

Esta conclusión no se desvirtúa, por otra parte, por la posibilidad de un ulterior recurso de nulidad frente al Laudo, previsto en el art. 45 de la Ley de Arbitraje, que la parte intentó y fue desestimado por la Sentencia recurrida, pues, como también declaró la referida STC 174/1995, ese control excluye las cuestiones de fondo, ya que «al estar tasadas las causas de revisión previstas en el citado art. 45, y limitarse éstas a las garantías formales sin poderse pronunciar el órgano judicial sobre el fondo del asunto, nos hallamos frente a un juicio externo (STC 43/1988 y Sentencias del Tribunal Supremo que en ella se citan) que, como tal, resulta insuficiente para entender que el control judicial así concebido cubre el derecho a obtener la tutela judicial efectiva que consagra el art. 24.1 C.E.» (fundamento jurídico 3.º).

Resulta, por tanto, que se ha vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva del demandante de amparo, en cuanto se le ha sometido a un procedimiento arbitral del que se derivó la exclusión del conocimiento del fondo del asunto por parte de los Tribunales ordinarios, sin que haya prestado previamente su consentimiento para ello.

### 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 y, en consecuencia:

1.º Reconocer el derecho del actor a obtener la tutela judicial efectiva de los Jueces y Tribunales.

2.º Declarar la nulidad del Laudo dictado por la Junta Arbitral de Transporte del País Vasco el día 27 de abril de 1992 y la Sentencia de la Audiencia Provincial de Vizcaya de 13 de enero de 1994.

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

Dada en Madrid, a treinta de abril de mil novecientos noventa y seis.—Alvaro Rodríguez Bereijo.—Pedro Cruz Villalón.—Enrique Ruiz Vadillo.—Manuel Jiménez de Parga y Cabrera.—Javier Delgado Barrio.—Firmados y rubricados.

**12337** Pleno. Sentencia 76/1996, de 30 de abril de 1996. Cuestiones de inconstitucionalidad núm. 1.410/1995, 1.884/1995, 1.919/1995, 3.374/1995 y 3.806/1995. En relación con el art. 57.2 f) de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y con el art. 110.3 y la disposición adicional undécima de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Alvaro Rodríguez Bereijo, Presidente; don José Gabaldón López, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Julio Diego González Campos, don Pedro Cruz Villalón, don Carlos Viver Pi-Sunyer, don Enrique Ruiz Vadillo, don Manuel Jiménez de Parga y Cabre-

ra, don Javier Delgado Barrio y don Tomás S. Vives Antón, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

### SENTENCIA

En las cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas núms. 1.410/95, 1.884/95, 1.919/95, 3.374/95 y 3.806/95 planteadas por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, en relación con el art. 57.2 f) de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, de 27 de diciembre de 1956, y con el art. 110.3 y la Disposición adicional undécima de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. Han comparecido el Abogado del Estado, en representación del Gobierno de la Nación, y el Ministerio Fiscal y ha sido Ponente el Magistrado don Javier Delgado Barrio, quien expresa el parecer del Pleno.

#### I. Antecedentes

1. Por escrito registrado el 20 de abril de 1995 tuvo entrada la cuestión de inconstitucionalidad planteada por el Tribunal Superior de Justicia de Aragón en relación con el art. 57.2 f) de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, de 27 de diciembre de 1956, y, en su caso, con el art. 110.3 y la Disposición adicional undécima de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

Para la Sala proponente, habida cuenta del trámite en el que se planteó la cuestión de la falta de comunicación previa, habría que declarar inadmisibile el recurso contencioso-administrativo de no ser porque la Sección entiende que tanto el art. 110.3 de la Ley 30/1992, como el art. 57.2 f) de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa son inconstitucionales, en virtud de los argumentos que a continuación se exponen en forma resumida:

A) El Auto por el que se plantea la cuestión de inconstitucionalidad comienza por hacer una larga síntesis de la doctrina de este Tribunal acerca de la inexcusable proporcionalidad de los límites que el legislador puede establecer al configurar el derecho de acceso a los Tribunales. Como punto de partida o premisa mayor de su razonamiento, recuerda que, según la jurisprudencia constitucional, son inconstitucionales aquellas normas que impongan condiciones impeditivas u obstaculizadoras del acceso a la jurisdicción, siempre que esos obstáculos legales sean innecesarios por excesivos y carezcan, por tanto, de proporcionalidad respecto de los fines que lícitamente puede perseguir el legislador (así, SSTC 3/1983, 63/1985, 89/1985, 100/1987, 206/1987, 60/1989, 154/1992, etc).

B) A modo de premisa menor, el Auto considera, tras el examen de los preceptos cuestionados, que la comunicación previa carece de utilidad práctica o efectiva, que viene a ser un obstáculo al ejercicio de la acción contencioso-administrativa sin justificación alguna, pues queda claro que no puede variar la situación creada por la denegación de la pretensión del recurrente, al no ser factible a la Administración volver sobre su anterior decisión, sin que en ningún caso pueda evitarse la vía jurisdiccional, a diferencia de lo que sucede con la reclamación previa a la vía jurisdiccional civil o laboral. A este propósito, recuerda la STC 4/1988 (fundamento jurídico 5.º) en el sentido de la incompatibilidad de aque-

llos requisitos meramente formales para acceder al proceso que carecen de finalidad alguna.

C) Por otra parte, y a resultas de la concreta normativa aplicable, las consecuencias son aún más graves si se tiene en cuenta, según la Sala proponente, que la subsanabilidad hay que referirla a la acreditación, pero no al hecho en sí de la comunicación que ha de ser previa en todo caso. Entender lo contrario, esto es, la posibilidad de una comunicación posterior a la interposición del recurso, chocaría con los términos en que se hallan concebidos los preceptos legales que regulan este requisito procesal.

2. Por providencia de 23 de mayo de 1995, la Sección Tercera de este Tribunal acordó admitir a trámite la cuestión.

3. Por escrito registrado el 9 de junio de 1995, el Abogado del Estado presentó sus alegaciones, solicitando que se desestime totalmente la cuestión planteada. Comienza por afirmar que el art. 57.2 f) L.J.C.A. es un apartado introducido por la Disposición adicional undécima de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (L.R.J.P.A.C.), la cual agota su contenido preceptivo en la adición de la letra f) al art. 57.2 L.J.C.A. No hay lugar, pues, a distinguir entre el art. 57.2 f) L.J.C.A. y Disposición adicional undécima L.R.J.P.A.C.: la inconstitucionalidad del primero acarrea necesariamente la inconstitucionalidad de la segunda y a la inversa.

Otro podría ser el caso del art. 110.3 L.R.J.P.A.C. El art. 57.2 f) L.J.C.A./Disposición adicional undécima L.R.J.P.A.C. hacen del «acreditamiento» de la comunicación, previa un documento que preceptivamente ha de acompañar al escrito de interposición del recurso contencioso-administrativo. Con otras palabras: el art. 110.3 L.R.J.P.A.C. se contrae a establecer un deber, pero no precisa su alcance, su modo procesal de cumplimiento y las consecuencias procesales de su infracción. Si, por tanto, resultara inconstitucional el art. 57.2 f) L.J.C.A./Disposición adicional undécima L.R.J.P.A.C., de ahí no se seguiría forzosamente la inconstitucionalidad del art. 110.3 L.R.J.P.A.C., que podría subsistir perfectamente como *lex imperfecta*, es decir, como un precepto que establece un deber sin sancionar su incumplimiento, al menos hasta que el legislador procesal contencioso-administrativo estableciera un régimen ajustado a la norma fundamental.

En nuestro caso, resulta manifiesto que la norma de la que depende realmente un posible fallo de inadmisibilidad es el art. 57.2 f) L.J.C.A./Disposición adicional undécima L.R.J.P.A.C., no el art. 110.3 L.R.J.P.A.C. La hipotética invalidación del primer precepto por contrario al art. 24.1 C.E. no tendría por qué afectar al segundo por las razones indicadas. En consecuencia, y sin perjuicio de que se tenga muy en cuenta el art. 110.3 L.R.J.P.A.C., parece razonable entender que la cuestión tiene por objeto el art. 57.2 f) L.J.C.A. y la Disposición adicional undécima L.R.J.P.A.C. que lo introdujo dejando fuera de ella al art. 110.3 L.R.J.P.A.C.

Considera que el art. 57.2 f) L.J.C.A. no es contrario al art. 24.1 C.E. en virtud de los siguientes argumentos:

El Auto de planteamiento resume correctamente la doctrina constitucional pertinente para decidir la cuestión. Por reducir las citas a una sola, se remite al resumen doctrinal que puede leerse en la STC 48/1995, fundamento jurídico 2.º: la libertad de configuración del legislador no autoriza a imponer los obstáculos en el acceso al proceso que sean innecesarios y excesivos, o carezcan de razonabilidad o proporcionalidad; las exigencias formales han de adecuarse a la naturaleza del

proceso y tener finalidades discernibles y suficiente justificación; aun si la exigencia formal supera el control de razonabilidad intrínseca, no puede conducir a consecuencias desproporcionadas, sino que ha de atemperarse a la gravedad de la infracción y al grado de frustración de la finalidad legítima perseguida.

En definitiva, pues, en su opinión se trata de efectuar un juicio constitucional de razonabilidad y de proporcionalidad. Ha de indagarse, primero, la razonabilidad del fundamento en que pretenda apoyarse el requisito restrictivo del acceso a la jurisdicción (exigencia de comunicación previa), y ponderar después la dificultad que su satisfacción supone para el recurrente en vía contencioso-administrativa y las consecuencias de su omisión. Hemos de tener en cuenta que las exigencias constitucionales *pro actione* dimanantes de los arts. 24.1 y 106.1 C.E. han de ser más intensas cuando se trata de denegar el examen de fondo de un asunto (inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo) cerrando el acceso al control jurisdiccional de la actividad administrativa, que cuando, por ejemplo, está en juego solamente la impugnación mediante recurso de una resolución judicial previa (SSTC 37/1995, fundamento jurídico 5.º, 55/1995, fundamentos jurídicos 2.º y 3.º, y 58/1995, fundamento jurídico 2.º; especialmente importante para este asunto es también a su juicio, la STC 55/1995, relativa a una inadmisibilidad contencioso-administrativa). Como ha afirmado la STC 294/1994, fundamento jurídico 3.º, doctrina confirmada por la STC 8/1995, los administrados tienen «derecho (...) 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.), esto es, su sometimiento pleno a la Ley y al Derecho (art. 103.1 C.E.)».

Seguidamente examina los elementos relevantes para el juicio constitucional de razonabilidad y proporcionalidad, la finalidad de la comunicación previa, la carga que supone y las consecuencias procesales de su incumplimiento.

a) La finalidad de la comunicación previa. Alega que la finalidad inmediata de la comunicación previa es poner en conocimiento de la Administración el propósito de interponer recurso contencioso-administrativo contra un determinado acto. La finalidad mediata o de segundo grado no es única (v. gr., ejercicio de las potestades de revisión de oficio y revocación) sino que puede ser plural (por ejemplo: además del posible ejercicio de las potestades de revisión de oficio y revocación, la preparación del expediente administrativo que habrá de ser remitido; los contactos entre la Administración activa y su abogado para la defensa jurisdiccional del asunto; la fijación de la línea a seguir en casos análogos ante la litigiosidad desencadenada). Ocurre, sin embargo, que estas finalidades —y otras similares que acaso pudieran sugerirse— tienen un valor sólo relativo.

En primer término, no se comunica la interposición del recurso, sino sólo el propósito de presentarlo, por lo mismo que la comunicación ha de ser «previa» (art. 110.3 L.R.J.P.A.C.) o hacerse «con carácter previo» [art. 57.2 f) L.J.C.A.]; se entiende naturalmente previa a la interposición —iniciación— del recurso contencioso-administrativo. En segundo lugar, la comunicación previa se ciñe a los actos, dejando claramente fuera los recursos directos contra disposiciones generales. En tercer término, y sobre todo, la inexistencia de comunicación previa no es óbice para que la Administración pueda alcanzar los fines enunciados.

Puede decirse, en definitiva, que la comunicación previa sólo sirve para anticipar en unos meses lo que la Administración conocerá de todas formas cuando el

órgano jurisdiccional contencioso-administrativo reclame el expediente relativo al acto recurrido. Con la diferencia de que la comunicación previa traslada un propósito y la reclamación del expediente supone la iniciación efectiva de un proceso.

Sin embargo, la modestia de los fines no excluye su razonabilidad. Las finalidades que el legislador pretende alcanzar con la comunicación previa son todas constitucionalmente legítimas, pues se enlazan con el principio de legalidad consagrado en los arts. 9.3 y 103.1 C.E. (posible ejercicio de potestades revisoras o revocatorias, cambio de criterio), la colaboración con la justicia que exige el art. 118 C.E. (preparación del expediente) y la defensa jurisdiccional de la Administración, titular del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (por todas, STC 64/1988).

b) La carga de la comunicación previa. Considera que la comunicación previa es carga levisima y muy fácil de levantar. Basta un sencillo escrito dirigido al órgano autor del acto que puso fin a la vía administrativa, mediante el que el interesado manifieste que interpondrá recurso contra un determinado acto administrativo, que deberá identificar, sin necesidad de fundamentación jurídica ninguna. Podría bastar incluso el envío de una simple copia del proyecto de escrito de interposición.

c) Las consecuencias del incumplimiento del art. 57.2 f) L.J.C.A. El punto esencial de la presente cuestión —y su fundamental discrepancia con el Auto de planteamiento— es el de las consecuencias procesales del incumplimiento de la comunicación previa. Lo que exige considerar previamente el problema de su subsanabilidad.

Alega que sería absolutamente contraria a los arts. 24.1 y 106.1 C.E., además de contradecir los arts. 57.3 y 129 (1 y 2) de la L.J.C.A., una interpretación que defendiera la insubsanabilidad de la falta de acreditamiento de la comunicación previa, interpretación que carecería manifiestamente de proporcionalidad con los modestos fines que el legislador pretende alcanzar con la expresada comunicación.

Restrictivo sería, a su juicio, considerar que lo subsanable fuera solamente la falta de acreditamiento, y no la falta de la comunicación, esto es: que fuera subsanable el no haber acompañado el acreditamiento de una comunicación realmente hecha antes de interponer el recurso contencioso administrativo, pero no lo fuera la ausencia de comunicación anterior a la interposición. En consecuencia, la falta de comunicación previa a la interposición —no simplemente el no haber acompañado el acreditamiento de la comunicación hecha— determinaría la inadmisibilidad del recurso al amparo del art. 82 f) L.J.C.A. (presentación del escrito inicial en forma defectuosa). Considera que esta doctrina carece de toda base constitucional y es contraria a la recta interpretación de los arts. 57.3 y 129 1 y 2 L.J.C.A. hecha a la luz de los arts. 24.1 y 106.1 C.E. y 11.3 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (L.O.P.J.).

Es cierto que el legislador ha calificado de previa la comunicación (art. 110.3 L.R.J.P.A.C.) y ha insistido en el carácter previo a la interposición del recurso contencioso-administrativo [art. 57.2 f) L.J.C.A.]. Con todo, no puede entenderse a su juicio que los fines que discerniblemente persigue la comunicación queden totalmente frustrados por su realización posterior a la interposición del recurso. La Administración sigue pudiendo ejercitar sus potestades revisoras y revocatorias mientras penda el proceso; y la reclamación del expediente surte parejos efectos informativos a los de la comunicación previa.

Por otra parte, afirma que la correcta aplicación del art. 57.3 L.J.C.A. exige un examen por el órgano jurisdiccional del escrito de interposición y documentos que

lo acompañan —a fin de subsanar omisiones y defectos— antes de proceder a reclamar el expediente administrativo y a anunciar el recurso. El plazo del art. 60 L.J.C.A. ha de operar exclusivamente para los casos de interposición sin defectos; si los hubiera, debe procederse inmediatamente a impulsar de oficio la subsanación según la interpretación del art. 57.3 L.J.C.A. que estima más correcta legalmente y, desde luego, más conforme a los arts. 24.1 y 106.1 C.E. y al art. 11.3 L.O.P.J. Pero tampoco sería objetable que se requiriera la subsanación prevista por el art. 57.3 L.J.C.A. al dictar primera providencia reclamando el expediente y acordando anunciar el recurso, según es práctica muy extendida.

Considera que cuando no se efectúe la subsanación de la falta de comunicación previa en la fase inicial del recurso contencioso-administrativo y se dé ocasión a su denuncia por la parte demandada, habrá de aplicarse el art. 129.1 L.J.C.A. Pero en ese caso sería también imputable al órgano jurisdiccional el no haber impulsado la subsanación —con arreglo al art. 57.3 L.J.C.A.— en la fase inicial del procedimiento. Algo parecido cabría decir si el órgano jurisdiccional apreciara de oficio en fase tardía del procedimiento la falta de comunicación previa, caso en que sería de aplicar el art. 129.2 L.J.C.A., teniendo en cuenta de nuevo que sería imputable al órgano jurisdiccional el no haber impulsado la subsanación inmediatamente después de interpuesto el recurso. Es más, cabría llegar a sostener —aun cuando el Abogado del Estado no comparte esta tesis— que la remisión del expediente supone que la Administración ha quedado enterada de la pendencia del proceso, de manera que, remitido el expediente, la falta de la comunicación previa nunca podría determinar la inadmisibilidad del recurso.

Se dice que, al admitir la subsanación con semejante amplitud, se priva de transcendencia jurídica a la comunicación previa y hacemos prácticamente imposible fundamentar una resolución de inadmisibilidad en el incumplimiento del requisito. Pero no es así: su tesis, afirma, simplemente se ajusta a la extensísima doctrina constitucional sobre la subsanación y hace uso consecuentemente del criterio *pro actione* cuando se trata de facilitar el acceso a la jurisdicción. La falta de comunicación previa podría ser determinante de la inadmisibilidad en virtud del art. 82 f) L.J.C.A. sencillamente cuando se le diera la oportunidad de subsanar al recurrente y éste, por deliberada voluntad o por negligencia, la dejara sin utilizar.

Considerando, pues, subsanable la falta de comunicación previa, y limitada la inadmisibilidad a los supuestos en que el recurrente, por deliberada voluntad o negligencia, no proceda a la subsanación requerida, no se puede entender que los efectos ligados al incumplimiento de la comunicación previa sean desproporcionados. La falta de la comunicación previa no da lugar más que a su subsanación; y la inadmisibilidad o archivo de actuaciones es consecuencia jurídica no de la simple omisión de haber comunicado el propósito de interponer el recurso sino de no haber subsanado este defecto, o por voluntad deliberada o por negligencia. Y como respuesta a esta actitud rebelde a la subsanación o simplemente descuidada, el archivo de las actuaciones o la inadmisibilidad sí son consecuencias procesales proporcionadas.

En conclusión: los fines que el legislador pretende alcanzar con la comunicación previa son razonables y ajustados a la Constitución. La comunicación previa es carga sencillísima de levantar. La L.J.C.A., interpretada de conformidad con el art. 24.1 C.E., da amplio margen a la subsanación de omisiones y defectos en la comunicación, hasta el punto de relegar la consecuencia más grave (inadmisibilidad) a la hipótesis de no atender a la subsanación requerida. Con ello, hay muy buenas razo-

nes para sostener que el art. 57.2 f) L.J.C.A./Disposición adicional undécima L.R.J.P.A.C. superan el juicio constitucional de razonabilidad y proporcionalidad.

4. El Fiscal General del Estado, por escrito registrado el 15 de junio, interesa se dicte Sentencia declarando la incompatibilidad del art. 57.2 f) L.J.C.A., en su inciso «con carácter previo» y del art. 110.3 de la Ley 30/1992, en el adjetivo «previa», con el art. 24.1) C.E.

Comenzando por la alegada inutilidad de la previa comunicación de la intención de recurrir en vía contencioso-administrativa, entiende el Fiscal que pueden haber sido varios los fines perseguidos por el legislador para dictar las normas ahora cuestionadas.

Ante todo hace referencia a la tesis del Abogado del Estado que entiende — en el trámite de audiencia del art. 35.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional— que nos encontramos ante un supuesto legal que pretende permitir la revisión de oficio del acto administrativo que va a ser impugnado en vía judicial. El Ministerio Fiscal coincide con la apreciación de la Sala que ha suscitado la cuestión, que niega tal posibilidad dado que «de facto» los plazos previstos para la revisión de oficio en los arts. 102 a 106 de la Ley 30/1992, exceden de los previstos para la «satisfacción extraprocesal».

Por otra parte, una interpretación sistemática de la Ley 30/1992 podría llevarnos quizá a entender el «preaviso» del art. 110.3 está pensado para posibilitar la suspensión de la ejecución del acto administrativo, prevista en el artículo siguiente, 111 de la misma Ley. Pese a que la rúbrica del capítulo que alberga tales preceptos habla de los «recursos administrativos», lo cierto es que dentro del mismo se contiene el anuncio del recurso jurisdiccional, y nada obsta a que —por idéntica imprecisión legislativa— pueda entenderse que es el beneficio del recurrente en vía judicial lo que hace prever la posibilidad de suspender administrativamente el acto que se sabe va a ser impugnado.

Desde luego, no cabe duda que el anuncio previo del recurso facilita a la Administración la preparación del expediente —que deberá remitir a la Sala— y el emplazamiento de los interesados. Ahora bien, no parece que dicha finalidad justifique una obligación tan grave para el administrado, puesto que la mera presentación del escrito de interposición del recurso contencioso-administrativo cumple ya la misma función.

Las anteriores consideraciones llévan al Fiscal a entender que en algunos supuestos podría encontrarse una cierta justificación a la obligación impuesta por el art. 110.3 de la Ley 30/1992. Ahora bien, el núcleo del problema radica en dilucidar si tales finalidades son suficientes para fundamentar una medida tan drástica como la prevista en el art. 57.2 f) de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, a cuyo tenor al escrito de interposición del recurso Contencioso-Administrativo se acompañará imperativamente el escrito que acredite el cumplimiento, con carácter previo, del requisito previsto en el art. 110.3 de la Ley 30/1992.

No cabe duda que *de lege data* la severidad del texto legal debe verse atemperada por una interpretación *pro actione*, concorde con las exigencias del art. 24.1 de la Constitución. Ahora bien, lo que aquí se discute es si *de lege ferenda* el tenor literal del precepto facilita tal interpretación, o si más bien la dificulta. No se olvide que este Tribunal no puede añadir nada al texto de la ley, pero —en su función de «legislador negativo» si que debe expulsar del ordenamiento jurídico aquellos términos que se reputen incompatibles con la Norma suprema. Pues bien, son ya varios los recursos de amparo que han sido admitidos a trámite por las Salas de este Tribunal ante interpretaciones judiciales literales de la exigencia del art. 57.2 f) de la Ley de la Jurisdicción

Contencioso-Administrativa. La realidad nos demuestra que —efectivamente— los preceptos aquí dubitados facilitan consecuencias como las denunciadas por la Sala cuestionante.

Es doctrina reiterada que los formalismos excesivos o enervantes, carentes de una justificación razonable, que resulten desproporcionados con la finalidad perseguida y dificulten así el acceso al proceso deben reputarse contrarios al art. 24.1 de la Constitución.

Tal ocurre en el caso que nos ocupa, a juicio del Ministerio Fiscal. El carácter imperativo de la necesidad de acreditar el cumplimiento con carácter previo del requisito previsto en el art. 110.3 de la Ley 30/1992 exigido por el art. 57.2 f) de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa lo convierte en —una interpretación literal— en un defecto insubsanable, pues la comunicación posterior a la Administración es contradictoria con la antelación que la propia ley prevé. En puridad, no se puede subsanar *a posteriori* el cumplimiento de un requisito que la ley exige que se realice *a priori*.

Para convertirlo en un defecto subsanable, y siguiendo el principio de mínima intervención en la declaración de inconstitucionalidad de preceptos con rango legal, entiende el Fiscal que sobra el inciso «con carácter previo» del art. 57.2 f) de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Y en consecuencia, también el adjetivo «previa» del art. 110.3 de la Ley 30/1992 debe reputarse contrario a la efectividad de la tutela judicial exigida por el art. 24.1 de la Constitución.

Y ello porque, de no hacerse así, se obliga a los Jueces y Tribunales ordinarios o bien a extraer del texto legal unas consecuencias desproporcionadas respecto a la importancia del requisito que ha sido incumplido (la inadmisión del recurso) o bien a efectuar una interpretación *contra legem* para posibilitar la subsanación de un defecto que —en puridad— no cabe.

5. Por Auto de 13 de febrero de 1996, el Pleno acordó acumular las cuestiones de inconstitucionalidad registradas con los núms. 1.884/95, 1.919/95, 3.374/95 y 3.806/95 a la registrada con el núm. 1.410/95, todas ellas promovidas con igual fundamentación jurídica por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón. Las alegaciones realizadas en la tramitación de estos procesos son sustancialmente idénticas a las vertidas en la cuestión núm. 1.410/95 (antecedentes núms. 1-4).

6. Por providencia de 29 de abril de 1996 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el siguiente día 30 del mismo mes y año.

## II. Fundamentos jurídicos

1. La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón plantea las cuestiones de inconstitucionalidad aquí acumuladas por entender que pueden ser contrarios a la Constitución los preceptos de rango legal cuyo texto seguidamente se recoge:

A) Art. 110.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en lo sucesivo, L.R.J.P.A.C.): «La interposición de recurso contencioso-administrativo contra actos que ponen fin a la vía administrativa requerirá comunicación previa al órgano que dictó el acto impugnado».

B) Art. 57.2 f) de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa de 27 de diciembre

de 1956 (apartado introducido por la Disposición adicional undécima de la citada Ley 30/1992): al escrito de interposición del recurso contencioso-administrativo se acompañará «acreditación de haber efectuado al órgano administrativo autor del acto impugnado, con carácter previo, la comunicación a que se refiere el art. 110.3 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común».

Y es de subrayar que los Autos de planteamiento de estas cuestiones, ante todo, vienen a poner en duda la existencia de alguna finalidad útil en la exigencia de la comunicación previa, aunque desde luego su fundamento último conecta con la consecuencia jurídica —inadmisión del recurso— que se liga a la omisión de la comunicación, omisión esta que se configura, en la interpretación de la Sala, como un defecto insubsanable, lo que determina su conclusión de que la exigencia de aquella comunicación integra un obstáculo injustificado para la efectividad de la tutela judicial (art. 24.1 C.E.).

Así las cosas, ha de entenderse que aunque el objeto fundamental de este proceso queda integrado por el art. 57.2 f) L.J.C.A., ello no implica la exclusión del art. 110.3 L.R.J.P.A.C.: si bien es cierto, como alega el Abogado del Estado, que este último precepto se limita a establecer un deber abstracto —la exigencia de la comunicación previa, es decir, anterior a la interposición del recurso—, sin determinar su alcance, regulación procesal y consecuencias de su incumplimiento [extremos estos a cubrir por el art. 57.2 f) L.J.C.A.], no puede olvidarse que las cuestiones que ahora se deciden han traído a debate no sólo la insubsanabilidad de la omisión de la comunicación previa, sino también los fines a que obedece ésta, lo que al afectar al art. 110.3 L.R.J.P.A.C. viene a justificar su inclusión en el proceso.

2. Ya en este punto ha de recordarse que la doctrina constitucional ha destacado reiteradamente que aunque el derecho a la tutela judicial efectiva es de configuración legal, el legislador ha de respetar siempre su contenido esencial (art. 53.1 C.E.) de suerte que no son constitucionalmente admisibles obstáculos al enjuiciamiento del fondo del asunto que sean innecesarios y excesivos y carezcan de razonabilidad y proporcionalidad respecto de las finalidades para las que se establecen (SSTC 3/1983, 99/1985, 60/1989, 164/1991, 48/1995, entre otras).

Y aún será de añadir que el denominado recurso contencioso-administrativo no es propiamente un recurso —no genera una segunda instancia o una casación— pues viene a dar vida a un proceso en primera o única instancia, de suerte que no se instala en el terreno del acceso a los recursos sino en el del acceso a la jurisdicción (SSTC 3/1983, 37/1995 y 55/1995), lo que intensifica las exigencias que derivan del principio de proporcionalidad que tan destacada función cumple en el ámbito de los derechos fundamentales (STC 55/1996).

En consecuencia, el control ha de ir dirigido a concretar y valorar los fines que pretenden alcanzarse con la comunicación previa, para después apreciar si la regulación de esta figura y, más concretamente, la consecuencia que se atribuye a su omisión, resulta proporcionada «por derivarse de ella más beneficios o ventajas para el interés general que perjuicios sobre otros bienes o valores en conflicto» (STC 66/1995).

3. Aunque la Sala que formula estas cuestiones pone en duda la existencia de fines razonables que puedan justificar la exigencia de la comunicación previa, tanto el Abogado del Estado como el Ministerio Fiscal han hecho un notable esfuerzo para su concreción: tal comunicación, hecha antes de la iniciación del proceso, podría facilitar la actuación de las potestades de revisión

de oficio y revocación, la preparación del expediente administrativo que ha de ser remitido al Tribunal, los contactos entre la Administración activa y sus Abogados para la defensa en sede jurisdiccional, la suspensión de la ejecución del acto administrativo que se sabe va a ser impugnado o la fijación de la línea a seguir en casos análogos.

Todas estas finalidades, como advierte el Abogado del Estado, tienen muy escaso relieve, pero, sin embargo, son constitucionalmente legítimas, pues enlazan con el principio de legalidad (arts. 9.3 y 103.1 C.E.), con el deber de colaborar con la Justicia (art. 118 C.E.) y con la defensa de la Administración, titular del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 C.E.). Por otra parte, la comunicación previa implica una carga levisima para el futuro demandante, dado que se cumple con la presentación de un sencillo escrito dirigido al órgano autor del acto dando noticia del propósito de interponer recurso contencioso-administrativo, sin necesidad de fundamentación jurídica alguna.

En estos términos, la pura exigencia de la comunicación previa no encuentra impedimento constitucional.

4. Problema distinto es el de las consecuencias que puedan derivarse de la omisión de la comunicación previa.

Los Autos de planteamiento de estas cuestiones distinguen entre el hecho de la comunicación previa, por un lado, y la acreditación de su realización, por otro. Sobre esta base, la Sala de lo Contencioso de Aragón entiende que si bien la falta de acreditación es subsanable no lo es en cambio la falta de la comunicación misma, pues si ésta se hiciera con posterioridad a la iniciación del proceso ya no sería «previa», tal como exigen los arts. 110.3 L.R.J.P.A.C. y 57.2 f) L.J.C.A. Y esta calificación de la comunicación previa como requisito cuya omisión no permite la subsanación, determinando por tanto la inadmisión del recurso, significa, entiende la Sala, que los preceptos cuestionados erigen un obstáculo para la tutela judicial efectiva absolutamente desproporcionado, dada la muy escasa entidad de los fines que se persiguen. En esta línea se mantiene también el Fiscal que estima que la falta de comunicación previa supone un vicio insubsanable —«no se puede subsanar *a posteriori* el cumplimiento de un requisito que la Ley exige que se realice *a priori*— determinante de un pronunciamiento de inadmisión, que carece de justificación.

Y aún será de añadir que la configuración de la omisión de la comunicación previa como defecto insubsanable ha sido seguida también por alguna otra Sala de lo Contencioso-Administrativo, cuyos pronunciamientos de inadmisión han sido recurridos en amparo ante este Tribunal.

Ciertamente la consideración de la falta de comunicación previa como vicio insubsanable, determinante por tanto de la inadmisibilidad del recurso, es sin duda una interpretación posible de los preceptos cuestionados, dado su tenor literal. Y desde luego con un entendimiento tal, aquéllos resultarían de una evidente inconstitucionalidad.

Ya se ha señalado la escasa relevancia de los fines perseguidos por la comunicación previa, pero lo que ahora se destaca es que esos fines son perfectamente alcanzables sin ella: la primera providencia a dictar en el recurso contencioso-administrativo, además de su admisión, ordena la publicación de edictos (art. 60 L.J.C.A.) y la reclamación del expediente a la Administración (art. 61.1 L.J.C.A.). Ello implica que ésta, por consecuencia de la propia andadura del proceso, va a tener noticia, no ya de la intención de formular el recurso —la virtualidad de la comunicación previa no puede ser otra— sino del hecho mismo de su interposición: la reclamación del

expediente administrativo, contenido de la primera providencia dictada en el proceso, hace saber a la Administración su efectiva iniciación, con un retraso de unos días respecto del momento en el que la comunicación previa hubiera podido dar noticia del propósito de recurrir.

En definitiva, la falta de la comunicación previa no frustra las finalidades con ella perseguidas. Y de todo ello deriva la clara inconstitucionalidad de los preceptos cuestionados, en la interpretación que hace de aquella falta un vicio insubsanable: ni la levedad de los fines a que responde la comunicación previa justifica una eliminación del contenido propio y normal del derecho a la tutela judicial efectiva —conocimiento del fondo del asunto— y ni siquiera tal comunicación previa resulta estrictamente imprescindible para lograrlos. La exigencia de la comunicación previa, en términos de insubsanabilidad de su omisión, resultaría desproporcionada en relación con el contenido esencial del art. 24.1 C.E. y por tanto inconstitucional.

Siendo, finalmente, de subrayar la diferencia que separa la normativa que aquí se examina del art. 45 L.P.L. al que se refería la STC 48/1995: ésta contemplaba un proceso, el laboral, en el que la «celeridad sigue siendo un rasgo distintivo» para cuyo logro se imponen «al ciudadano deberes de cooperación con la oficina judicial», y un precepto, el ya citado art. 45 L.P.L., «que lejos de ser una medida restrictiva del derecho del justiciable al acceso a la jurisdicción, constituye una excepción flexibilizadora de la norma general sobre el lugar de la presentación de documentos», en tanto que los preceptos que aquí se examinan integran la imposición al ciudadano de una carga previa al acceso al proceso administrativo y que sería inconstitucional entendida en el sentido indicado en los Autos de planteamiento de las cuestiones que ahora se deciden.

5. Ahora bien, «es doctrina constante de este Tribunal que la validez de la Ley ha de ser preservada cuando su texto no impide una interpretación adecuada a la Constitución» (STC 108/1986). Será pues necesario explorar las posibilidades interpretativas de los preceptos cuestionados, ya que si hubiera alguna que permitiera salvar la primacía de la Constitución, más concretamente, la integridad del derecho a la tutela judicial efectiva, resultaría procedente un pronunciamiento interpretativo de acuerdo con las exigencias del principio de conservación de la Ley (STC 341/1993).

Y dado que tal solución no permite a este Tribunal erigirse en legislador positivo, ignorando o desfigurando el sentido de textos legales claros (SSTC 22/1985, 222/1992, 341/1993) habrá que profundizar en la indagación del sentido de las normas discutidas, lo que conduce a este Tribunal al terreno de la interpretación de la legalidad en la medida imprescindible, primer paso insoslayable a la hora de aplicar el principio de interpretación conforme a la Constitución de todo el ordenamiento jurídico, que exige como presupuesto que la norma admita realmente un determinado entendimiento.

6. Ya se ha dicho que los Autos de planteamiento de las cuestiones aquí acumuladas, con una interpretación fundamentalmente literal de los preceptos debatidos —si la comunicación se realiza después de la interposición del recurso contencioso-administrativo, resulta ser posterior y no previa—, llegan a la conclusión de la insubsanabilidad de la omisión de tal comunicación.

Pero la interpretación literal es siempre un punto de partida, imprescindible, sí, pero necesitado de la colaboración de otros criterios hermenéuticos que vengana corroborar o corregir los resultados de un puro entendimiento literal de las normas «según el sentido propio

de sus palabras» —art. 3.1 del Título Preliminar del Código Civil—.

Así las cosas, ante todo, ha de destacarse que la exigencia de la comunicación previa se inserta dentro del art. 57 L.J.C.A., más concretamente en su apartado 2, al que sigue el 3 con el siguiente texto: «si con el escrito de interposición no se acompañan los documentos anteriormente expresados o los presentados son incompletos, y en general, siempre que el Tribunal estime que no concurren los requisitos exigidos por esta Ley para la validez de la comparecencia, señalará un plazo de diez días para que el recurrente pueda subsanar el defecto, y si no lo hace ordenará el archivo de las actuaciones». Resulta pues evidente que el incumplimiento de lo previsto en el art. 57.2 f) L.J.C.A. es perfectamente subsanable, aunque, desde luego, puede dudarse si la subsanación va referida sólo al supuesto de que, habiéndose producido la comunicación previa, no se haya presentado la «acreditación» de ello o si también comprende la inexistencia misma de la comunicación previa. A este respecto es de subrayar que el art. 57.3 L.J.C.A. contempla un doble supuesto: a) Por un lado incluye dentro del campo de la posibilidad de subsanación la no presentación de los documentos exigidos y el carácter incompleto de éstos; b) Pero, por otra parte, comprende también los casos de no concurrencia de «los requisitos exigidos por esta Ley», expresión esta que contrapuesta a la anterior —falta de documentos o su carácter incompleto— evidencia la inclusión en el campo de la subsanabilidad de otros requisitos distintos de los meramente documentales, como es el caso no ya de la falta de acreditación de la comunicación previa, sino de la omisión de la propia comunicación.

Inserta, así, la comunicación previa en el sistema que traza la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, su más próximo contexto apunta hacia la subsanabilidad de su omisión, solución esta que corroboran otros itinerarios interpretativos:

A) En el terreno de los antecedentes legislativos, es de indicar que la nueva figura de la comunicación previa ha venido a sustituir al recurso de reposición: la Disposición derogatoria 2 c) de la Ley 30/1992 suprime la reposición, derogando algunos de los preceptos que la regulaban —otros los olvida—, e introduce la comunicación previa precisamente con las normas aquí cuestionadas. Pues bien, el recurso de reposición también tenía carácter previo, como expresamente señalaban los arts. 52.1 —«como requisito previo a la interposición del recurso contencioso-administrativo deberá formularse recurso de reposición»— y 82 e) L.J.C.A. —causa de inadmisibilidad: «que no se hubiere interpuesto... el recurso previo de reposición»—. Y lo que ahora se subraya es que la falta de la previa reposición era subsanable en los términos establecidos por el art. 129.3 L.J.C.A.: «si el defecto consistiera en no haberse interpuesto el recurso de reposición, siendo éste preceptivo, y se hubiera denunciado esta omisión por la Administración demandada, el Tribunal requerirá al demandante para que lo formule en el plazo de diez días...». Así pues, aunque la reposición operaba como «requisito previo a la interposición del recurso contencioso-administrativo», su omisión podía subsanarse con posterioridad a la iniciación del proceso. Podría pues pensarse que una análoga solución sería aplicable a la comunicación previa que ha sustituido al recurso de reposición, incluso con mayor fundamento dado que los fines de aquélla revisten menor entidad que los de éste.

B) En la misma línea, ha de recordarse el muy escaso relieve de los fines a los que atiende la comunicación previa. Y en estos términos, sin salir del terreno de la legalidad ordinaria y más aún dentro del sentido general

de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, una solución de insubsanabilidad, con la inadmisión del recurso contencioso-administrativo, vendría a contradecir abiertamente el espíritu de dicha Ley, cuya magistral Exposición de Motivos anunciaba claramente un principio favorable al enjuiciamiento del fondo del asunto —apartado V, 2 b), párrafo último—.

Así pues, la aplicación de los criterios interpretativos tradicionales permite superar la pura literalidad de los preceptos cuestionados, abriendo la posibilidad de un entendimiento —subsanabilidad de la omisión de la comunicación previa— distinto del que recogen las cuestiones que ahora se deciden.

7. El principio de interpretación conforme a la Constitución de todo el ordenamiento jurídico, reclama, en lo que ahora importa, la necesidad de interpretar las normas procesales en el sentido más favorable a la efectividad del derecho a la tutela judicial efectiva (STC 90/1986), muy especialmente cuando está en juego no el acceso a los recursos sino el acceso a la jurisdicción (SSTC 37/1995 y 55/1995), para permitir así un pronunciamiento judicial sobre el fondo del asunto, contenido propio y normal de aquel derecho (STC 40/1996), que aquí, al proyectarse sobre los actos de la Administración, integra más específicamente el «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.), esto es, su sometimiento pleno a la Ley y al Derecho (art. 103.1 C.E.)», lo que «constituye la culminación del sistema de derechos y garantías característico del Estado de Derecho» (STC 294/1994).

De todo ello deriva, en suma, que de entre las distintas interpretaciones posibles de las normas cuestionadas ha de prevalecer no la que sostienen los Autos de planteamiento de las cuestiones aquí acumuladas y que determina la inadmisión del recurso contencioso-administrativo, impidiendo la resolución jurisdiccional de fondo, sino la que viene a hacer viable esta resolución con plena efectividad del derecho a la tutela judicial que recoge el art. 24.1 C.E. y que se traduce en una configuración de la omisión de la comunicación previa como defecto subsanable.

#### FALLO

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

Ha decidido

Declarar que los arts. 110.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y 57.2 f) de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 27 de diciembre de 1956, no son inconstitucionales interpretados en el sentido que señala el párrafo segundo del fundamento jurídico 7.º de esta Sentencia.

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

Dada en Madrid, a treinta de abril de mil novecientos noventa y seis.—Alvaro Rodríguez Bereijo.—José Gabaldón López.—Fernando García-Mon y González-Regueral.—Julio Diego González Campos.—Pedro Cruz Villalón.—Carlos Viver Pi-Sunyer.—Enrique Ruiz Vadillo.—Manuel Jiménez de Parga y Cabrera.—Javier Delgado Barrio.—Tomás S. Vives Antón.—Firmados y rubricados.

**12338** *CORRECCION de errores en el texto del sumario de la Sentencia núm. 24/1996, de 13 de febrero de 1996, del Tribunal Constitucional, publicada en el Suplemento al «Boletín Oficial del Estado» núm. 67, de 18 de marzo de 1996.*

Advertidos errores en el texto del sumario de la Sentencia núm. 24, de 13 de febrero de 1996, del Tribunal Constitucional, publicada en el Suplemento al «Boletín Oficial del Estado» núm. 67, de 18 de marzo de 1996, se transcribe a continuación la oportuna corrección:

En la pág. 24, segunda columna, segundo párrafo, línea 9, donde dice: «Han intervenido el Ministerio Fiscal y el Abogado del Estado, siendo Ponente», debe decir: «Ha intervenido el Ministerio Fiscal, siendo Ponente».

**12339** *CORRECCION de errores en el texto de la Sentencia núm. 30/1996, de 26 de febrero de 1996, del Tribunal Constitucional, publicada en el Suplemento al «Boletín Oficial del Estado» núm. 80, de 2 de abril de 1996.*

Advertidos errores en el texto de la Sentencia núm. 30, de 26 de febrero de 1996, del Tribunal Constitucional, publicada en el Suplemento al «Boletín Oficial del Estado» núm. 80, de 2 de abril de 1996, se transcribe a continuación la oportuna rectificación:

En la pág. 15, primera columna, segundo párrafo, línea 11, donde dice: «de 1 de julio de 1953 (esto es,», debe decir: «de 27 de enero de 1953, ratificado por Instrumento de 1 de julio de 1953 (esto es,».

**12340** *CORRECCION de errores en el texto de la Sentencia núm. 35/1996, de 11 de marzo de 1996, del Tribunal Constitucional, publicada en el Suplemento al «Boletín Oficial del Estado» núm. 93, de 17 de abril de 1996.*

Advertidos errores en el texto de la Sentencia núm. 35, de 11 de marzo de 1996, del Tribunal Constitucional, publicada en el Suplemento al «Boletín Oficial del Estado» núm. 93, de 17 de abril de 1996, se transcribe a continuación la oportuna corrección:

En la pág. 10, segunda columna, segundo párrafo, línea 28, donde dice: «de 8 de marzo [por el que», debe decir: «de 8 de mayo [por el que».

**12341** *CORRECCION de errores en el texto del sumario de la Sentencia núm. 35/1996, de 11 de marzo de 1996, del Tribunal Constitucional, publicada en el Suplemento al «Boletín Oficial del Estado» núm. 93, de 17 de abril de 1996.*

Advertidos errores en el texto del sumario de la Sentencia núm. 35, de 11 de marzo de 1996, del Tribunal Constitucional, publicada en el Suplemento al «Boletín Oficial del Estado» núm. 93, de 17 de abril de 1996, se transcriben a continuación las oportunas correcciones: