 de San Boi de Llobregat derivado de las diligencias previas núm. 1.331/85, instruidas por ese mismo Juzgado a resultas de los hechos acaecidos el día 8 de julio de 1984, presumiblemente constitutivos de un delito de robo con intimidación en el que resultaba imputado el recurrente.

b) Transformado el sumario en el procedimiento abreviado núm. 427/91, el Juzgado de lo Penal núm. 19 de Barcelona dictó Sentencia, el día 6 de abril