

EDJ 2003/2744

Tribunal Constitucional Sala 2ª, S 10-2-2003, nº 24/2003, BOE 55/2003, de 5 de marzo de 2003, rec. 3544/2000
Pte: Vives Antón, Tomás S.

Comentada en "Alcance de la cosa juzgada en el procedimiento contencioso-administrativo. Foro Abierto"

Resumen

Se interpone recurso de amparo frente a autos que inadmitieron, en virtud del art. 28 LJCA, el recurso contencioso administrativo del recurrente en reclamación del IVA sobre un premio de cobranza por su actividad como recaudador municipal, por considerar que el acto impugnado confirmaba otro anterior consentido. El TC, descartada la inconstitucionalidad de la causa de inadmisión que se prevé en el citado artículo, deniega el amparo solicitado, señalando que la interpretación de esa causa de inadmisión analizada es una cuestión de mera legalidad ordinaria, ya que dicha interpretación sólo impone la carga de impugnar previamente el acto a quién pretende acceder a la jurisdicción, lo que no puede estimarse ni arbitrario, ni desproporcionado. Emite voto particular el Magistrado D. Eugeni Gay Montalvo que no comparte que el problema suscitado sea de legalidad.

NORMATIVA ESTUDIADA

Ley 29/1998 de 13 julio 1998. Jurisdicción Contencioso-Administrativa
art.28

CE de 27 diciembre 1978. Constitución Española
art.9.3 , art.24.1

ÍNDICE

ANTECEDENTES DE HECHO	2
FUNDAMENTOS DE DERECHO	4
FALLO	6
VOTO PARTICULAR	6

CLASIFICACIÓN POR CONCEPTOS JURÍDICOS

ACTO ADMINISTRATIVO

OTRAS CUESTIONES

CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978

ÓRGANOS CONSTITUCIONALES

Tribunal Constitucional

PROCESOS CONSTITUCIONALES

Recurso de amparo

Objeto

Actos o vías de hecho de la Administración

Del Estado

Inadmisión

No agotada la vía judicial

PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES

Seguridad jurídica

En general

DERECHOS FUNDAMENTALES Y LIBERTADES PÚBLICAS

TUTELA JUDICIAL EFECTIVA

Derecho de acceso a la jurisdicción

Inadmisión de la demanda

NORMAS JURÍDICAS

NORMAS EN PARTICULAR

Constitución Española de 1978

ÓRGANOS CONSTITUCIONALES

Tribunal Constitucional

PROCESOS CONSTITUCIONALES

Recurso de amparo

Exclusión de cuestiones de legalidad ordinaria

Derecho Fundamental alegado

Protección judicial

Tutela de Jueces y Tribunales

Acceso a la jurisdicción

Sentencia

Fallo desestimatorio

RECURSOS

CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

OBJETO

Actos impugnables

VOTO PARTICULAR

GAY MONTALVO, EUGENIO

FICHA TÉCNICA

Procedimiento:Recurso de amparo

Legislación

Interpreta art.28 de Ley 29/1998 de 13 julio 1998. Jurisdicción Contencioso-Administrativa

Aplica art.9.3, art.24.1 de CE de 27 diciembre 1978. Constitución Española

Cita LO 2/1979 de 3 octubre 1979. Tribunal Constitucional

Cita art.117.3, art.123.1 de CE de 27 diciembre 1978. Constitución Española

Cita art.40.a de Ley de 27 diciembre 1956. Jurisdicción Contencioso-Administrativa

Jurisprudencia

Cita STC Sala 2ª de 17 junio 2002 (J2002/29188)

Cita STC Sala 2ª de 16 mayo 2000 (J2000/11396)

Cita STC Sala 1ª de 13 marzo 2000 (J2000/3173)

Cita STC Sala 1ª de 30 junio 1998 (J1998/8711)

Cita STC Sala 2ª de 2 marzo 1998 (J1998/2927)

Cita STC Pleno de 2 octubre 1997 (J1997/6373)

Cita STC Sala 2ª de 25 septiembre 1995 (J1995/4481)

Cita STC Sala 2ª de 29 noviembre 1993 (J1993/10809)

Cita STC Sala 2ª de 21 diciembre 1987 (J1987/203)

Cita STC Sala 1ª de 21 enero 1986 (J1986/6)

Cita STC Sala 1ª de 26 diciembre 1984 (J1984/126)

Bibliografía

Comentada en "Alcance de la cosa juzgada en el procedimiento contencioso-administrativo. Foro Abierto"

Citada en "Nulidad de un acto firme revisado judicialmente. Foro abierto"

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Mediante escrito registrado en este Tribunal el 17 de junio de 2000, D. Felipe, bajo la representación procesal del Procurador D. Antonio Rafael Rodríguez Muñoz y asistido del Letrado D. Pedro Antonio Lara López, interpuso demanda de amparo constitucional contra las resoluciones mencionadas en el encabezamiento.

SEGUNDO.- Los hechos en que se fundamenta la demanda son, sucintamente expuestos, los siguientes:

- a) El recurrente en amparo fue recaudador del municipio de Tomelloso desde el 6 de noviembre de 1981 hasta el 31 de diciembre de 1995.
- b) El 25 de abril de 1996 reclamó al Ayuntamiento del referido municipio la cantidad de 9.717.601 pesetas en concepto del IVA correspondiente a los ejercicios de 1988 a 1992, en relación con el premio de cobranza referido a su actividad como recaudador municipal.
- c) El 22 de junio de 1996 interpuso recurso contencioso-administrativo (recurso núm. 1130/96) contra la denegación presunta de su solicitud.
- d) El 30 de diciembre de 1998 la Sala de lo Contencioso-administrativo dictó Sentencia en el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra la denegación presunta de la solicitud de 25 de abril de 1996 (recurso núm. 1130/96) inadmitiendo el recurso por dirigirse contra una denegación por silencio antes de que el silencio se hubiera producido.
- e) El 11 de mayo de 1999 el ahora recurrente en amparo presentó un escrito ante el Ayuntamiento de Tomelloso reclamando de nuevo la cantidad de 9.717.601 pesetas.
- f) El 29 de julio de 1999 el Pleno del Ayuntamiento acordó no adoptar una nueva resolución sobre la cuestión planteada en el escrito de 11 de mayo de 1999, al existir un acuerdo sobre dicha cuestión de 26 de abril de 1996 por el que se denegaba el pago de la cantidad reclamada; acuerdo que, al no haber sido recurrido en tiempo y forma, el Ayuntamiento considera firme, y por ello en este acto administrativo se limita a confirmar lo acordado en la resolución anterior de 26 de julio de 1996 por la que se le denegó su petición de 25 de abril de 1996.
- g) El 9 de septiembre se interpone recurso contencioso-administrativo contra la denegación por silencio de la solicitud formulada el 11 de mayo de 1999.
- h) Por Auto de 10 de abril de 2000 la Sala de lo Contencioso-Administrativo, en virtud de lo dispuesto en el art. 28 LJCA EDL 1998/44323 , inadmitió el recurso contencioso-administrativo interpuesto al considerar que el acto impugnado era confirmación del acto dictado por el Pleno del Ayuntamiento de 26 de julio de 1996.
- i) Contra este Auto se interpuso recurso de súplica. Este recurso fue desestimado por Auto de 17 de mayo de 2000.
- j) Contra estas resoluciones se interpone recurso de amparo.

TERCERO.- El recurrente en amparo aduce que los Autos impugnados, al inadmitir su recurso contencioso-administrativo en virtud de lo dispuesto en el art. 28 LJCA EDL 1998/44323 -precepto en el que se establece que no se admitirá el recurso contencioso-administrativo respecto de los actos que sean reproducción de otros anteriores definitivos y firmes y los confirmatorios de actos consentidos por no haber sido recurridos en tiempo y forma- han vulnerado su derecho a la tutela judicial efectiva al haber efectuado una indebida aplicación del referido precepto y una errónea interpretación de la doctrina jurisprudencial, inobservando el principio pro actione. El recurrente considera que la Sala ha vulnerado este derecho fundamental al haber aplicado la excepción de acto confirmatorio de otro anterior consentido a un supuesto que no resulta de aplicación, pues considera que esta excepción no debe estimarse en los supuestos en los que el acto confirmatorio es un acto presunto. Tal conclusión la fundamenta, por una parte, en que el silencio administrativo constituye una garantía del administrado, y cita la doctrina de este Tribunal establecida en las SSTC 6/1986 EDJ 1986/6 y 204/1987 EDJ 1987/203 , en las que se ha sostenido que el silencio administrativo 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, y que por ello no puede calificarse de razonable una interpretación que prime la inactividad de la Administración colocándola en mejor situación que si hubiera cumplido su deber de resolver. También cita la STC 136/1995 EDJ 1995/4481 .

Por otra parte alega que no debió apreciarse en el presente supuesto causa de inadmisión, ya que para ello es preciso que entre el acto confirmatorio y el anterior consentido exista una total identidad y que esta identidad no puede existir en los supuestos en los que el acto confirmatorio se ha producido en virtud del silencio administrativo.

Además considera que al aplicarse la referida causa de inadmisión se ha vulnerado el principio pro actione. A estos efectos cita la STC 204/1987 EDJ 1987/203 , en la que se sostiene que la desestimación presunta de un recurso administrativo no puede producir el efecto determinante de la aplicación de esta causa de inadmisión, ya que ello constituye una aplicación irrazonable y no favorable al ejercicio del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva de una causa legal de inadmisión.

CUARTO.- Por providencia de 9 de abril de 2002 la Sala Segunda del Tribunal Constitucional, de conformidad con lo dispuesto en el art. 11.2 LOTC EDL 1979/3888 , acordó admitir a trámite la demanda de amparo y, en virtud de lo dispuesto en el art. 51 LOTC EDL 1979/3888 , requerir al Ayuntamiento de Tomelloso y a la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha para que en un plazo que no excediera de diez días remitieran respectivamente certificación o fotocopia adwerada de las actuaciones correspondientes al expediente administrativo en el que se dictó la resolución de 26 de julio de 1999, por la que se acordó denegar al ahora recurrente en amparo el pago de la cantidad reclamada en concepto de IVA y certificación o copia adwerada de las actuaciones correspondientes al recurso contencioso-administrativo núm. 194-2000, interesándose al propio tiempo que se emplazara a los que fueron parte en ese procedimiento, con excepción del recurrente en amparo, para que, en el plazo de diez días, pudieran comparecer en este proceso constitucional.

QUINTO.- El 17 de abril de 2002 el Abogado del Estado presentó un escrito en el Registro de este Tribunal por el que el que solicitó que se le tuviera por personado en este recurso de amparo.

SEXTO.- El 17 de mayo de 2002 D. José de Murga Rodríguez, Procurador de los Tribunales, presentó un escrito en el Registro General de este Tribunal por el que solicitaba que se le tuviera por comparecido en este recurso de amparo en nombre del Ayuntamiento de Tomelloso.

SÉPTIMO.- Por diligencia de ordenación de la Secretaría de la Sala Segunda de 23 de mayo de 2002 se tuvo por personado y parte en el procedimiento al Abogado del Estado y al Procurador D. José de Murga Rodríguez en nombre y representación del Ayuntamiento de Tomelloso, y, de conformidad con lo establecido en el art. 52.1 LOTC EDL 1979/3888, se acordó dar vista de las actuaciones a las partes personadas y al Ministerio Fiscal, por plazo común de veinte días, para que dentro de dicho plazo pudieran presentar las alegaciones que estimasen oportunas.

OCTAVO.- Por escrito registrado en este Tribunal el 20 de junio de 2002 el recurrente en amparo dio por reproducidas las alegaciones formuladas en su escrito de demanda.

NOVENO.- La representación procesal del Ayuntamiento de Tomelloso presentó su escrito de alegaciones el 20 de junio de 2002. Alega en primer lugar que el recurso de amparo es improcedente al no haberse agotado la vía judicial previa, pues fue el recurrente, al no recurrir en su día la Resolución del Pleno del Ayuntamiento de Tomelloso de 26 de julio de 1996, quien impidió una falta de pronunciamiento sobre la cuestión de fondo, y por ello entiende que no puede acudir, per saltum, ante el Tribunal Constitucional para obtener ese enjuiciamiento de la cuestión de fondo. De ahí que considere que concurre la causa de inadmisibilidad establecida en el art. 44.1 a) LOTC EDL 1979/3888 en relación con el art. 50.1 a) de la misma Ley EDL 1979/3888.

Por otra parte se alega que la Sala, al inadmitir el recurso contencioso-administrativo, no ha vulnerado el derecho fundamental que reconoce el art. 24.1 CE EDL 1978/3879, pues sostiene que, de acuerdo con la doctrina constitucional, el derecho a la tutela judicial efectiva que reconoce el precepto constitucional citado no conlleva en todo caso el reconocimiento de un derecho a un pronunciamiento sobre el fondo de la cuestión planteada por parte de los órganos judiciales, pues este derecho puede quedar satisfecho con una decisión de inadmisión que sea consecuencia razonada y proporcionada de una causa legal en la que se prevea tal resultado. Se señala también que el Tribunal Constitucional sostiene que la decisión sobre la admisión o inadmisión de una demanda, así como la verificación de la concurrencia de los requisitos procesales, es una cuestión de legalidad ordinaria, cuya resolución corresponde exclusivamente a los órganos judiciales en el ejercicio de la potestad que les confiere el art. 117.3 CE EDL 1978/3879. De igual modo se pone de relieve que, para que una falta de tutela tenga relevancia constitucional, debe ser imputable al órgano judicial y no resultar de una actuación negligente o errónea de la parte, tal y como, según sostiene esta parte procesal, ocurre en este caso.

También se señala que lo que la jurisprudencia constitucional proscribiera es que se aplique la excepción de acto firme y consentida cuando la primera denegación fue presunta; circunstancia que, a su juicio, no existe en este caso, ya que la resolución que adquirió firmeza y que fue confirmada por el acto impugnado en el recurso contencioso-administrativo fue expresa -fue el acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Tomelloso de 26 de julio de 1996. Por ello considera que, una vez confirmada la existencia de este acto administrativo y la firmeza del mismo por no haber sido recurrido, resulta de aplicación lo dispuesto en el art. 28 LJCA EDL 1998/44323 sin que ello pueda determinar la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva invocada. Por último se aduce que el Auto recurrido no ha vulnerado el principio pro actione, ya que respeta los criterios establecidos por la doctrina constitucional, que, como ya ha señalado, no exige en todo caso un pronunciamiento de fondo sobre la cuestión planteada ante los órganos judiciales, pues tal derecho puede quedar satisfecho mediante una decisión de inadmisión si tal decisión es consecuencia de la aplicación razonada y proporcionada de una causa legal en la que se prevea este efecto.

DÉCIMO.- Por escrito registrado en este Tribunal el 24 de junio de 2002 el Ministerio Fiscal presentó su escrito de alegaciones. El Fiscal parte de señalar que lo que el recurrente alega es la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva en su manifestación de derecho de acceso a la jurisdicción. De los precedentes de hecho de los que trae causa el recurso de amparo el Fiscal extrae dos consecuencias: la primera, que en ningún caso cabe deducir de dichos hechos que Felipe hubiera consentido una decisión desestimatoria de su solicitud inicial, pues considera que, aun cuando no hubiera recurrido el Acuerdo de 26 de julio del Pleno del Ayuntamiento de Tomelloso, dicho acto tenía el mismo sentido que el acto presunto, que sí fue recurrido; la segunda conclusión que deduce el Fiscal es que la Sentencia de 30 de diciembre de 1998 no produjo el efecto de cosa juzgada, ya que esta resolución judicial dejó imprejuizada la cuestión de fondo debatida al inadmitir el recurso contencioso-administrativo interpuesto por entender que no había transcurrido el plazo legalmente establecido para considerar producido el acto presunto.

Tales conclusiones, a juicio del Ministerio Fiscal, ponen de manifiesto la irracionalidad de los argumentos esgrimidos por la Sala; argumentos que, al impedir que el recurrente pudiera obtener una decisión sobre el fondo de la cuestión planteada, determinan que, en su opinión, la resolución judicial impugnada sea contraria al derecho fundamental que consagra el art. 24.1 CE EDL 1978/3879. Por ello solicita que se otorgue el amparo solicitado, que se reconozca que se ha vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva del recurrente y que se anule el Auto de 17 de mayo de 2000, única resolución impugnada en amparo, ordenando la retroacción de las actuaciones al trámite procesal inmediatamente anterior para que el órgano judicial resuelva el recurso de súplica que ha sido interpuesto con pleno respeto del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva del recurrente en amparo.

UNDÉCIMO.- Por providencia de 6 de febrero de 2003, se señaló para la deliberación y votación de la presente Sentencia el día 10 del mismo mes y año.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- La cuestión que se plantea en el presente recurso de amparo consiste en determinar si la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, al considerar que el acto impugnado era confirmatorio de otro anterior

que había sido consentido y, en consecuencia, haber inadmitido el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra el mismo en virtud de lo dispuesto en el art. 28 LJCA EDL 1998/44323 , ha vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva del recurrente en amparo.

Como se ha señalado en los antecedentes, el Fiscal solicita el otorgamiento del amparo al considerar que la argumentación en la que la Sala fundamenta esta causa de inadmisión es irrazonable, pues, a su juicio, no puede reputarse como consentido un acto cuando contra el mismo se ha interpuesto recurso contencioso-administrativo, siendo indiferente, a estos efectos, que el acto recurrido fuera presunto y que posteriormente la Administración dictara una resolución expresa. Por ello entiende que, al no haberse aquietado el recurrente frente a la desestimación de su solicitud, y al no producir efectos de cosa juzgada la resolución que recayó en el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra la misma, pues se inadmitió el recurso por prematuro, dejando imprejuzgada, por tanto, la cuestión de fondo planteada, la Sala, al inadmitir el recurso contencioso-administrativo interpuesto por considerar que el acto impugnado es confirmatorio de otro anterior consentido y firme, ha adoptado una decisión irrazonable y, por tanto, lesiva del derecho fundamental que consagra el art. 24.1 CE EDL 1978/3879 .

Por el contrario, la representación procesal del Ayuntamiento de Tomelloso solicita la desestimación del recurso de amparo al considerar, por una parte, que el recurrente no ha agotado la vía judicial previa -art. 44.1 a) LOTC EDL 1979/3888 en relación con el art. 50.1 a) LOTC EDL 1979/3888 -, pues considera que ha sido su errónea actuación lo que ha impedido al órgano judicial efectuar un enjuiciamiento de fondo de la cuestión planteada; y, por otra, entiende que, en todo caso, la inadmisión del recurso contencioso-administrativo no vulnera el art. 24.1 CE EDL 1978/3879 , ya que, de acuerdo con la doctrina de este Tribunal, el derecho fundamental que este precepto constitucional consagra no garantiza en todo caso el derecho a un pronunciamiento sobre la cuestión de fondo, pues es también acorde con el derecho a la tutela judicial efectiva una decisión de inadmisión si la misma se adopta en virtud de una causa legalmente establecida y de forma razonada y proporcionada; circunstancias estas últimas que, al cumplirse en el supuesto que se examina, descartan, a su juicio, la existencia de la vulneración constitucional alegada.

SEGUNDO.- La primera cuestión que debe examinarse es si, como sostiene el Ayuntamiento de Tomelloso, el recurso de amparo incumple el requisito procesal exigido por el art. 44.1 a) LOTC EDL 1979/3888 y, por tanto, si la vía judicial previa se encuentra debidamente agotada, pues, como hemos afirmado de modo reiterado, los defectos insubsanables en los que pueda incurrir el recurso de amparo no pueden entenderse sanados porque la demanda haya sido inicialmente admitida -el cumplimiento de los requisitos procesales constituye una exigencia que establece la Ley Orgánica de este Tribunal EDL 1979/3888 para poder examinar las alegaciones formuladas en la demanda de amparo- y por ello las causas de inadmisibilidad pueden apreciarse, no sólo en la fase de admisión del recurso, sino también en la Sentencia (entre otras muchas, SSTC 352/1993, de 29 de noviembre, FJ 1 EDJ 1993/10809 ; 146/1998, de 30 de junio, FJ 2 EDJ 1998/8711 ; 123/2000, de 16 de mayo, FJ 3 EDJ 2000/11396).

En el presente caso debe rechazarse la causa de inadmisibilidad alegada, ya que lo que se plantea en este recurso de amparo es si el órgano judicial, al inadmitir el recurso contencioso-administrativo por considerar que el acto impugnado era confirmación de otro anterior que había sido consentido al no haber sido recurrido, ha vulnerado el derecho fundamental que consagra el art. 24.1 CE EDL 1978/3879 , y respecto de esta decisión se han agotado todos los recursos que razonablemente son exigibles en la vía judicial previa -se interpuso recurso de súplica contra el Auto por el que se inadmitió el recurso contencioso-administrativo-, por lo que debe entenderse cumplido el requisito procesal que establece el art. 44.1 a) LOTC EDL 1979/3888 .

TERCERO.- Una vez rechazada la causa de inadmisibilidad invocada por la representación procesal del Ayuntamiento de Tomelloso procede examinar si el órgano judicial incurre en la vulneración del art. 24.1 CE EDL 1978/3879 que le imputa el recurrente.

Como ha señalado, entre otras muchas, la STC 61/2000, de 13 de marzo (FJ 2) EDJ 2000/3173 , el derecho a la tutela judicial efectiva consagra el derecho fundamental a que un Tribunal resuelva en el fondo las controversias de derechos e intereses legítimos planteadas ante él, salvo que lo impida una causa de inadmisión fundada en un precepto expreso de una Ley, que a su vez sea respetuoso con el contenido esencial del derecho. De igual modo, como recuerda la Sentencia citada, es doctrina constitucional reiterada que el núcleo del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva lo constituye el derecho de acceso a la jurisdicción. De ahí que este Tribunal sostenga que el control sobre las decisiones de inadmisión debe ser más riguroso en los supuestos de acceso a la jurisdicción que en los casos de acceso al recurso, ya que en el primer supuesto dichas decisiones impiden obtener un pronunciamiento judicial sobre el fondo de los derechos e intereses sometidos a tutela.

Por otra parte hemos señalado también que el principio pro actione -principio que despliega su máxima eficacia en el ámbito de acceso a la jurisdicción- exige que los órganos judiciales, al interpretar los requisitos procesales legalmente previstos, tengan presente la ratio de la norma con el fin de evitar que los meros formalismos o entendimientos no razonables de las normas procesales impidan un enjuiciamiento de fondo del asunto, vulnerando las exigencias del principio de proporcionalidad (STC 61/2000, FJ 2 EDJ 2000/3173).

CUARTO.- Para apreciar si en este supuesto el órgano judicial, al inadmitir el recurso contencioso-administrativo en virtud de lo dispuesto en el art. 28 LJCA EDL 1998/44323 , ha vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva del recurrente en amparo debe analizarse, en primer lugar, si la ratio de la norma es compatible con el derecho fundamental que consagra el art. 24.1 CE EDL 1978/3879 .

Según dispone el art. 28 LJCA EDL 1998/44323 , "no es admisible el recurso contencioso-administrativo respecto de los actos que sean reproducción de otros anteriores definitivos y firmes y los confirmatorios de actos consentidos por no haber sido recurridos en tiempo y forma". Para comprender el sentido de esta regulación debe tenerse en cuenta que los actos confirmatorios -al igual que ocurre con los reproductivos a los que se refiere también el precepto legal que estamos examinando- no son en realidad actos nuevos, sino que se limitan a reiterar lo ya declarado en otra resolución anterior que es firme, por lo que, si se permitiera la impugnación de este tipo de actos, se estarían recurriendo en realidad actos que no son susceptibles de recurso, lo que supondría defraudar las normas que establecen estos plazos. De ahí que, para evitar esta consecuencia, el art. 28 LJCA EDL 1998/44323 establezca -como antes establecía el art. 40 a) LJCA de 1956 EDL 1956/42 - que no es admisible el recurso contencioso-administrativo respecto de este tipo de actos. En

definitiva, las mismas razones de seguridad jurídica que justifican la preclusividad de los plazos procesales son las que justifican que dichos plazos no puedan reabrirse forzando la producción de un acto cuyo contenido es el mismo que otro anterior que es firme por no haber sido recurrido en tiempo o forma. Así lo ha señalado este Tribunal refiriéndose al art. 40 a) LJCA de 1956 EDL 1956/42 , que regulaba esta causa de inadmisión en los mismos términos que lo regula el art. 28 LJCA de 1998 EDL 1998/44323 , al afirmar que el referido precepto "tiene el sentido, con carácter general, de evitar que el administrado pueda impugnar actos a los que ha dejado ganar firmeza por no haber interpuesto los correspondientes recursos, a través de la impugnación de otros que no gozan de autonomía, o que no son independientes, respecto de los primeros" (SSTC 126/1984, de 26 de diciembre, FJ 3 EDJ 1984/126 ; 48/1998, de 2 de marzo, FJ 4 EDJ 1998/2927 ; 143/2002, de 17 de junio, FJ 2 EDJ 2002/29188).

De este modo la finalidad que persigue este requisito procesal respeta el contenido esencial del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, pues concilia las exigencias que se derivan del principio de seguridad jurídica -que es, además, un principio constitucional (art. 9.3 CE EDL 1978/3879)- sin restringir el derecho a la tutela judicial efectiva de los posibles interesados en el acto, pues dicho acto, como se ha indicado, no es un acto nuevo, sino que se limita a reiterar el contenido de otro anterior que, en su momento, pudo ser impugnado. Todo ello, sin perjuicio, de que, al encontrarnos ante una causa de inadmisibilidad, que como tal, excluye el contenido normal del derecho, debe interpretarse en sentido restrictivo (SSTC 126/1984, de 26 de diciembre, FJ 3.c EDJ 1984/126 ; 48/1998, de 2 de marzo, FJ 4 EDJ 1998/2927 ; 143/2002, de 29 de mayo, FJ 2 EDJ 2002/29188), lo que impide su aplicación a supuestos distintos de aquellos que justifican la existencia de esta causa de inadmisibilidad.

QUINTO.- Una vez descartada la inconstitucionalidad de la causa de inadmisión prevista en el art. 28 LJCA EDL 1998/44323 queda por comprobar si la aplicación que ha efectuado de la misma el órgano judicial respeta el derecho fundamental que consagra el art. 24.1 CE EDL 1978/3879 .

Para ello debe partirse de la consideración de que, dada la finalidad a la que responde esta causa de inadmisión, la aplicación de la misma puede resultar problemática en aquellos supuestos en los que los actos administrativos impugnados resuelven una petición por la que el ciudadano ejerce un derecho al que el Ordenamiento jurídico reconoce un plazo de ejercicio que no coincide con los plazos establecidos con carácter general para impugnar los actos administrativos, aunque con anterioridad haya pretendido ejercer el derecho de que se trate y la Administración se lo haya denegado. Debe tenerse en cuenta que las resoluciones administrativas no producen un efecto equivalente al de la cosa juzgada, y por ello la existencia de una resolución administrativa por la que se desestima una petición, por sí misma, no priva al destinatario de la misma del derecho a reiterar esa petición en un momento posterior si todavía el Ordenamiento jurídico le concede acción para ello.

Pero eso no provoca que, desde la perspectiva constitucional, pueda objetarse la interpretación de la causa de inadmisión que analizamos en el sentido de que, en tales supuestos, pueda considerarse consentido el acto no impugnado y, en consecuencia, inadmisión el recurso en vía contenciosa, pues en definitiva es ese un problema de mera legalidad, que no compete a este Tribunal, ya que dicha interpretación sólo impone a quien pretende acceder a la jurisdicción la carga de impugnar previamente el acto, lo que en modo alguno puede estimarse ni arbitrario, ni desproporcionado.

Se trata, pues, de una cuestión de mera legalidad, por más que, desde la perspectiva del derecho fundamental, pudiera haber otras interpretaciones más favorables, cosa que no nos compete dilucidar. Como dijimos en la STC 160/1997 EDJ 1997/6373 , "cuando este Tribunal, en innumerables ocasiones, declara que una determinada cuestión de Derecho es 'de legalidad ordinaria' o expresión similar, con la ineluctable consecuencia de declararla ajena a su propia competencia, y propia exclusivamente de la de los Tribunales ordinarios, no por ello está despojando de toda consideración de constitucionalidad a dicha cuestión. La Constitución, por el contrario, y muy particularmente los derechos fundamentales, inspiran y alientan todo nuestro ordenamiento, hasta sus últimas o más modestas manifestaciones. Ahora bien, ello no puede implicar el que este Tribunal esté llamado a imponer su criterio determinando, hasta el último extremo, la medida en que todas y cada una de las interpretaciones de la legalidad, llamada ordinaria, deben quedar influidas por los contenidos constitucionales. Tal cosa equivaldría a extender el ámbito de las 'garantías constitucionales' (art. 123.1 CE EDL 1978/3879) que marca el límite de nuestra jurisdicción a la interpretación de todo el ordenamiento" (FJ 3).

FALLO

Denegar el amparo solicitado por Felipe.

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

Dada en Madrid, a diez de febrero de dos mil tres. Tomás S. Vives Antón, Presidente.- Pablo Cachón Villar.- Vicente Conde Martín de Hijas.- Guillermo Jiménez Sánchez.- Elisa Pérez Vera.- Eugeni Gay Montalvo, Magistrados.

VOTO PARTICULAR

Voto particular que formula el Magistrado D. Eugeni Gay Montalvo respecto de la Sentencia dictada en el recurso de amparo núm. 3544-2000.

Con absoluto respeto a la decisión mayoritaria, y de acuerdo con la opinión discrepante que defendí en la deliberación, me permito hacer uso de la posibilidad concedida por el art. 90.2 LOTC EDL 1979/3888 y disentir del fallo de la decisión así como de su fundamentación.

Mi discrepancia se produce en relación con el fundamento jurídico 5 de la Sentencia. Estoy plenamente de acuerdo con la idea que se afirma de que las resoluciones administrativas no producen un efecto equivalente al de la cosa juzgada.

Ahora bien, sobre tal premisa, no puedo compartir que el problema que el recurrente suscita sea tan sólo de legalidad, pues creo que tal punto de partida conduce a entender que, si el Ordenamiento jurídico le concede acción para ello, no se puede impedir al ciudadano que, ante la desestimación de una segunda petición con idéntico contenido, pueda posteriormente acudir a los órganos judiciales impetrando la tutela de sus derechos o intereses legítimos. Y ello porque, en caso contrario, se estaría privando al titular de este derecho o interés de la acción procesal que le permite la tutela judicial de los mismos y, en definitiva, vulnerando el derecho fundamental garantizado en el art. 24.1 CE EDL 1978/3879 .

Es decir, en estos peculiares casos, la falta o indebido ejercicio de una acción procesal o el defectuoso ejercicio de la misma contra la resolución administrativa no puede, en principio, determinar la pérdida del derecho material. Y digo en principio, porque entiendo que esta regla no resultaría de aplicación en aquellos casos en que el inicial acto administrativo declarase derechos a favor de terceros, habida cuenta de que, en tal caso, el derecho a la seguridad jurídica del tercero impediría a la Administración que pudiera pronunciarse sobre la cuestión ya sometida a su consideración.

En el presente caso, en el que se dan los presupuestos antedichos y no se declaran derechos a favor de terceros, entiendo que la inadmisión por parte del órgano judicial del recurso contencioso-administrativo por considerar que el acto impugnado era confirmación del Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Tomelloso de 26 de julio de 1996, constituye una aplicación de una causa de inadmisión contraria al derecho fundamental consagrado en el art. 24.1 CE EDL 1978/3879 pues el acto impugnado en el recurso contencioso administrativo no podía considerarse confirmatorio de otro anterior, sino como un acto nuevo; como una nueva resolución, que no puede impedir al recurrente una nueva y posterior solicitud cuando todavía el Ordenamiento le reconoce acción para ello.

En efecto, el referido acto administrativo, al haber sido dictado en respuesta a una solicitud por la que pretende ejercerse un derecho material (el pago de una supuesta deuda) al que el Ordenamiento atribuye su propio plazo de prescripción y no haber apreciado la Sala que la acción para el ejercicio de este derecho hubiera prescrito, entiendo que debe considerarse como una nueva resolución que, además, al no haber prescrito la acción no puede caracterizarse como un mecanismo para reabrir los plazos para recurrir una decisión que ya no es recurrible. Por este motivo, aunque con anterioridad la Administración se haya pronunciado sobre la existencia de la deuda cuyo pago se reclamaba, tal decisión no puede impedir que el recurrente pueda de nuevo solicitar su pago dentro del plazo que el ordenamiento le reconoce para el ejercicio de su derecho. No entenderlo así y aplicar, como hizo la Sala de lo Contencioso-Administrativo la causa de inadmisión del art. 28 LJCA EDL 1998/44323 para este peculiar supuesto, a mi juicio, supone efectuar una interpretación de la misma que no responde a la finalidad que la norma pretende conseguir y vulnera, por ello, el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva del recurrente en amparo, por haberle impedido, de esta manera, el acceso a la jurisdicción.

Por todo ello, y como consecuencia, entiendo que debió estimarse el recurso de amparo.

Y para que conste mi discrepancia, suscribo el presente Voto particular en Madrid, a doce de febrero de dos mil tres.