

y ordenación del turismo en el archipiélago (art. 29.14). No es necesario entrar a considerar las fórmulas que se utilizan en otros Estatutos. De todos modos, las distintas reglas de los Estatutos de las Comunidades en conflicto, que son los que consideramos en este caso, no creo que sean relevantes a los efectos de la decisión del conflicto. Coincido con la tesis de la Sentencia de que la promoción y ordenación del turismo, y dentro de este sector, el de las Empresas de hostelería, es competencia de las Comunidades Autónomas.

Disiento de que el Real Decreto 2288/1983 no respete esta competencia y ejercite competencia perteneciente a las Comunidades Autónomas. El Real Decreto se inserta en la promoción del turismo, arbitrando medidas que no son de ordenación del subsector de hostelería, pertenecen al campo de la promoción del mercado turístico tanto interno como internacional, regulando un elemento promocional (como es el otorgamiento de una distinción) que, al incorporarse a la publicidad que realice la Administración del Estado, influye en la mejora de la calidad del producto ofrecido, y orienta un turismo selectivo. Me parece por lo que paso a decir, que la promoción turística con el ámbito que decimos, el del mercado interior y el del mercado mundial, no invade competencias autonómicas: constituye una promoción o una actividad con incidencia inmediata en el mercado interior y en el mercado exterior, que si sería contraria a postulados constitucionales si esa promoción se orientara a favorecer a unas ofertas hoteleras de una nacionalidad o de una región y no a otras. No es ésta, sin embargo, la línea argumental por la que voy a seguir, aun creyendo que proporciona una base de fundamentación segura.

Está claro para mí que la competencia en materia de ordenación del turismo pertenece en exclusividad a las Comunidades Autónomas, y que dentro de esta ordenación se comprenden las técnicas de intervención, en su variedad, de autorizaciones, sanciones, vigilancia, etc., y, desde luego, en lo que se refiere en el subsector hostelero, el régimen de clasificación de los establecimientos. El Real Decreto no establece directa, ni tampoco indirectamente, una modificación en este régimen. Lo que hace es crear un distintivo (un elemento promocional lo llama el Real Decreto) y disponer que esta mención de calidad (que no sustituye ni altera las categorías) se incorpore a las publicaciones que con un designio de promocionar las ofertas mejoré el mercado turístico con tanta importancia en la entrada de divisas, y, en definitiva, en las que algunos han denominado exportaciones indivisibles.

Distinto es como opera el elemento «territorio», empleado en el artículo 148.1.18.ª de la Constitución y en algunos Estatutos para definir las competencias en materia de turismo, cuando se trata de «promoción» y «ordenación». Está bien claro, por ejemplo, en el Estatuto para las Islas Baleares que no ha incorporado ninguna referencia territorial para la competencia de «fomento y promoción del turismo» y si lo hace, sin embargo, para la competencia de

ordenación del turismo (art. 10.9); y responde a la distinción y naturaleza de la actividad de promoción, que se encontraría mermada si tuviera una localización territorial estricta. Quiere decirse que las definiciones competenciales de los Estatutos de Cataluña (art. 9.12) y de Valencia (art. 31.12), y de otros (como los del País Vasco, o Andalucía o de la Ley para Navarra) son a mi juicio una clara expresión de que la actividad de fomento o de promoción no tiene por lo general el riguroso límite territorial, que es inherente a la actividad de ordenación. Esto no puede llevar a negar la actividad de promoción desde áreas estatales dirigidas desde el conjunto nacional de la oferta turística a los mercados interior y mundial. Extremando el argumento podía decirse que los Estatutos que se mueven en la esfera del artículo 148.1.18.ª o los que correspondiendo a Comunidades de autonomía plena o de competencias ampliadas, «ab initio» mediante Ley Orgánica, han establecido, sin embargo, fórmulas idénticas o afines a la del artículo 148.1.18.ª tienen, en lo que se refiere tanto a la promoción como a la ordenación, el límite territorial específicamente establecido para sus competencias en materia de turismo. No es esto lo que defiendo en el presente voto; pero si que tratándose de promoción del turismo, no puede invocarse la competencia autonómica en la materia definida con fórmula amplia como es el caso de los Estatutos de Cataluña y Valencia, entre otros, o con la fórmula del art. 148.1.18.ª que es, entre otros, el supuesto del Estatuto de Canarias, para sostener que la promoción sobre ofertas turísticas dirigidas al mercado interior y al mercado exterior, y las medidas al respecto —de promoción y no de ordenación— con el propósito de estimular la calidad del producto turístico ofrecido y con ello incrementar la demanda, que es de lo que trata el Real Decreto 2288/1983, pertenezcan a área competencial en exclusividad de las Comunidades Autónomas. Esto no es así, en mi opinión. Las Comunidades Autónomas tienen competencia en materia de promoción del Turismo, pero esta competencia no se extiende —no puede extenderse— a la promoción que se refiere al conjunto de la oferta turística española, y que como tal promoción tiene una dimensión que no es localizable en una sola Comunidad. Ni la promoción de la oferta turística española invade competencias autonómicas, pues estas se contraen a la promoción turística de los subsectores de su territorio, ni podrían ceñirse las protagonizadas por la Administración del Estado a los sectores turísticos ubicados en un territorio y no en otros. No hay invasión de competencias autonómicas. Las competencias a las que se contrae el Real Decreto en conflicto en cuanto promoción del turismo contemplándose en su dimensión referida a toda España, no pueden ser vindicadas por las Comunidades Autónomas. En nada padece en mi opinión, la competencia autonómica en materia de turismo.

Madrid, 20 de diciembre de 1984.—Firmado y rubricado Jerónimo Arozamena Sierra.

629 Sala Primera. Recurso de amparo núm. 656/1983 y 10/1984. Sentencia núm. 126/1984, de 26 de diciembre.

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Manuel García Pelayo Alonso, Presidente; don Angel Latorre Segura, don Manuel Díez de Velasco Vallejo, doña Glorja Begoñá Cantón, don Rafael Gómez-Ferrer Morant y don Angel Escudero del Corral, Magistrados, ha pronunciado

#### EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

#### SENTENCIA

En los recursos de amparo acumulados núms. 656/1983 y 10/1984, formulados por el Procurador de los Tribunales don Juan Luis Pérez-Mulet y Suárez, en nombre y representación de doña Ana María Jesús Echevarría Arizmendi, doña María Jesús Fidalgo Guillermo, doña Elisa Revilla García, doña Ana María Corcés Pando, don Juan Martín González, doña Amparo Carbajo Sánchez, don Rafael López-Tarruella Bautista, don Salvador Vela Rodríguez, doña María Soledad de Vicente Martín, don Julian Olivas Pérez, doña María Asunción Ruiz Pérez, don Gerardo Fontán Barreiro, don Andrés Maroto Rodríguez, don José María Martín del Castillo, don Ricardo Miranda García, don Santiago Izco Sevillano, doña Carmen del Pozo Hernández, doña María Angeles Benito Rejon, doña María Antonia Monedero Mateo, doña Estrella Jimenez-Montesinos Casado, doña María Luisa Abad Cabrera, don Sixto Sihuato Castelo, doña María Dolores Alambra Alcázar, don Dionisio Pinedo Marín, doña María Carmen de Lamo Benito, doña María Angeles Monedero Mateo, don Octavio Aguar Monterde, don Francisco Ignacio Lobato Casado, doña Constanza Henares Gómez, don Luis Rodríguez Ruiz, don Luis Domínguez Arques,

doña María Isabel Toledano Toledano, doña María Teresa Fuentes Maso y doña Mercedes Gallego Cereceda, bajo la dirección del Letrado don Eduardo García de Enterría, contra Sentencias de la Sala Quinta del Tribunal Supremo, respectivamente, de 11 de julio de 1983 (recaída en el recurso contencioso-administrativo núm. 512.704) y de 25 de noviembre de 1983 (recaída en el recurso contencioso-administrativo núm. 513.816). En el recurso han comparecido el Abogado del Estado y el Ministerio Fiscal, y ha sido ponente el Magistrado don Rafael Gómez-Ferrer Morant, quien expresa el parecer de la Sala.

#### I. ANTECEDENTES

1. Dada la existencia de dos recursos acumulados, debe señalarse que la exposición de los antecedentes se efectúa separadamente en relación a cada uno de ellos. Los ocho siguientes se refieren al recurso de amparo 656/1983 y los restantes, hasta el relativo al señalamiento, se dedican al recurso núm. 10/1984.

2. En 1 de octubre de 1983 el Procurador de los Tribunales don Juan Luis Pérez-Mulet y Suárez, en nombre y representación de doña Ana María Jesús Echevarría Arizmendi y 33 más, formula recurso de amparo (núm. 656/1983) contra la Sentencia de la Sala Quinta del Tribunal Supremo de 11 de julio de 1983, que declaró inadmisibile el recurso contencioso-administrativo núm. 512.704, con la suplica de que se dicte Sentencia por la que se declare haber lugar al otorgamiento del amparo y se restablezca a los recurrentes en la integridad de su derecho a una total defensa, declarando improcedente e inexistente la inadmisibilidad declarada y ordenando lo necesario para que con revocación de la Sentencia impugnada se dicte otra por la Sala mencionada en el propio recurso contencioso-administrativo, con la expresa indicación de que deberá en la misma entrar a conocer de las cuestiones de fondo de las resoluciones recurridas (coeficiente atribuido a los recurrentes)

y deberá decidir la regularidad o no a derecho a toda cuestión de legalidad que se plantee en relación con los Decretos y actos objeto de aquel recurso, ésto es, con el coeficiente multiplicador de los recurrentes y con todo lo demás que se estime necesario para la efectividad del amparo que se otorgue.

3. Los antecedentes que fundamentan la demanda son los siguientes:

a) Los actores interpusieron en su momento recurso contencioso-administrativo ante la Sala Quinta del Tribunal Supremo que se tramitó con el núm. 512.704, y que iba dirigido contra sus nóminas de haberes del mes de junio de 1981 hechas efectivas a 1 de julio de 1981, e indirectamente contra el Decreto 192/1967, de 2 de febrero (y por extensión contra los Decretos 187/1967, de 2 de febrero —régimen de jornada incompleta—, y 2344/1972, de 7 de julio —régimen de jornada normal—), en cuanto aquellas nóminas en lo que era objeto de impugnación suponían un reflejo y ejecución de éstos, que indebida e ilegítimamente, a juicio de los demandantes, asignaron al Cuerpo al que pertenecen (que es el de Farmacéuticos Titulares del Ministerio de Trabajo, Sanidad y Seguridad Social) el coeficiente multiplicador 4, en vez del 5 como legítimamente y en derecho les corresponde, y, asimismo, contra la desestimación presunta por silencio del recurso de reposición interpuesto ante el Consejo de Ministros mediante escrito de 6 de julio de 1981, y de la petición subsidiaria que tal escrito contiene para tramitar expediente de declaración de nulidad de pleno derecho, al amparo del art. 109 de la Ley de Procedimiento Administrativo, del Decreto recurrido.

b) En la demanda se sostenía ya la fiscalización obligada del fondo del asunto, puesto que no concurría causa de inadmisibilidad procesal real al tratarse de un recurso indirecto contra un Reglamento, admisible y procesalmente viable, incluso antes de la Constitución.

c) Por Sentencia de la Sala Quinta del Tribunal Supremo de 11 de julio de 1983 —acompañada por el actor— se ha fallado el recurso contencioso-administrativo en el sentido de declarar inadmisibles los recursos interpuestos contra las nóminas de los haberes del mes de junio de 1981 y contra el Decreto 192/1967, de 2 de febrero. La procedencia de la inadmisibilidad se razona en los dos primeros considerandos que dicen así:

«Considerando: Que esta Sala en Sentencias de 24 de septiembre de 1980 y de 3 de marzo del año en curso, para supuestos idénticos al que aquí se contempla, ha decidido que en los casos en que el recurso contencioso se interpone contra nóminas de haberes correspondiente a un mes determinado combatiéndose a la vez de modo indirecto el Decreto que les sirve de cobertura —en el caso los que se citan en los vistos— todo ello con el designio de obtener la declaración de no estar ajustados a derecho tanto la norma como las nóminas por indebido señalamiento de coeficientes, con la consiguiente liquidación de atrasos, procede declarar la inadmisibilidad del recurso al amparo de la letra c) del art. 83 en relación con el párrafo a) del art. 40, ambos de la Ley de esta jurisdicción, puesto que las nóminas al tener aquí la consideración de actos de aplicación individual de la norma, sin que esta fuera impugnada directamente en su ocasión, suponen la confirmación de actos anteriores consentidos, singularmente el Decreto base regulador de los coeficientes; continuidad en la producción de tales actos que se demuestra por la misma petición de la demanda de que se ordene la práctica de liquidaciones de atrasos, olvidando la firmeza del Decreto en cuestión y el dato de venir percibiendo remuneraciones con arreglo a tal norma, por lo que aquí también se hace acoger el motivo de inadmisibilidad que invoca la Abogacía del Estado, con excusa de examinar otros que propone.

Considerando: Que como al propio tiempo los recurrentes articulan otra pretensión, cualitativamente diferente, y ya desde el escrito de reposición interpuesto ante el Consejo de Ministros, origen de la problemática anterior, consistente en que la Administración debe y está obligada a declarar la nulidad de los Decretos impugnados en aplicación del art. 110 de la Ley de Procedimiento Administrativo en relación con el art. 47 de la misma, hay que decidir con la Abogacía del Estado que esta pretensión, aunque presentada como subsidiaria, es tema autónomo y principal, formulado en vía de petición y que no ha merecido respuesta concreta de la Administración, por lo que ha debido denunciarse la mora, como impone el art. 38 de la Ley jurisdiccional para que pueda considerarse desestimada la petición al efecto de formular frente a esta denegación presunta el recurso jurisdiccional; y como no ha ocurrido así no puede afirmarse que haya acto recurrible conforme al art.

82, c), de la Ley jurisdiccional, procediendo que también en este particular declaremos la inadmisibilidad del recurso.»

4. La fundamentación jurídica de fondo de la demanda se concreta en la alegación de que la Sentencia impugnada les ha producido indefensión, con violación del art. 24.1 de la Constitución, al aplicar una causa de inadmisión inexistente; lo que, según la Sentencia del Tribunal de 26 de julio de 1983 («Boletín Oficial del Estado» de 18 de agosto), supone la producción de indefensión. En apoyo de esta posición, se aducen las razones siguientes:

a) La procedencia formal del recurso contencioso no ofrecía la menor duda, en cuanto se dirigía por vía indirecta contra una disposición de carácter general, habiéndose interpuesto recurso de reposición en tiempo y forma con carácter previo al contencioso-administrativo y precisamente ante el Consejo de Ministros en virtud de lo dispuesto en el art. 113.2 de la Ley de Procedimiento Administrativo.

b) Las nóminas son, en todo caso y sin posible duda, medidas de aplicación del Decreto indirectamente recurrido, por lo que por tal motivo no puede discutirse la admisibilidad del recurso.

c) La admisibilidad del recurso contencioso es procedente al concurrir todos los requisitos de orden formal legalmente exigidos. Después de señalar que se impugnaban de forma inmediata y directa las nóminas de los recurrentes como actos aplicativos de un Decreto que a su vez es objeto de impugnación indirecta por no ajustarse a derecho, y de referirse al contenido de los arts. 39.2 y 4, y 28.1, a), y 2, de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJCA), afirma que la legitimación de los recurrentes era obvia por tratarse de funcionarios públicos directamente lesionados en sus derechos de contenido económico, sin que fuera obstáculo de ningún tipo su condición de personas individuales, dado que no se trataba de la impugnación directa de un Reglamento sino de una medida aplicativa del Reglamento basado en la ilegalidad de sus preceptos.

d) Frente a los argumentos de la Sentencia referidos a la inadmisibilidad, afirma que el plazo de un mes para recurrir en reposición un Decreto asignador de coeficientes no cuenta para nada si este recurso no lo es por vía directa contra el Reglamento. Lo que se impugna son medidas de ejecución del Decreto, siendo indiferente que se haya o no hecho uso del recurso directo (art. 39.4, LJCA); todavía más cuando muchos de los recurrentes habían accedido al Cuerpo varios años después de publicarse en el «Boletín Oficial del Estado» el Decreto de autos, en cuyo caso difícilmente puede decirse que lo consintieron cuando ni siquiera podían recurrir al no ser por aquel entonces funcionarios del Cuerpo cuyo coeficiente se cuestiona.

e) A continuación la demanda sostiene, con apoyo en la Sentencia del Tribunal núm. 68/1983, de 26 de julio, que la declaración de inadmisibilidad sobre la base de una causa inexistente comporta una indefensión que viola el art. 24.1 de la Constitución. Y éste es el supuesto que se ha producido, porque los preceptos legales y la jurisprudencia interpretativa de ellos resultan hoy completamente inaplicables y han de considerarse derogados a partir de la Constitución, que establece el derecho fundamental contenido en su art. 24.1, cuya trascendencia y alcance pone de manifiesto, para indicar seguidamente que la fundamentación de la Sentencia —que transcribe— vulnera el derecho fundamental.

La ilegalidad de un Reglamento, añade, comporta siempre la nulidad de pleno derecho, con las consecuencias que indica en orden a que tal nulidad no se encuentra sometida a plazo, no exige petición previa de nadie, debe declararse en cualquier momento, incluso de oficio, por la Administración o los Tribunales, siendo intrascendente el paso del tiempo y el consentimiento de los afectados. Esta nulidad se encuentra establecida en el Código Civil (art. 1.º 2), Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado (arts. 26 a 28) y Ley de Procedimiento Administrativo (art. 47.2), por lo que hay que admitir y aplicar todas las consecuencias de esta solución en los aspectos formales del acceso a la justicia, que por su misma esencia y razón de ser jamás pueden impedir la declaración judicial de nulidad de un Reglamento.

f) El administrado que recurre por vía indirecta tardía un Reglamento ilegal, siempre nulo de pleno derecho, y que no lo hace por vía indirecta contra el acto inicial o primero de aplicación, cuando ésta es susceptible de operar sucesiva o periódicamente, lo único que ha hecho ha sido no utilizar su derecho de recurso en aquélla o en aquellas ocasiones anteriores. Si se quiere podríamos admitir —continúa la demanda— que ha consentido unas medidas de aplicación y hasta habrá podido dejar prescribir derechos económicos o de cualquier otro tipo. Pero lo que no ha hecho de ninguna forma ha sido consentir el Reglamento y menos en absoluto ha podido convalidar la ilegalidad de éste, entre otras cosas porque esa convalidación está fuera de sus facultades jurídicas. Toda esta doctrina, añade, se encuentra hoy fortalecida por el art. 106.1 de la Constitución, siendo también relevante lo dispuesto por el

art. 103.1 de la misma, en cuanto desarrollan en el ámbito del derecho administrativo el derecho fundamental del art. 24.1 de la Constitución.

Por último —con el carácter de consideración adicional— la representación de los actores se refiere a la justicia material del caso.

5. Por providencia de 14 de diciembre de 1983, la Sección acordó admitir a trámite la demanda y requerir atentamente al Tribunal Supremo para el envío de las actuaciones, interesándose al propio tiempo se emplace a quien fuera parte en el recurso contencioso.

6. Por providencia de 25 de enero de 1984, la Sección acordó tener por recibidas las actuaciones y por personado, y parte al Abogado del Estado, concediendo un plazo de veinte días al mismo, al Procurador señor Pérez Mulet y al Ministerio Fiscal, para que dentro de dicho término pudieran formular alegaciones.

7. En 9 de febrero de 1984, la representación del actor presenta escrito de alegaciones en el que reitera las contenidas en su escrito de demanda, si bien añade diversas consideraciones en orden a la situación producida como consecuencia de una nueva Sentencia de la Sala Quinta del Tribunal Supremo de 25 de noviembre de 1983, contra la que ha interpuesto también recurso de amparo y solicitando su acumulación al presente recurso.

8. El 23 de febrero de 1984, el Abogado del Estado presenta escrito de alegaciones en el que solicita se dicte Sentencia denegando el amparo solicitado, sobre la base de las consideraciones siguientes:

a) En primer lugar el Abogado del Estado efectúa una referencia a los antecedentes y planteamientos del recurso, para sostener seguidamente que no existe la alegada lesión del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva. Esta apreciación se fundamenta en una consideración de la doctrina establecida por el Tribunal en sus Sentencias 11/1982 y 68/1983, de acuerdo con las cuales viola el art. 24.1 de la Constitución la inadmisibilidad declarada sobre la base de una causa inexistente o con error patente, lo que exige, a su juicio, o que el supuesto fáctico sobre el que descansa la declaración de inadmisibilidad se declare inexistente o, no siendo así, que el razonamiento que aplica la pertinente norma procesal de admisión sea manifiestamente erróneo, circunstancias que no se dan en la Sentencia impugnada, pues, por otra parte, la existencia de los supuestos fácticos sobre los que descansa la inadmisibilidad declarada queda demostrada por la propia demanda donde lo que se cuestiona es la corrección de los razonamientos jurídicos empleados, y, por otra, tampoco la interpretación dada a los arts. 18. 4.º a) y 83. c) de la LJCA, puede calificarse como patentemente errónea, afirmación que pasa a justificarse con respecto a las pretensiones formuladas en el recurso contencioso por los actores.

En relación a la primera pretensión —impugnación indirecta de los Decretos por medio de la impugnación dirigida frente a las nóminas de haberes que les dieron aplicación—, la Sentencia impugnada hace jugar la excepción de acto consentido, con lo cual no convalida Reglamento alguno viciado de nulidad radical, pues precisamente al producirse la inadmisión la Sentencia no prejuzga ni a favor ni en contra la existencia de nulidad del Decreto, nulidad que podrá llegar a declararse jurisdiccionalmente, con la única salvedad de que la declaración no podrá derivar de una impugnación dirigida frente a acto en que concurre la circunstancia de ser confirmatorio de otro anterior consentido. Con ello, continúa el Abogado del Estado, no se produce indefensión alguna, pues la tesis de la Sentencia impugnada resulta apoyada por los arts. 40. a) y 83. c) de la LJCA que, respecto del tratamiento procesal de los actos consentidos, no establece un régimen singular que imponga la admisibilidad por la circunstancia de que no sólo se impugne un acto, sino, a través de él e indirectamente, una norma reglamentaria; con ello, tampoco resulta menoscabada la función jurisdiccional sobre las normas reglamentarias que consagran los arts. 103.1 y 106.1 de la Constitución, pues continúan siendo controladas por los tribunales, por más que quienes consienten un acto administrativo vean vedadas sus posibilidades de impugnar los actos que sean reproducción o confirmación de aquél, por último, esta interpretación tampoco contradice las características propias de la nulidad de pleno derecho de las normas reglamentarias, ya que de darse tal vicio en las aplicadas (lo que no puede prejuzgarse) no se sana por la Sentencia, la cual declara inadmisibile la impugnación formulada frente al acto confirmatorio de otros consentidos, por otra parte la referida inadmisión no impide que, impugnando otros actos en los que no concurre la circunstancia expresada en el art. 40. a), de la LJCA o por medio del art. 109 LPA, pueda atacarse la supuesta nulidad.

b) Tampoco la inadmisión de la segunda pretensión incurre en error patente, a juicio del Abogado del Estado. En efecto, si bien el art. 109 de la Ley de Procedimiento Administrativo configura lo que se ha llamado un remedio extraordinario frente a las nulidades de pleno derecho, que puede ser actuado no sólo de oficio sino también a instancia de parte, es criterio unánime el que diferencia

esa instancia del recurso. Como tal instancia (petición en la dicción de la Sentencia recurrida), es clara la aplicabilidad a la misma del art. 38 de la LJCA, con arreglo al cual los actores debieron denunciar la mora, por lo que, dado el incumplimiento de este requisito, mal puede decirse que el Tribunal Supremo esté operando sobre una causa de inadmisión [la del art. 82, c), LJCA] inexistente, o padeciendo error patente. El Abogado del Estado afirma a continuación que no existe resultando de indefensión, pues la propia vía del art. 109 de la Ley de Procedimiento Administrativo permitiría a los actores promover el remedio de la nulidad radical, con independencia de cual haya sido su fecha de ingreso en el cuerpo funcional; pero además, tratándose en este caso de una supuesta discriminación por comparación con otros cuerpos, más que una impugnación de los Decretos lo que en realidad se venía a pretender era su modificación, por lo que mal puede arguirse indefensión.

c) Finalmente el Abogado del Estado efectúa una breve referencia a las consideraciones adicionales de justicia material contenidas en la demanda; epígrafe en el que señala, además, que no cabe prejuzgar si, aparte de la causa de inadmisión declarada, concurre alguna otra u otras, como pudieran ser las restantes invocadas en vía contencioso-administrativa, que la Sala Quinta del Tribunal Supremo no entró a examinar.

9. El Fiscal ante el Tribunal Constitucional entiende que no procede estimar el recurso, al no resultar lesionado por la resolución impugnada derecho ni garantía fundamental susceptible de amparo. Después de referirse a los antecedentes, el Ministerio Fiscal formula, en síntesis, las siguientes alegaciones:

a) La cuestión planteada en el presente recurso se reduce a la consideración de si la causa de inadmisibilidad reconocida en la sentencia que se impugna es ajustada a derecho. El Tribunal Supremo entendió, aplicando doctrina propia anterior, cuya cita concreta hace, que la nomina de haberes «al tener aquí la consideración de actos de aplicación individual de la norma, sin que ésta fuera directamente impugnada en su ocasión, supone la confirmación de actos anteriores consentidos, singularmente el Decreto base regulador de los coeficientes», que se está en presencia de lo dispuesto en el art. 40. a) de la LJCA, y que consiguientemente el recurso había de inadmitirse conforme al art. 83. c), de la misma. Los recurrentes quieren ahora combatir esta interpretación que consideran arbitraria, pero tal pretensión no parece que pueda salir de la esfera de la legalidad, lo que convierte este proceso en una nueva instancia, tantas veces rechazada por la jurisprudencia constitucional.

b) De acuerdo con la doctrina sentada por el Tribunal en su Sentencia 68/1983, del mero hecho de la inadmisión no puede desprenderse que se vulnere el art. 24.1 de la Constitución, como afirma la demanda. El Tribunal Supremo en esta ocasión inadmitió el recurso en virtud de resolución motivada en derecho y aplicando criterio ya establecido prudentemente, así queda cumplido en debida medida el derecho a la tutela judicial, frente a la cual los recurrentes mantienen una interpretación diferente de los preceptos aplicables, planteando una cuestión que no trasciende de la esfera de la legalidad y cuya decisión incumbe al órgano jurisdiccional de acuerdo con los arts. 117.3 y 120.3 de la Constitución.

c) Tampoco resulta atendible el argumento de que el art. 24.1 de la Constitución haya derogado los preceptos legales sobre inadmisión de recursos y la jurisprudencia interpretativa de ellos, pues los presupuestos procesales, entre los cuales se encuentra la causa de inadmisión aplicada (o que, al menos, es asimilable a ellos) son una exigencia lógica, y la Constitución, como es de razón, ni los ha suprimido ni siquiera se ha declarado sobre ellos.

d) Finalmente se argumenta en la demanda que el Decreto en cuestión es nulo de pleno derecho y, como tal, ningún efecto válido puede producir, afirmación que no se corresponde con el art. 47 de la Ley de Procedimiento Administrativo, que señala las causas taxativas de nulidad de pleno derecho, la cual ha de distinguirse de la anulabilidad (arts. 47 y 48 de la LPA), sin que los recurrentes hagan ningún esfuerzo por razonar que el Decreto referido puede estar incurrido en motivo de nulidad.

e) Por último el Ministerio Fiscal se refiere a la Sentencia del Tribunal 68/1983, antes mencionada, exponiendo que no guarda ninguna relación plausible con el caso suscitado, que permita considerarla como antecedente útil.

10. En 4 de enero de 1984, el Procurador de los Tribunales don Juan Luis Pérez Mulet y Suarez, en nombre de doña Ana María Jesús Echevarría Arizmendi y 33 más, formula recurso de amparo contra la Sentencia de la Sala Quinta del Tribunal Supremo de 25 de noviembre de 1983 recaída en el recurso contencioso número 513.816, interpuesto por los ~~señores~~ del amparo, por entender que viola los arts. 24.1 y 14 de la Constitución. En la demanda se solicita se dicte sentencia por la que se declare que ha lugar al otorgamiento del amparo y se restablezca a los recurrentes en la integridad de su derecho a una total defensa y a un trato

igualitario con los demás funcionarios públicos que están en idéntico caso, declarando improcedente e inexistente la admisibilidad declarada y ordenando lo necesario para que, con revocación de la Sentencia impugnada, dicha Sala vuelva a dictar Sentencia con la expresa indicación de que deberá en la misma entrar a conocer de las cuestiones de fondo de las resoluciones recurridas (coeficiente atribuido a los recurrentes) y deberá decidir la regularidad o no a derecho de toda cuestión de legalidad en relación con los Decretos y actos recurridos en aquel recurso, esto es, con el coeficiente multiplicador de los recurrentes que deberá ser idéntico al de Cuerpos y Escalas que están en su mismo caso, y con todo lo demás que se estime necesario para la efectividad del derecho que se otorgue.

Por otro sí solicita la acumulación de este recurso al que con el número 656/1983 se sigue ante esta Sala por los mismos recurrentes y sobre idénticos problemas.

El recurso contencioso iba dirigido contra el acuerdo del Ministerio de Hacienda de 17 de diciembre de 1981 por el que se desestimaba expresamente el recurso de reposición interpuesto por los demandantes contra sus nóminas del mes de junio de 1981, e indirectamente contra el Decreto 192/1967, de 2 de febrero (y por extensión contra los Decretos 187/1967, de 2 de febrero —régimen de jornada incompleta—, y 2344/1972, de 7 de julio —régimen de jornada normal—).

En la demanda se reiteran los antecedentes y fundamentos jurídicos de la anteriormente formulada, si bien respecto a estos últimos conviene poner de manifiesto dos extremos:

a) En cuanto a la vulneración del art. 24.1 de la Constitución, se afirma que la Sentencia impugnada no sólo reitera la doctrina de que los actos de aplicación de un Decreto nulo son válidos si no se recurre el primero de ellos, sino que elude también el estudio de la cuestión subsidiaria (la nulidad de pleno derecho del Decreto impugnado), pese a que en esta ocasión había existido un acto expreso desestimatorio del recurso de reposición y por ende también de la petición subsidiaria que contenía.

b) Respecto a la violación del principio de igualdad, remite a los fundamentos de derecho de la demanda en el recurso contencioso —que acompaña— y especialmente a los ejemplos de casos idénticos en todo de funcionarios que recibieron un coeficiente 5 por Sentencia de la propia Sala Quinta del Tribunal Supremo.

c) Los considerandos de la Sentencia impugnada en los que se fundamenta de modo inmediato su fallo son los dos siguientes:

«Considerando: Que al basarse el recurso en la aplicación individual de una disposición general, referida concretamente a las nóminas del mes de junio de 1981, incide en la causa de inadmisibilidad del apartado c) del art. 82, en relación con el art. 40, a), ambos de la Ley rectora de esta jurisdicción, pues este acto de aplicación del coeficiente establecido por el Decreto 192/1967, de 2 de febrero, para el Cuerpo de Farmacéuticos Titulares, se ha venido produciendo todos los meses desde la vigencia del mismo sin que fuera impugnada, lo que determina que el acto recurrido es confirmatorio de otros anteriores por no haber sido recurridos en tiempo y forma; continuidad en la producción de tales actos que se demuestra por la petición que los actores concretan en la súplica de su demanda de que se ordene lo necesario para la liquidación y abono de los atrasos que correspondan "desde la fecha del Decreto impugnado", lo que da lugar a la inadmisibilidad del recurso promovido, pues como tiene ya declarado esta Sala en la Sentencia citada por el Abogado del Estado, de 24 de septiembre de 1980, la posibilidad de impugnar el acto de aplicación de una disposición general, se refiere al primer acto que tenga tal carácter y no al que se produce, como en este concreto caso, al cabo de casi quince años de llevarse resolviendo en el mismo sentido mensualmente, conclusión a la que hemos llegado a la que no puede oponérsele la pura y simple afirmación que se hace en el folio cinco de la demanda formulada, de que los recurrentes han accedido al cuerpo varios años después de publicarse en el "Boletín Oficial del Estado" el Decreto impugnado, pues aparte de que los hoy demandantes, en ningún momento, ni en vía administrativa ni en esta jurisdiccional han puntualizado, como deberían hacerlo, la fecha en que cada uno de ellos adquirieron la cualidad de funcionarios, dicha afirmación, que ni siquiera se ha intentado probarla, está, por otro lado, en abierta contradicción con lo que como anteriormente hemos puntualizado suplican en su demanda; independientemente de que siempre resultaría que a los que se encontrasen en esta situación, es decir, ingresados en el Cuerpo de Farmacéuticos Titulares con posterioridad a la entrada en vigor del Decreto impugnado, se les había venido abonando sus

haber desde la fecha de su ingreso, sin que en momento alguno, hasta recurrir contra las nóminas correspondientes al mes de junio de 1981, hubiesen impugnado las nóminas anteriores ni indirectamente el Decreto que las nóminas aplicaban.

Considerando: Que respecto a la pretensión con carácter subsidiario formulada en otros ya desde el recurso de reposición interpuesto el 6 de julio de 1981 ante el Consejo de Ministros, consistente en que la Administración debe y está obligada a declarar la nulidad de los Decretos impugnados en aplicación de los arts. 109 y 110, en relación con el 47, todos ellos de la Ley de Procedimiento Administrativo, la Sala ahora tiene que reiterar como dijo en su Sentencia de 11 de julio del corriente año, que dicha cuestión, aunque presentada como subsidiaria, es tema autónomo y principal formulado en vía de petición, por lo que, si bien es cierto que la resolución dictada por el Ministerio de Hacienda en 17 de diciembre de 1981 se limita a resolver los recursos de reposición interpuestos por doña Ana María Jesús Echevarría Arizmendi y 52 más, contra nóminas de los haberes, guardando un "significativo" silencio, así lo califican los recurrentes, sobre esa petición subsidiaria a la que ni siquiera se menciona, ello es debido a que tal cuestión no entra en el ámbito de la competencia del Órgano que decidía el recurso de reposición como cuestión principal suscitada, por lo que no puede decirse ni que la misma haya sido expresamente desestimada, ni que sea recurrible en esta vía jurisdiccional, por lo que a tenor de lo establecido en el art. 82, c), en relación con el 37, ambos de la Ley reguladora de la jurisdicción, procede que también en este particular declaremos la inadmisibilidad del recurso.»

11. Por providencia de 29 de febrero de 1984, la Sección acordó otorgar a los recurrentes y al Ministerio Fiscal un plazo de diez días para que pudieran formular las alegaciones que estimasen pertinentes en orden a la posible concurrencia de una causa de inadmisión parcial de la demanda en cuanto la alegada vulneración del principio de igualdad, por no haberse agotado la vía judicial previa consistente en el recurso de revisión. Previa la correspondiente tramitación, en la que el Ministerio Fiscal alegó también que no parecía aconsejable la acumulación por los diversos trámites en que se encontraban uno y otro recurso, por Auto de 11 de julio de 1984 la Sección acordó admitir el recurso y requerir atentamente al Tribunal Supremo para el envío de las actuaciones con emplazamiento de quienes fueron parte en el proceso. Asimismo, por Auto de la misma fecha, la Sala acordó la acumulación del recurso núm. 10/1984 al que se sigue bajo el núm. 656/1983, suspendiéndose la tramitación de éste hasta que aquél se encuentre en la misma fase procesal.

12. Por providencia de 3 de octubre de 1984, la Sección acordó tener por recibidas las actuaciones y por personado y parte al Abogado del Estado, y otorgar un plazo común de veinte días para alegaciones a los solicitantes del amparo, al Abogado del Estado y al Ministerio Fiscal.

13. En 24 de octubre de 1984, el Fiscal ante el Tribunal formula escrito de alegaciones en el que da por reproducidas enteramente las formuladas en el recurso de amparo núm. 656/1983, que estima son aplicables al 10/1984, dada la cabal identidad entre uno y otro. La única diferencia en la segunda demanda es la invocación como vulnerado del derecho a la igualdad, extremo sobre el que el Fiscal suscitó su inadmisibilidad en el trámite de alegaciones para la admisión del recurso, por falta manifiesta de contenido [50.2, b), LOTC]. Los propios recurrentes, añade, vienen a abonar el razonamiento expuesto en dicho trámite, cuando reconocen que las Sentencias ofrecidas como término de comparación no son válidas para ir a un recurso de revisión, lo que en definitiva significa que no hay esa igualdad sustancial que se requiere para entrar a considerar una posible desigualdad discriminatoria en la aplicación de la Ley.

Por último, el Fiscal sostiene la procedencia de las causas de inadmisión apreciadas por el Tribunal Supremo en las dos Sentencias impugnadas, y entiende que no procede otorgar el amparo constitucional solicitado.

14. El Abogado del Estado formula escrito de alegaciones en 30 de octubre de 1984, con la súplica de que se dicte Sentencia denegando el amparo.

a) En primer lugar, el Abogado del Estado pone de manifiesto la identidad de hechos y fundamentos jurídicos entre los amparos acumulados 656/1983 y 10/1984, lo que justifica que haga una remisión expresa a su anterior escrito de alegaciones de 21 de febrero de 1984.

b) En segundo término se refiere a las cuestiones nuevas que plantea el recurso 10/1984, que son las relativas a la violación del

principio de igualdad y la existencia de una resolución expresa del recurso de reposición.

En cuanto a la pretendida vulneración del principio de igualdad, el Abogado del Estado sostiene que sólo podría en su caso haber sido apreciada si el recurso hubiera sido admisible, pues al haber declarado inadmisibile el recurso no se ha producido una decisión sobre el fondo.

Respecto a la existencia de una resolución expresa del recurso de reposición, afirma que ello no impide la declaración de inadmisibilidad de la petición de declaración de nulidad de pleno derecho de los Decretos, porque en realidad no existe ninguna diferencia entre los casos resueltos por las Sentencias objeto de los recursos de amparo acumulados, toda vez que ni el acuerdo del Ministerio de Hacienda de 17 de diciembre de 1981 contiene resolución alguna respecto de dicha pretensión anulatoria autónoma ni, en puridad, podría contenerla, habida cuenta la incompetencia en que habría incurrido, de acuerdo con la Orden ministerial de 12 de diciembre de 1960, de haber resuelto sobre dicha petición; por ello, y como quiera que los recurrentes siguen sin haber denunciado la mora en la resolución de la petición anulatoria al efecto deducida en el mismo escrito de interposición del recurso de reposición resuelto por el mencionado acuerdo del Ministerio de Hacienda, es lo cierto que no hay acto administrativo presunto susceptible de impugnación (arts. 37 y 38 de la LJCA y 94 de la LPA).

15. La representación de los actores formula escrito de alegaciones en el que reitera sus pretensiones, si bien, después de repetir los razonamientos contenidos en la demanda, formula una última alegación a la que titula «Recapitulación y propuestas», en la que señala que propone tres soluciones escalonadas en orden de subsidiariedad, que son las siguientes:

a) Admisión plena del recurso de amparo en todos sus aspectos, con pronunciamiento expreso del Tribunal sobre la indefensión y sobre la violación de la igualdad.

b) Admisión plena del recurso de amparo en los aspectos de indefensión y su estimación declarativa de un mandato al Tribunal Supremo para que falle el fondo y lo haga respetando el principio de igualdad y siguiendo el criterio mantenido en casos precedentemente iguales.

c) Admisión plena del recurso de amparo en los aspectos de indefensión y remisión del asunto al Tribunal ordinario contencioso-administrativo para que falle su fondo, con reserva a la parte actora de su derecho a recurrir, en su caso, en vía extraordinaria de revisión si se diese una Sentencia contradictoria con otros precedentes, y una vez agotada esta vía extraordinaria, acudir al amparo constitucional para restablecer la igualdad, supuesto que habría de producirse si se hubiera dictado Sentencia desestimatoria de la jurisdicción contencioso-administrativa, tanto en vía ordinaria como en vía extraordinaria de revisión.

16. Por providencia del 12 de diciembre de 1984 se señaló para deliberación y votación el día 19 siguiente.

## II. FUNDAMENTOS JURIDICOS

1. La cuestión que plantea el presente recurso es la de determinar si las resoluciones judiciales impugnadas han vulnerado los arts. 24.1 y 14 de la Constitución.

2. El art. 24.1 de la Constitución establece el derecho de todas las personas a obtener la tutela efectiva de los Jueces y Tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos sin que, en ningún caso, pueda producirse indefensión. Este derecho se habría violado por las Sentencias impugnadas al declarar inadmisibles los recursos contencioso-administrativos interpuestos sin que, a juicio de la parte actora, existiera causa alguna de inadmisión.

Antes de entrar en el estudio de los problemas que suscita la demanda, es necesario recordar, de forma sintética, la doctrina sentada por el Tribunal en orden a la interpretación del derecho fundamental mencionado, en los extremos que pueden ser de interés para la resolución del recurso:

a) El art. 24.1 de la Constitución ha sido interpretado por el Tribunal a través de una serie de Sentencias en el sentido de que el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva comprende el de obtener una resolución fundada en derecho, que podrá ser de inadmisión cuando concorra alguna causa legal y así lo acuerde el Juez o Tribunal en aplicación razonada de la misma (Sentencias, entre otras, 11/1982, de 29 de marzo; «Boletín Oficial del Estado» de 21 de abril, F. J. 2; 37/1982, de 16 de junio; «Boletín Oficial del Estado» de 16 de julio, F. J. 3; 68/1983, de 26 de julio; «Boletín Oficial del Estado» de 18 de agosto, F. J. 6).

b) El contenido normal del derecho, como precisa la última Sentencia citada, es la de obtener una resolución de fondo, salvo cuando exista alguna causa impeditiva prevista por la Ley, que no vaya en contra del contenido esencial del derecho que ha de respetar el legislador (arts. 81 y 53 de la Constitución).

c) El Tribunal Constitucional, a través de estas y otras Sentencias, ha fijado el criterio, en definitiva, de que el contenido normal del derecho a la tutela judicial efectiva consiste en obtener una resolución de fondo. Este derecho se satisface también cuando la resolución es de inadmisión, siempre que se dicte en aplicación razonada de una causa legal, debiendo responder el razonamiento a una interpretación de las normas de conformidad con la Constitución y en el sentido más favorable para la efectividad del derecho fundamental (Sentencias 19/1983, de 14 de marzo; «Boletín Oficial del Estado» de 12 de abril, F. J. 4; y 69/1984, de 11 de junio; «Boletín Oficial del Estado» de 11 de julio, F. J. 2). El Tribunal, dado que el recurso de amparo no es una tercera instancia, no revisa, con carácter general, la legalidad aplicada; pero teniendo en cuenta que la inadmisión arbitraria o irrazonable, o irrazonada, o basada en una interpretación distinta de la expuesta, afecta al contenido normal del derecho fundamental, entiende que en estos supuestos la resolución judicial puede incurrir en inconstitucionalidad que dé lugar a la estimación del amparo, como sucede en los casos en que se declara la inadmisión por estimar inaplicable un procedimiento que si era aplicable (Sentencia 11/1982, cit., F. J. 3), o en que se ha padecido un error patente (Sentencia 68/1983, mencionada, F. J. 6), o en que la normativa no se ha interpretado en el sentido más favorable para la efectividad del derecho fundamental y ello ha impedido entrar en el fondo (Sentencias, antes indicadas, 19/1983, F. J. 4, y 61/1984, F. J. 4).

3. Las consideraciones anteriores nos permiten ya pasar al examen de la vulneración alegada, del derecho a la tutela judicial efectiva, que se habría producido al aplicar una causa de inadmisión inexistente, que es la establecida por el art. 82, letra c), en relación con el art. 40, letra a), de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJCA), respecto de la impugnación directa de las nóminas de haberes de los actores del mes de junio de 1981 (e indirecta del Decreto 192/1967) y de la desestimación del recurso de reposición formulado; y asimismo, la prevista en el art. 82, letra c), respecto a la denegación producida, siempre a juicio de los actores, de su petición subsidiaria de que la Administración tramitara el expediente de declaración de nulidad del pleno derecho del Decreto 192/1967 (antecedentes núms. 3 y 10).

A continuación se tratará de precisar, a partir de la doctrina expuesta, si la apreciación de cada una de las causas de inadmisión mencionada ha vulnerado o no el art. 24 de la Constitución. En el presente epígrafe nos referimos a la primera de ellas:

a) la causa de inadmisión aplicada por las Sentencias es la prevista en el art. 82, c) en conexión con el 40, a), de la LJCA, que dicen así:

«Artículo 82. La Sentencia declarará la inadmisión del recurso contencioso-administrativo en los casos siguientes:

c). Que tuviere por objeto actos no susceptibles de impugnación, a tenor del capítulo I del título III.»

«Artículo 40. No se admitirá recurso contencioso-administrativo respecto de:

a) Los actos que sean reproducción de otros anteriores que sean definitivos y firmes, y los confirmatorios de acuerdos consentidos por no haber sido recurridos en tiempo y forma.»

La vulneración del art. 24.1 de la Constitución podría haberse producido, de acuerdo con las posiciones sostenidas por las partes, bien por haber aplicado una causa de inadmisión prevista en unos preceptos derogados por la Constitución, bien porque, aun no siendo así, la causa de inadmisión no existiera en el caso resuelto por las Sentencias impugnadas.

b) La derogación se habría producido por aplicación de la disposición derogatoria núm. 3 de la Constitución, la cual establece que queden derogadas cuantas disposiciones se opongan a lo establecido en la misma.

Antes de decidir sobre este punto, hemos de recordar que, como ha señalado el Tribunal, cuando se plantea la derogación de una Ley preconstitucional es necesario apurar, en primer lugar, todas las posibilidades de interpretarla de conformidad con la Constitución, y tan sólo debe declararse la derogación de aquellos preceptos cuya incompatibilidad con ella resulte indudable por ser imposible llevar a cabo tal interpretación; dicha valoración, por otra parte,

debe hacerse desde la perspectiva que ofrece el caso planteado, sin excluir, cuando no se observa tal incompatibilidad, que en el futuro puedan plantearse otros que pongan de relieve la oposición del precepto con la Constitución (Sentencia 4/1981, de 2 de febrero, «Boletín Oficial del Estado» del 24. F. J. 1. D); es decir, en conclusión, que el juicio de la Sala puede extenderse a cuanto exija la solución del caso planteado, sin convertir el recurso de amparo en otro de carácter abstracto (Sentencia 93/1984, de 16 de octubre, «Boletín Oficial del Estado» del 31. F. J. 5).

Pues bien, la tesis de la derogación, alegada por el actor, no puede ser compartida por la Sala. El legislador, como antes hemos indicado, puede regular causas de inadmisión siempre que no afecten al contenido esencial de los derechos fundamentales, y la Sala no observa que tal contenido se encuentre aquí afectado, ni de los términos en que se ha desarrollado la litis deduce tampoco razón alguna acreditativa de que los preceptos de la LJCA transcritos produzcan, por sí mismos, tal incidencia en el contenido esencial del derecho establecido por el art. 24.1 de la Constitución.

c) La segunda razón, antes enunciada, en virtud de la cual podría haberse producido una vulneración del art. 24.1 de la Constitución, consistiría en que las resoluciones impugnadas hubieran aplicado una causa de inadmisión inexistente.

Para resolver esta cuestión debe tenerse en cuenta como punto de partida, según antes decíamos, que las leyes preconstituciones han de interpretarse de conformidad con la Constitución y en el sentido más favorable para la efectividad del derecho fundamental. Este criterio de interpretación exige un especial esfuerzo a todos los juristas, y de lugar en ocasiones, ante las dificultades que se plantean, a que el mejor ajuste a la Constitución —como ley posterior y ley superior— se produzca a través de aproximaciones sucesivas.

En esta línea de razonamiento, debe señalarse que el art. 24.1 de la Constitución garantiza el acceso a la justicia en la defensa de los derechos e intereses legítimos, y garantiza como contenido normal el que se obtendrá una resolución de fondo. De aquí que las causas de inadmisión, en cuanto vienen a excluir el contenido normal del derecho, han de interpretarse en sentido restrictivo después de la Constitución.

Desde esta perspectiva, el art. 40, a) de la LJCA 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, sin que interese considerar en este momento los diversos medios a través de los cuales puede conseguir el administrado que la Administración lleve a efecto los actos de reproducción o los confirmatorios, ni sea preciso tampoco determinar ahora el régimen específico aplicable a los supuestos de nulidad de pleno derecho.

Planteada así la cuestión, resulta que las nóminas del mes de junio de 1981 no son reproducción ni confirmación de las de meses anteriores, pues son actos de aplicación de la normativa vigente que, desde una perspectiva jurídica, gozan de autonomía e independencia respecto de las nóminas de otros meses, ya que responden a la existencia de otros servicios prestados durante un tiempo distinto, por lo que deberían haberse producido aun cuando —hipotéticamente— no hubieran existido las nóminas de meses anteriores. Problema diferente es que, por razones de mecanización u otras, las nóminas de cada mes puedan confeccionarse reproduciendo las del mes anteriores, pero ello no afecta a la afirmación, efectuada en estrictos términos jurídicos, de que la nómina de cada mes no es un acto de reproducción de la del mes anterior, sino de aplicación de la normativa referente a los derechos económicos de los funcionarios en el seno de la relación funcional.

Por otra parte, el art. 40, a) de la LJCA circunscribe el ámbito de los actos no impugnables, en los términos que indica, a los que sean reproducción o confirmación de otros actos anteriores, es decir, de otros actos administrativos, categoría que la propia Ley distingue de las disposiciones generales con toda nitidez, por lo que ha de concluirse que el art. 40, a) de la LJCA no impide en absoluto la impugnación de los actos que sean de aplicación de las mismas.

d) Como consecuencia de las consideraciones formuladas, podemos ya afirmar que la interpretación efectuada del art. 40, a) de la LJCA, y su aplicación a las cuestiones que plantea el recurso, ponen de manifiesto los siguientes extremos: en primer lugar, las nóminas del mes de junio de 1981 no tienen el carácter de actos de reproducción o confirmatorios, en los términos del mencionado precepto, por lo que no pueden subsumirse en los supuestos que contempla; en segundo término, siendo tales nóminas actos de aplicación de una disposición de carácter general —según indica específicamente la segunda Sentencia impugnada (antecedente 10, c)—, tampoco se encuentran comprendidas, desde esta perspectiva, en el art. 40, a) de la LJCA; finalmente, como consecuencia de las consideraciones anteriores, se llega a la conclusión de que no existe la causa de inadmisión aplicada por las Sentencias recurridas.

La conclusión anterior se refiere al recurso contra las nóminas del mes de junio de 1981; y dado que tal recurso, conforme al art. 39, núms. 2 y 4, de la LJCA, puede fundarse en que dichos actos vienen a aplicar una disposición general no ajustada a derecho, comprende también el denominado recurso indirecto.

En cambio, la conclusión a la que hemos llegado no implica que al hilo de la impugnación de las nóminas de un mes pueda formularse una pretensión de liquidación y abono de atrasos que correspondan «desde la fecha del Decreto impugnado», por ser esta una cuestión distinta a la que es objeto del recurso de amparo, que es la existencia o no de la causa de inadmisión establecida por el art. 82, c), en conexión con el 40, a), de la LJCA, causa que no existía en el presente caso, según resulta de una interpretación de los mencionados preceptos de conformidad con la Constitución y en el sentido más favorable para la efectividad del derecho fundamental.

4. La segunda causa de inadmisión aplicada por las Sentencias recurridas se refiere a la pretensión de que la Administración llevara a cabo la revisión de oficio del Decreto 192/1967, de 2 de febrero, al entender que tal petición no ha sido resuelta ni por silencio ni de forma expresa, por lo que era aplicable la causa de inadmisión establecida por el art. 82, letra c), de la Ley de la jurisdicción, en conexión con los arts. 37 y 38 de la LJCA [todo ello en los términos reflejado en los antecedentes núms. 3, c) y 10, c)].

En relación con esta causa de inadmisión, es lo cierto que las Sentencias impugnadas no niegan —sino que admiten— la existencia de una acción de nulidad que pueden ejercitar los ciudadanos frente a las disposiciones generales que estimen nulas de pleno derecho, acción ejercitable ante los Tribunales previa la petición de revisión y la denuncia de mora en los términos del art. 38 de la LJCA, si no se produce resolución expresa. En concreto, la Sentencia objeto del primer recurso de amparo afirma que no se ha denunciado la mora como impone el art. 38 mencionado, por lo que no existe la denegación presunta, y por ello entiende que es de aplicación el art. 82, c) de la LJCA, al no existir acto recurrible, aun cuando sea, como ha indicado en reiteradas ocasiones el propio Tribunal Supremo, por ficción de la Ley; y en la Sentencia objeto del segundo recurso de amparo se sostiene la procedencia de aplicar la misma causa de inadmisión por entender que el acuerdo expreso resolutorio del recurso de reposición, dictado por el Ministerio de Hacienda, se refiere a los actos objeto de dicho recurso y no a la petición de revisión, por las razones que expone la propia Sentencia.

En relación con tales extremos, la Sala entiende que el Tribunal Supremo ha llevado a cabo la inadmisión del recurso —en cuanto se refiere a esta pretensión— en aplicación razonada de una causa legal, sin que se observe que la regulación legal contenida en el art. 38 de la LJCA pueda entenderse derogada por la Constitución. Por ello, de acuerdo con la doctrina antes expuesta, entendemos que las resoluciones impugnadas no vulneraron, en relación con este punto, el art. 24.1 de la Constitución.

5. En su segundo recurso de amparo núm. 10/1984, la parte actora alega que la Sentencia impugnada en el mismo vulnera el art. 14 de la Constitución —principio de igualdad—, aduciendo al efecto como término de comparación otras Sentencias del Tribunal Supremo en las que se decidió sobre el fondo de los recursos planteados.

La Sala no puede compartir la tesis de la parte actora, pues como ha declarado el Tribunal en reiteradas ocasiones, a partir de la Sentencia 49/1982, de 14 de julio, «Boletín Oficial del Estado» de 4 de agosto, F. J. 2.º, «la igualdad en la aplicación de la Ley, lo que impone es que un mismo órgano no puede modificar arbitrariamente el sentido de sus decisiones en casos sustancialmente iguales, y que cuando el órgano en cuestión considere que debe apartarse de sus precedentes tiene que ofrecer para ello una fundamentación suficiente y razonable». En el presente procedimiento no se ha ofrecido un término de comparación consistente en que el Tribunal Supremo haya declarado admisibles otros recursos en casos sustancialmente iguales a los resueltos por las Sentencias impugnadas; es decir, no se aporta un término de comparación tendente a acreditar que el Tribunal Supremo ha actuado de forma desigual en supuestos sustancialmente iguales, sino que, haciendo abstracción del problema de la admisión que es el aquí planteado, se alude al contenido que deberían haber tenido las Sentencias de haber entrado en el fondo, solicitando incluso pronunciamientos preventivos de este Tribunal, que no son procedentes de acuerdo con lo establecido en los arts. 54 y 55.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC).

6. Debemos ahora precisar el contenido del fallo, una vez consideradas las violaciones alegadas de los arts. 24.1 y 14 de la Constitución. A tal efecto, conviene recordar que el art. 55.1 de la LOTIC establece que la Sentencia que otorgue el amparo contendrá alguno o algunos de los pronunciamientos siguientes: a) Declara-

ción de nulidad de la decisión, acto o resolución que hayan impedido el pleno ejercicio de los derechos o libertades protegidos, con determinación, en su caso, de la extensión de sus efectos. b) Reconocimiento del derecho o libertad pública, de conformidad con su contenido constitucionalmente declarado. c) Restablecimiento del recurrente en la integridad de su derecho o libertad con la adopción de las medidas apropiadas, en su caso, para su conservación.

Pues bien, de acuerdo con el razonamiento contenido en el fundamento jurídico 3, c) y d), resulta que procede estimar parcialmente el recurso de amparo y declarar 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) en conexión con el 40, a) de la LJCA.

En segundo término, procede reconocer el derecho de los actores a que sus recursos contenciosos núms. 512.704 y 513.816 no sean declarados inadmisibles por aplicación de dicha causa de inadmisión, quedando restablecidos en su derecho mediante las nuevas Sentencias que se dicten.

Finalmente, no procede acceder a la pretensión de la actora (antecedentes 2 y 10) acerca del contenido que deberán tener las nuevas Sentencias, por ser esta una cuestión que corresponde decidir a la Sala Quinta del Tribunal Supremo, de acuerdo con la legalidad aplicable interpretada de conformidad con la Constitución, según hemos ya indicado.

**630** Sala Primera. Recurso de amparo número 786/1983 y 787/1983, acumulados. Sentencia número 127/1984, de 26 de diciembre.

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

#### EN NOMBRE DEL REY

a siguiente

#### SENTENCIA

En los recursos de amparo acumulados números 786/1983 y 787/1983, promovidos respectivamente por don Ladislao Zabala Solchaga, representado por el Procurador de los Tribunales don José Pedro Vila Rodríguez y bajo la dirección del Letrado don Arturo Castillo López-Mergelina, y por don Ignacio Yturbe Alcaín, representado por el Procurador de los Tribunales don José de Murga Florido y bajo la dirección del Letrado don Antonio Muñoz Perea, contra el auto de la Sección Segunda de lo Penal de la Audiencia Nacional de 26 de octubre de 1983, que confirma la Providencia de la misma Sección de 23 de septiembre del mismo año, recaída en la causa 91/1980, procedentes del Juzgado Central de Instrucción núm. 2, por el que se deniega a los recurrentes la libertad provisional. Han comparecido el Ministerio Fiscal, el Procurador de los Tribunales don José Manuel de Dorretiochea Aramburu en representación de don Juan José Manchola Perurena, don Luis Francisco Lizarralde Traola, don Jesús María Congil Infantes, don Félix Soto Azcárate, don José María Irazusta Garicano y don Santiago González Aguado, y bajo la dirección del Letrado don Miguel de Castells Arceche, y el Procurador de los Tribunales don Juan Corujo y López Villamil en representación del Ayuntamiento de San Sebastián, bajo la dirección del Letrado don José María Stampa. Ha sido ponente el Magistrado don Angel Latorre Segura quien expresa el parecer de la Sala.

#### I. ANTECEDENTES

1. El 26 de septiembre de 1983 se presentaron separadamente escritos del Procurador don José Pedro Vila Rodríguez, en representación de don Ladislao Zabala Solchaga, y del Procurador don José de Murga Florido, en representación de don Ignacio Yturbe Alcaín, por los que se interponían sendos recursos de amparo contra el auto de la Sección Segunda de lo Penal de la Audiencia Nacional de 26 de octubre de 1983, confirmatorio de la Providencia de la misma Sección del 23 de septiembre, también de 1983, por supuesta vulneración de los arts. 14 y 17-1 y 4 de la Constitución. Los dos escritos contienen en substancia las mismas alegaciones y peticiones que pueden sintetizarse así:

A) El 4 de marzo de 1981 fueron detenidos los recurrentes siendo procesados junto con otras personas en diversos sumarios como presuntos autores de varios delitos de asesinato y otros

#### FALLO

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

Ha decidido:

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

a) Declarar la nulidad de las Sentencias impugnadas.  
b) Reconocer el derecho de los solicitantes del amparo a que los recursos contencioso-administrativos 512.704 y 513.816, resueltos por las Sentencias cuya nulidad declaramos, no sean declarados inadmisibles por aplicación de la causa de inadmisión establecida por el art. 82, c) en conexión con el 40, a) de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, quedando restablecidos en su derecho mediante las nuevas Sentencias que se dicten.

2. Desestimar el recurso en todo lo demás.

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

Madrid, 26 de diciembre de 1984.—Manuel García Pelayo Alonso.—Angel Latorre Segura.—Manuel Díez de Velasco Vallejo.—Gloria Begué Cantón.—Rafael Gómez-Ferrer Morant.—Angel Escudero del Corral.—Firmados y rubricados.

relativamente de menos gravedad, ingresando en prisión. Concluidos los sumarios, la Sección Segunda de lo Penal de la Audiencia Nacional acordó acumular las diversas causas por auto de 13 de septiembre y 23 de octubre de 1983.

B) A raíz de la entrada en vigor de la modificación del art. 504 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal llevada a cabo por la Ley Orgánica 7/1983, de 23 de abril, los recurrentes, por escritos del 6 de septiembre del mismo año, solicitaron la libertad provisional, por entender que habían cumplido el tiempo máximo de treinta meses que fija el nuevo texto del citado art. 504 L.E.Cr. para conceder dicha libertad. El Ministerio Fiscal, antes de emitir su dictamen, solicitó información de la Sala para que se le indicara si la fecha de prisión del 4 de abril de 1981 era común para todos los delitos imputados o si, por el contrario, las fechas de prisión eran diversas para cada delito. La Sala notificó que los dos procesados, hoy recurrentes en amparo, estaban detenidos por todas las causas y delitos imputados desde el 4 de marzo de 1981, habiéndose dictado el auto de prisión el 13 de los mismos mes y año. El Fiscal informó no oponiéndose a las libertades provisionales solicitadas, siempre que prestasen fianza de diez millones de pesetas cada uno de los procesados.

C) La referida Sección de la Audiencia Nacional denegó las libertades provisionales citadas por Providencia de 23 de septiembre de 1983, que dice textualmente:

«Que habiéndose planteado un recurso frente al auto de este Tribunal de 4 de mayo de 1983, en incidente de previo y especial pronunciamiento que ha dilatado la fecha del señalamiento del juicio oral, dilación solo imputable a dicha parte, es por lo que no entra en juego la limitación temporal de treinta meses como tiempo máximo de prisión provisional señalado en el art. 504 de la L.E.Cr. de manera que no procede acceder a la petición de libertad provisional.»

Contra esta providencia presentaron los solicitantes de la libertad provisional y hoy recurrentes en amparo sendos recursos de súplica, en que, en substancia, alegaron que el incidente de previo y especial pronunciamiento a que alude la providencia no fue interpuesto por ellos, sino por otro procesado que se encuentra en libertad provisional, por lo que la dilación del proceso no les es imputable, aparte de que ellos se opusieron a la pretensión dilatoria. También señalaron que el planteamiento del incidente es perfectamente legítimo, de acuerdo con los arts. 666 y siguientes de la L.E.Cr. y que tal planteamiento se produjo por escrito de 9 de marzo de 1983, es decir, mes y medio antes de la publicación en el «Boletín Oficial del Estado» de la Ley 73/1983, de 23 de abril, y cuatro meses y medio antes de la entrada en vigor de los preceptos relativos a la libertad provisional, y que (en el momento de presentarse el recurso de súplica) habían transcurrido seis meses desde dicho planteamiento. Invocaban también los escritos de los recurrentes a los arts. 14, 17-4 y 24 de la Constitución como vulnerados por la Providencia impugnada.

D) Por auto de 26 de octubre de 1983, la Sección Segunda de lo Penal de la Audiencia Nacional confirmó la Providencia