

que ha devenido firme en vía judicial, toda vez que ésta es una circunstancia ajena al objeto del presente recurso que, además, no consta fehacientemente acreditada, y cuya repercusión, en su caso, se debe resolver en vía judicial en la ejecución de la Sentencia cuya firmeza ahora se declara.

FALLO

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

Ha decidido

Otorgar el amparo solicitado por don José Ángel Redondo Repiso y, en consecuencia:

1.º Reconocer su derecho a la libertad sindical (art. 28.1 CE).

2.º Anular la Sentencia de la Sección Segunda de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 16 de julio de 2002, dictada en el recurso de duplicación núm. 1290-2002, y declarar la firmeza de la Sentencia del Juzgado de lo Social núm. 25 de Madrid de 19 de noviembre de 2001, dictada en los autos núm. 573-2000.

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

Dada en Madrid, a diecisiete de julio de dos mil seis.—María Emilia Casas Baamonde.—Javier Delgado Barrio.—Roberto García-Calvo y Montiel.—Jorge Rodríguez-Zapata Pérez.—Manuel Aragón Reyes.—Pablo Pérez Tremps.—Firmado y rubricado.

14874 *Sala Primera. Sentencia 228/2006, de 17 de julio de 2006. Recurso de amparo 5010-2002. Promovido por don Tomás del Valle Villanueva frente a la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León y el Auto de un Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de León que inadmitieron su demanda contra la Gerencia Territorial del Catastro de León sobre certificado de titulares de terrenos rústicos.*

Supuesta vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (acceso a la justicia): inadmisión de recurso contencioso-administrativo por inactividad de la Administración, la cual había dictado resolución denegando la emisión del documento solicitado.

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por doña María Emilia Casas Baamonde, Presidenta, don Javier Delgado Barrio, don Roberto García-Calvo y Montiel, don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, don Manuel Aragón Reyes y don Pablo Pérez Tremps, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 5010-2002, promovido por don Tomás del Valle Villanueva, Licenciado en Derecho en su propia defensa, contra la Sentencia de la Sala

de lo Contencioso-Administrativo con sede en Valladolid del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de 11 de junio de 2002, que confirma en apelación el Auto del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de León de 24 de septiembre de 2001, que declaró la inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo núm. 161-2001 interpuesto contra determinada inactividad de la Gerencia Territorial del Catastro de León. Han intervenido el Abogado del Estado y el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente el Magistrado don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. Por escrito registrado en este Tribunal el 5 de septiembre de 2002 el Licenciado en Derecho don Tomás del Valle Villanueva, actuando en su propio nombre y derecho, interpuso recurso de amparo contra la Sentencia de 11 de junio de 2002 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo con sede en Valladolid del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, que había desestimado el recurso de apelación contra el Auto del Juzgado de ese orden jurisdiccional núm. 1 de León de 24 de septiembre de 2001, que inadmitió el recurso contencioso-administrativo registrado con el núm. 161-2001, promovido por el demandante de amparo.

2. Los fundamentos de hecho que resultan relevantes para la decisión del recurso son los siguientes:

a) El 31 de octubre de 2000 el demandante de amparo solicitó de la Gerencia Territorial del Catastro en León que se le expidiera un certificado sobre el número de titulares de terrenos rústicos en los polígonos catastrales 31 a 39 del término inframunicipal de Valtuille de Abajo, perteneciente al municipio de Vallafranca del Bierzo, a efectos, según indicó, de «cómputo para concentración parcelaria». En un escrito fechado el 6 de noviembre de 2000 el Gerente Territorial del Catastro, de la Delegación de Economía y Hacienda de León, tras referirse a otros escritos del solicitante ajenos a este recurso, denegó lo solicitado con una referencia genérica a «la Ley de Protección de Datos de carácter personal y la Ley General Tributaria» como fundamento de su respuesta. Ni en el escrito del Gerente ni en ninguna otra actuación administrativa consta que se informara al Sr. del Valle Villanueva si la denegación era o no definitiva en vía administrativa ni de los recursos de que, en su caso, fuera susceptible. No consta tampoco la fecha en que el escrito del Gerente fue notificado al hoy demandante, aunque sí está acreditado que el 9 de enero de 2001 éste se dirigió nuevamente a la Gerencia Territorial del Catastro en León, manifestando haber recibido la respuesta denegatoria y denunciando su nulidad y la indefensión que le causaba.

b) El 16 de marzo de 2001 don Tomás del Valle Villanueva interpuso recurso contencioso-administrativo ante el Juzgado de ese orden jurisdiccional núm. 1 de León. En el escrito de interposición, tras hacer referencia a la antes mencionada petición que había dirigido a la Gerencia Territorial del Catastro en León el 31 de octubre de 2000, indicó que habían transcurrido con exceso los tres meses que exige el art. 29.1 LJCA sin que dicho órgano administrativo hubiese satisfecho la solicitud formulada y que, por ello, interponía «recurso contencioso-administrativo contra la inactividad de la Administración demandada, en base al art. 45.1 de la Ley de esta jurisdicción».

c) Recibido en el Juzgado el expediente administrativo, formado exclusivamente por la solicitud inicial del demandante, la respuesta denegatoria del Gerente Territorial del Catastro en León y el escrito posterior de aquél denunciando la nulidad de ésta, el recurrente presentó su demanda. En ella, tras exponer los hechos alegó como fundamentos de Derecho, entre otros, que los arts. 105 b) CE y 35 h) y 37 LPC le otorgaban el derecho que

reclamaba y que la denegación de lo que había solicitado materializaba una inactividad administrativa susceptible de impugnación por vía contenciosa, de acuerdo con el art. 25.2 LJCA. Solicitó, por ello, que se dictara sentencia en la que se acordase que «la Gerencia facilite a esta parte el número de titulares de fincas rústicas en el inframunicipio de Valtuille de Abajo y el acceso a los listados de características de las fincas rústicas de dicho inframunicipio», la concesión de una indemnización de cien mil pesetas por la negación de la información solicitada, así como otros pronunciamientos.

d) En escrito registrado el 15 de junio de 2001 el Abogado del Estado, en la representación que ostenta de la Administración General del Estado, presentó escrito de alegaciones previas (art. 58 LJCA) en el que pidió que se declarase la inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo. Sostenía el Abogado del Estado que la demanda no se dirigía contra una actividad administrativa susceptible de impugnación, pues no se trataba de un caso de inactividad de la Administración, toda vez que se aducía por el propio demandante que se impugnaba una denegación de la solicitud por parte de la Administración; y que si la solicitud del interesado tenía por objeto la iniciación de un procedimiento administrativo, resultaba que éste había concluido con la resolución de 6 de noviembre de 2000, que denegaba lo solicitado. Concluía que el recurso contencioso-administrativo era extemporáneo, al haberse interpuesto el 16 de marzo de 2001.

e) Don Tomás del Valle Villanueva se opuso a las alegaciones previas, negando que su recurso contencioso-administrativo se hubiera dirigido «ni contra la no resolución expresa ni contra la denegación formal de lo solicitado ... sino contra la denegación material de la prestación solicitada»; concluía su escrito con la indicación de que «pese a que el objeto del pleito está claro ... esta parte reitera la pretensión troncal de este pleito: que la Administración del Catastro en León le dé un certificado de la cantidad de titulares catastrales de terrenos rústicos en el inframunicipio de Valtuille de Abajo».

f) En Auto de 24 de septiembre de 2001 el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de León estimó las alegaciones previas del Abogado del Estado y declaró la inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Sr. del Valle. Entendió el Juzgado que el objeto del mismo no podía ser un supuesto de inactividad de la Administración, puesto que existía una resolución expresa de ésta que denegaba lo solicitado por el recurrente. Razonaba que si tal resolución agotaba la vía administrativa, lo cual –decía– era dudoso puesto que cabría recurrir en alzada ante el superior jerárquico, debería haberse interpuesto el recurso contencioso-administrativo en el plazo de dos meses. Aunque no constaba la fecha en que se notificó la resolución denegatoria, reparaba en que figuraba en el expediente un escrito del recurrente presentado en una oficina de correos en fecha 9 de enero de 2001 en el que se reconocía haber recibido tal resolución denegatoria, de modo que, al menos desde esta última fecha, correría el plazo indicado que, al haberse interpuesto el recurso contencioso-administrativo el 16 de marzo, ya había transcurrido. Por todo ello concluía que tanto si se estimaba que la resolución denegatoria de lo solicitado agotó la vía administrativa, como si se entendía que no la agotó, el recurso contencioso-administrativo resultaba inadmisibile; en el primer caso por estar formulado fuera de plazo [art. 69 e) LJCA]; en el segundo por no ser el acto susceptible de impugnación [art. 69 c) LJCA].

g) Contra el Auto estimatorio de las alegaciones previas interpuso el Sr. del Valle Villanueva recurso de apelación, en el que invocó la lesión de su derecho fundamental a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE). Fundó su recurso en considerar ilegítima e inexistente la resolución del Gerente, por lo que consideraba obtenido

por el silencio de la Administración su derecho a que se le expidiera la certificación interesada. Indicó igualmente que la notificación del acto administrativo no contenía la preceptiva instrucción acerca de su carácter de definitivo o no en vía administrativa ni de los recursos procedentes contra ella (art. 58.3 LPC).

La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León con sede en Valladolid desestimó el recurso de apelación, en Sentencia de 11 de junio de 2002. La *ratio decidendi* de la Sentencia está contenida en su fundamento jurídico tercero, que dice lo siguiente:

«esta Sala considera acertada la decisión de inadmitir el recurso por entender concurrente la causa del art. 69.c) de la Ley de la Jurisdicción de 1998, de dirigirse al recurso contra actos y actuaciones no susceptibles de impugnación.

Ninguna duda puede caber, a la vista del escrito de interposición y de la demanda, sobre el hecho de que la parte impugnaba una concreta actuación administrativa que viene representada por la inactividad que deriva de no haberle contestado la solicitud formulada el día 31 de octubre de 2000; es más, la propia parte está apoyando su pretensión anulatória en los arts. 25.1 y 29.1 de la Ley de la Jurisdicción, ambos referidos al supuesto de inactividad.

Frente a ello, los documentos del reducido expediente administrativo y del proceso ponen de relieve que esa solicitud de datos catastrales fue denegada en forma expresa y motivada por la Administración el día 6 de noviembre de 2000, hecho que el propio recurrente viene a reconocer en el primer párrafo de los Hechos de la demanda y, más claramente, si puede ser, en el escrito de apelación.

Pues bien, los datos de hecho resaltados ponen de relieve que la solicitud dirigida a la Gerencia del Catastro de León el día 31 de octubre de 2000 fue expresamente denegada el 6 de noviembre siguiente, razón por la que la parte no puede ahora alegar inactividad de la administración, máxime cuando en escrito suyo de 9 de enero de 2001 efectúa alegaciones contra ella que son claramente indicativas de que conocía el contenido de esa resolución de 6 de noviembre de 2000. Hubo resolución expresa y contra ella debió de reaccionar [sic] si consideró que la decisión era contraria a derecho.

Por tanto, sin analizar lo que debe entenderse por inactividad administrativa a los efectos de interponer recurso contencioso-administrativo, no cabe admitir un recurso contra la inactividad de la Administración que se viene denunciando.»

3. Alega el recurrente en su demanda de amparo que la indebida inadmisión del recurso contencioso-administrativo vulnera su derecho fundamental a la tutela judicial efectiva del art. 24.1 CE. Insiste en que se produjo un supuesto de inactividad de la Administración, que se negó a conceder lo que el demandante ya había obtenido en virtud del silencio administrativo. El posterior escrito del Gerente Territorial del Catastro de León carecía de los requisitos esenciales preceptuados por la Ley para su validez y, además, su notificación fue defectuosa y no subsanada por ningún medio legal, pues carecía de la indicación de si era o no definitivo en vía administrativa y de la exposición de los recursos que contra él procedían, órgano ante el que habrían de interponerse y plazo del que se disponía para ello. La notificación defectuosa, debe surtir efecto a partir de la fecha en que se interpone el recurso pertinente. De acuerdo con la Constitución (art. 24.1) y la LOPJ (art. 11.3), el principio *pro actione* obliga a resolver sobre el fondo, lo que supone la existencia en nuestro ordenamiento de un principio de interdicción de cualquier interpretación *contra cives*. Las causas

de inadmisibilidad deben ser interpretadas de conformidad con la Constitución y en el sentido más favorable para la efectividad del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, en tanto que en la inadmisión del recurso contencioso-administrativo y en su confirmación se efectuó una aplicación de la legalidad, dice la demanda, irrazonada, irrazonable, inadecuada, arbitraria y errónea, pues se funda en una causa inexistente, pues lo que se produjo fue una inactividad de la Administración, lo que determina que no hubo extemporaneidad en la interposición del recurso. Su inadmisión arbitraria vulnera el derecho fundamental. Tras criticar la fundamentación del Auto del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de León y de la Sentencia de la Sala de ese orden jurisdiccional con sede en Valladolid del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de 11 de junio de 2002, solicitó el demandante que se le otorgara el amparo que interesaba mediante la declaración de nulidad de las mencionadas resoluciones judiciales y la admisión del recurso contencioso-administrativo.

4. En providencia de 23 de marzo de 2004 la Sección Segunda de este Tribunal admitió a trámite la demanda de amparo y acordó requerir a la Sala y al Juzgado antes mencionados la remisión de testimonio de las actuaciones ante ellos desarrolladas y del expediente administrativo, interesando al mismo tiempo el emplazamiento de quienes habían sido parte en aquéllas, con excepción del recurrente en amparo, para que en el plazo de diez días comparecieran en el proceso constitucional que ahora se resuelve.

5. En escrito registrado el 13 de Mayo de 2004 el solicitante de amparo pidió la suspensión cautelar de las resoluciones recurridas en amparo. Formada la correspondiente pieza separada, formularon alegaciones el Abogado del Estado y el Ministerio Fiscal, oponiéndose a la suspensión; el solicitante de amparo insistió en la petición alegando que, de otra forma, se vería obligado a pagar las costas devengadas en el recurso de apelación. Por Auto de 4 de octubre de 2004 se denegó la suspensión solicitada.

6. Por diligencia de ordenación de la Secretaría de Justicia de la Sala Primera de 11 de mayo de 2004 se tuvieron por recibidos los testimonios de las actuaciones remitidas por los órganos judiciales y del expediente remitido por la Gerencia Territorial del Catastro de León. A tenor de lo dispuesto en el art. 52 LOTC se dio vista de las actuaciones al Ministerio Fiscal y a las partes personadas, a quienes se concedió el plazo de veinte días para presentar alegaciones.

7. El 11 de junio de 2004 presentó sus alegaciones el Ministerio Fiscal. Sostuvo que el recurso había de ser examinado teniendo en perspectiva la doctrina reiterada de este Tribunal en relación con el derecho de acceso a la jurisdicción, según la cual los presupuestos de admisibilidad de los escritos conteniendo pretensiones, cuando de obtener la primera respuesta judicial se trata, han de ser interpretados en el sentido de reconocer la mayor efectividad de la demanda de justicia, sin perjuicio de que el derecho también se satisface cuando la resolución judicial de inadmisión opera sobre fundamentos racionales en Derecho, de manera tal que no sea irracional, arbitraria o incurra en error patente.

En el presente caso la Administración respondió a la solicitud cursada por el recurrente mediante un escrito que no puede reputarse en modo alguno como una resolución administrativa expresa en la forma exigida por la LPC, lo que motivó que el actor remitiera una segunda solicitud y que decidiera aguardar a que transcurrieran los plazos legales previstos para que operara el silencio administrativo.

Los órganos judiciales han aceptado como plenamente válida y eficaz la respuesta contenida en el escrito de la Gerencia del Catastro en León de 6 de noviembre de 2000 sin haber reparado, a la hora de resolver sobre la admisión a trámite del recurso jurisdiccional del actor, de una parte, en las alegaciones de irregularidad generadora de indefensión que sostenía aquél respecto del citado escrito y, en segundo término, en las manifestaciones que el actor hizo en su segundo escrito de 9 de enero de 2001, optando por la solución de inadmitir por extemporáneo el recurso. A ello habría que añadir que, pese a la actuación irregular de la Administración, que emitió su respuesta prescindiendo del procedimiento legalmente establecido, se ha favorecido a la misma sobre la base de reputar como conforme a derecho el contenido del escrito de la Gerencia.

A la vista de lo expuesto considera el Fiscal que las resoluciones judiciales impugnadas han emitido una respuesta rigorista y poco respetuosa con las exigencias de tutela que demandaba el actor, toda vez que no han ponderado las alegaciones de irregularidad que, a su juicio, presentaba el escrito de la Administración rechazando su solicitud, por lo que el amparo debe ser concedido. En lo que se refiere a su alcance, el Fiscal considera que el mismo debe extenderse a la anulación del Auto de 24 de septiembre de 2001, dictado por el Juzgado de lo Contencioso-administrativo núm. 1 de León y de la Sentencia de 11 de julio de 2002, dictada por la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León con sede en Valladolid, retrotrayendo las actuaciones al momento procesal oportuno, a fin de que el órgano judicial de primera instancia dicte resolución acordando la admisión a trámite del recurso contencioso-administrativo interpuesto por el demandante de amparo.

8. El Abogado del Estado, cuyas alegaciones se registraron el 7 de junio de 2004, interesó, por el contrario, que se dictara sentencia denegatoria del amparo.

Sostiene que la auténtica cuestión que suscita la demanda de amparo es la de determinar si las resoluciones judiciales respetaron el derecho del demandante a acceder a la jurisdicción. Sin perjuicio –dice– de que el escrito del Gerente Territorial del Catastro no se ajuste a las formas usuales en los actos administrativos ni satisfaga los requisitos exigidos para su eficaz notificación, lo cierto es que contiene una denegación expresa de lo solicitado por el recurrente. El Juzgado declaró inadmisibile el recurso del demandante al considerar, correctamente, que no se encontraba ante un supuesto de inactividad de la Administración, como había afirmado el actor, aunque pasando por alto que la decisión denegatoria no había sido notificada en forma.

No obstante, la justificación de la inadmisibilidad en la Sentencia de la Sala de apelación, que pronunció la palabra definitiva en la vía judicial, es distinta. Esta dice que no hay acto impugnabile porque el recurrente se ha confundido de tipo de recurso, puesto que pretende impugnar una inexistente inactividad administrativa, cuando lo que debía haber impugnado es el acto expreso denegatorio de su solicitud contenido en el escrito del Gerente de 6 de noviembre de 2000. Ante la inadecuada identificación del objeto del proceso por el recurrente cabía interpretar el escrito de interposición y la demanda fijándose menos en las palabras que empleaba y más en su intención impugnatoria, aclarada en su escrito de 2 de julio de 2001, con el que contesta a la alegación previa del Abogado del Estado. En esta línea podía haberse entendido que las expresiones relativas a la inactividad de la Administración sólo denotaban la negativa del Gerente a entregar las certificaciones catastrales pedidas, de manera que, en realidad, el pleito pretendía discutir si, en efecto, la expresa denegación de esas certificaciones invocando la Ley de protección de datos personales o la Ley general tributaria

era conforme o contraria a Derecho. Pero, sigue diciendo el Abogado del Estado, cabía seguir una segunda vía, que es la implícitamente seguida por la Sala, que pasa por entender que la carga de identificar debidamente el objeto de recurso en el escrito de interposición y en la demanda corresponde a la parte y a su defensor profesional (en nuestro caso, la parte, el Sr. del Valle, es, además, abogado no ejerciente del Colegio de León).

El que inicia un recurso contencioso-administrativo contra la inactividad de la Administración, cuando la inactividad de la Administración –en el sentido técnico y propio– no existe, porque lo que realmente hay es un acto administrativo expreso, interpone un recurso imposible, porque le ha fijado un objeto inexistente. Y si el error ha sido cometido por impericia del defensor profesional, la parte habrá de pechar con él. De acuerdo con este segundo modo de considerar el asunto, la decisión de inadmisibilidad está basada en la Ley (art. 69.c LJCA), porque sencillamente no existe la inactividad que se ha señalado como objeto del recurso, sin que la apreciación de esta causa de inadmisibilidad pueda tacharse de errónea, arbitraria o irrazonable. Y no podría tampoco ser tildada de excesivamente rigorista o desproporcionada, pues no hay razón ninguna para exonerar a un jurista profesional de la carga de redactar sus escritos con claridad, precisión y ajuste a Ley procesal, sin perjuicio, además, de que tal vez pueda entenderse aún posible el recurso contencioso-administrativo contra el acto expreso habida cuenta de las circunstancias de su notificación.

9. El recurrente evacuó el trámite conferido mediante escrito registrado el 23 de junio de 2004 en el que se limitó a indicar que reiteraba lo alegado y probado en su demanda de amparo.

10. Por providencia de 15 de junio de 2006 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 19 del mismo mes y año, trámite que ha finalizado en el día de hoy.

II. Fundamentos jurídicos

1. Se impugnan en esta vía de amparo el Auto del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de León, de 24 de septiembre de 2001, que declara la inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo, y la Sentencia de 11 de junio de 2002 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo con sede en Valladolid, del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, que desestimó la apelación promovida contra el citado Auto de inadmisión. Las razones que se ofrecen por los órganos jurisdiccionales para decretar la inadmisión han quedado expuestas en el extracto de antecedentes de esta Sentencia.

El solicitante de amparo denuncia que los órganos judiciales han vulnerado su derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), pues la inadmisión arbitraria o irrazonable de una pretensión, en el momento de acceso a la jurisdicción, vulnera el citado derecho fundamental.

El Fiscal, por su parte, considera que la inadmisión del recurso contencioso-administrativo ha supuesto una respuesta rigorista que no ha ponderado las alegaciones de irregularidad que afectaban al acto emanado de la Gerencia Territorial del Catastro en León, vulnerando el derecho a la tutela judicial efectiva del recurrente.

Por el contrario, la representación de la Administración del Estado, aun admitiendo que podía haberse entendido que en el recurso contencioso-administrativo pretendía impugnarse la denegación expresa de los documentos catastrales que había pedido el demandante, alega que la carga de identificar el objeto del recurso contencioso-administrativo recaía sobre él y que éste identificó como objeto de su recurso una inexistente inactividad administrativa, por lo que no puede tacharse de rigorista o desproporcionada la inadmisión adoptada.

Conviene precisar aquí cual será el objeto de nuestro análisis recordando que el Auto del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de León declaró la inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo por apreciar que se había dirigido contra una resolución expresa que, o bien no había agotado la vía administrativa, en cuyo caso el recurso incurría en la causa de inadmisibilidad de dirigirse contra actividad no impugnada (art. 69 c) de la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa: LJCA], o bien, de entenderse que sí suponía el fin de la vía administrativa, el recurso había sido interpuesto transcurrido el plazo legal para ello (art. 69 e) LJCA]. La Sentencia de apelación, aunque confirma el pronunciamiento de inadmisión, lo hace desde la consideración de que el recurso inadmitido se había dirigido no contra una resolución expresa, sino contra la inactividad de la Administración, y con ese presupuesto considera que cabía apreciar la causa de inadmisibilidad del art. 69 c) LJCA, pero no, obviamente, por estimar que no se había puesto fin a la vía administrativa, sino por negar que existiera la inactividad de la Administración contra la que se había interpuesto el recurso, a la vista de que aquélla había dictado resolución expresa denegatoria de la prestación reclamada. Si la aplicación de esa causa de inadmisibilidad supuso o no la lesión del derecho fundamental del demandante a la tutela judicial efectiva será el objeto de nuestro análisis, toda vez que sólo esa –y no las apreciadas en el Auto del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de León– fue el fundamento de la inadmisión que el demandante reputa lesiva de su derecho.

2. Nuestra jurisprudencia sobre el derecho a la tutela judicial efectiva, en su dimensión de derecho de acceso a la jurisdicción, puede resumirse sintéticamente en la afirmación de que, aunque el elemento esencial de aquél es la obtención de una resolución fundada en Derecho sobre el fondo de las pretensiones deducidas, resolución que debe entenderse como el modo normal de finalización de un proceso y de cumplimiento de la tutela judicial, ello no excluye que sea constitucionalmente lícita una resolución de inadmisión, que no entre en el fondo de la cuestión planteada, cuando tal decisión se funde en la existencia de una causa legal que así lo justifica y que resulte aplicada razonablemente por el órgano judicial.

El derecho a la tutela judicial efectiva es un derecho de prestación de configuración legal, por lo que su ejercicio y dispensación están supeditados a la concurrencia de los presupuestos y requisitos que en cada caso establezca el legislador, que, sin embargo, no puede, dado el carácter de derecho fundamental que tiene el que se ha invocado, fijar obstáculos o trabas arbitrarias o caprichosas (art. 53.1 CE).

Como regla general, la interpretación de las normas procesales y, más en concreto, el control de la concurrencia de los presupuestos y requisitos materiales y procesales que condicionan la válida constitución del proceso, son operaciones jurídicas que no trascienden el ámbito de la legalidad ordinaria, correspondiendo su realización a los órganos judiciales en el ejercicio de la potestad jurisdiccional que, de manera privativa, les confiere el art. 117.3 CE. Sin embargo, del art. 24.1 CE deriva que no puedan reputarse como respetuosas con el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, que comprende el de que las resoluciones judiciales sean fundadas en Derecho, las que incurran en arbitrariedad, error patente o irrazonabilidad. Cuando, además, se trata del acceso a la jurisdicción, el derecho a la tutela judicial efectiva excluye que la normativa procesal se interprete de forma rigorista, excesivamente formalista o desproporcionada en relación con los fines que preserva y los intereses que se sacrifican (STC 231/2001, de 26 de noviembre, FJ 2). El principio *pro actione*, que opera sobre los presupuestos procesales

establecidos legalmente para el acceso a la justicia, impide que esas interpretaciones eliminen u obstaculicen injustificadamente el derecho del justiciable a que un órgano judicial conozca y resuelva en Derecho sobre la pretensión a él sometida, pero no supone, como ha señalado este Tribunal, que exija necesariamente seleccionar la interpretación más favorable a la admisión de entre todas las posibles (STC 122/2006, de 24 de abril, entre otras muchas).

Por lo que se refiere al específico control jurisdiccional de la Administración, conviene recordar que hemos declarado que «la plenitud del sometimiento de la actuación administrativa a la Ley y al Derecho (art. 103.1 CE), así como de la función jurisdiccional de control de dicha actuación (art. 106.1 CE), y la efectividad que se predica del derecho a la tutela judicial (art. 24 CE), impiden que puedan existir comportamientos de la Administración pública –positivos o negativos– inmunes al control judicial», por lo que «de ningún modo puede excluirse que el comportamiento inactivo u omisivo de la Administración pública pueda incurrir en ilegalidad y afectar a los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos» (STC 294/1994, de 7 de noviembre, FJ 4).

Expuesta así nuestra doctrina sobre el derecho fundamental invocado, procede examinar –desde el punto de vista del control constitucional que nos corresponde– la argumentación de que se ha servido la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León para declarar inadmisibles el recurso contencioso-administrativo promovido por el demandante.

3. Tanto el escrito de interposición del recurso contencioso-administrativo, en el que se manifestaba que el mismo se interponía contra lo que el recurrente en amparo consideraba una determinada inactividad de la Administración, como la demanda, son inequívocos acerca de cuál era la pretensión principal del demandante: que se dictara una Sentencia en la que se acordase «que la Gerencia facilite a esta parte el número de titulares de fincas rústicas en el inframunicipio de Valtuille de Abajo y el acceso a los listados de características de las fincas rústicas de dicho inframunicipio». El demandante ejercitó, pues, una pretensión de condena, objeto típico del recurso contra la inactividad de la Administración pública introducido por la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa de 1998, al que se refiere en su art. 32.1. El demandante pretendía someter al examen del Juzgado lo que consideraba un incumplimiento por parte de la Administración de una obligación que tenía frente a él.

Según la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León con sede en Valladolid resolución que, como ya se ha precisado, es la que brinda la razón de la inadmisión, el objeto del recurso contencioso-administrativo era la impugnación de «una concreta actuación administrativa que viene representada por la inactividad que deriva de no haberle contestado [al demandante] la solicitud formulada en día 31 de octubre de 2000; es más, la propia parte está apoyando su pretensión anulatoria en los artículos 25.1 [sic; debe querer decir 25.2] y 29.1 de la Ley de la Jurisdicción, ambos referidos al supuesto de inactividad». Pero la Sala comprueba que lo solicitado por el recurrente fue expresamente denegado por la Administración, «razón por la que la parte no puede ahora alegar inactividad de la Administración. Hubo resolución expresa y contra ella debió reaccionar si consideró que la decisión era contraria a Derecho. Por tanto –prosigue– sin analizar lo que debe entenderse por inactividad administrativa a los efectos de interponer recurso contencioso-administrativo, no cabe admitir un recurso contra la inactividad de la Administración que se viene denunciando». La primera cuestión que suscita la demanda de amparo es si fue o no arbitraria esta respuesta.

La inadmisión del recurso contencioso-administrativo es consecuencia de tres presupuestos; los dos primeros, la afirmación de que el demandante había promovido su recurso contencioso-administrativo frente a la inactividad de la Administración, y la circunstancia de que ésta, antes de la interposición del recurso, había dictado resolución expresa denegando la emisión del documento pedido por el recurrente, tienen marcado carácter fáctico y son, como resulta de los antecedentes y de la propia demanda de amparo, difícilmente rebatibles; hay que descartar que al apreciarlos el órgano judicial incurriera en error patente alguno de carácter fáctico; el tercero, consistente en la negación de que existiera la inactividad frente a la que se alzaba el actor, habida cuenta del tenor del art. 29.1 LJCA, no puede ser tachado de ilógico, ni de irrazonable; es, en otras palabras, consecuencia de una exégesis racional del Ordenamiento y no fruto de la arbitrariedad. En efecto, el art. 29.1 LJCA contempla como presupuesto del recurso contra la inactividad que la Administración no hubiera dado cumplimiento a la solicitud de realizar una prestación, debida en virtud de una disposición general que no precise de actos de aplicación, de un acto, de un contrato o de un convenio, formulada por el acreedor de la misma. El precepto no establece explícitamente que una respuesta expresa denegatoria de lo pedido en vía administrativa impida deducir el recurso jurisdiccional contra la inactividad. Cabe, pues, una interpretación del art. 29.1 LJCA en el sentido de que la simple existencia de una denegación expresa de lo solicitado no se erige, por sí misma, en obstáculo impeditivo de un pronunciamiento jurisdiccional de fondo en el recurso contra la inactividad administrativa. Ello es, por lo demás, lo que parece deducirse del preámbulo de la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa, que subraya que la carga de reclamar a la Administración con carácter previo al recurso contra su inactividad no convierte a éste en un recurso «contra la desestimación, en su caso por silencio, de tales reclamaciones» y que niega que «la falta de estimación total o parcial, de la reclamación ... constituyan auténticos actos expuestos o presuntos». No puede desconocerse, sin embargo, que cabe entender igualmente que cuando la Administración da una respuesta motivada, mediante la que niega el derecho del solicitante a obtener la prestación administrativa interesada, aquélla dicta un acto expreso, objeto típico de las pretensiones a que se refiere el art. 25.1 LJCA, lo que supone la negación de que concurren los presupuestos legales (art. 29.1 LJCA) para que sea deducible el recurso contencioso-administrativo contra la inactividad de la Administración, de forma tal que la cuestión haya de ser planteada ante el órgano contencioso-administrativo, acudiendo al esquema impugnatorio de la resolución o acto denegatorio, de acuerdo con el carácter revisor tradicionalmente asignado al proceso contencioso-administrativo. No es, pues, irrazonable entender que una resolución administrativa expresa excluye que la prestación que se espera que realice la Administración derive de ninguna de las fuentes que el art. 29.1 LJCA enuncia y que, en consecuencia, no exista inactividad administrativa impugnada por ese cauce; en esta hipótesis el interesado debería reaccionar formulando ante los órganos contencioso-administrativos una pretensión declarativa, con la finalidad de que se declare que la denegación expresa (la cual, con arreglo al art. 57.1 de la Ley de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, LPC, se presume válida y eficaz) no es conforme a Derecho y de que se anule la resolución denegatoria, así como con la de que se adopte, como medida adecuada para el restablecimiento de su derecho, la de obligar a la Administración a efectuar la prestación interesada (art. 31 LJCA).

Pues bien, no podemos determinar, sin traspasar indebidamente los límites de nuestro control sobre la aplicación de la legalidad ordinaria, si, como el recurrente

plantea en su demanda de amparo, había obtenido por silencio administrativo positivo el derecho a la prestación que interesaba, ni si dicha modalidad de silencio era título suficiente para generar el derecho a una prestación reclamable por medio del recurso contra la inactividad. Debemos limitarnos a comprobar que la apreciación efectuada por el órgano de que concurrían los tres presupuestos a que se ha hecho referencia excluye en absoluto que la respuesta del órgano judicial incurriera en la arbitrariedad que denuncia el demandante de amparo. De esos tres presupuestos deduce la Sentencia impugnada que procedía la inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo, que se había dirigido contra una inexistente inactividad administrativa, en aplicación de lo previsto en el art. 69 c) LJCA (al que se remite el art. 58.1), que establece que procede declarar la inadmisibilidad del recurso cuando éste o alguna de las pretensiones tuvieran por objeto disposiciones, actos o actuaciones no susceptibles de impugnación. Puesto que hemos aceptado como razonable y fundada en Derecho la premisa de que la existencia de una resolución expresa denegatoria de la prestación excluía que se diera la inactividad contra la que se puede recurrir por la vía del art. 29.1 LJCA, hemos de declarar de nuevo que la consecuencia jurídica extraída responde también a una argumentación racional y fundada en Derecho. Por más discutible que pueda parecer al demandante, una resolución formulada en los términos expuestos, que no puede ser tachada de incurso en un error patente de carácter fáctico ni de irrazonable ni de arbitraria, ningún reproche merece desde el punto de vista del derecho a obtener a una resolución jurídicamente fundada, integrado en el derecho a la tutela judicial efectiva del art. 24.1 CE.

4. Sin embargo, ello no es suficiente para descartar la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva desde el punto de vista de los derechos que asisten al ciudadano cuando se enjuician resoluciones, como la impugnada en este proceso de amparo, que impiden el acceso a la jurisdicción, pues en ese caso el mencionado derecho fundamental supone, además, la interdicción de que, según hemos dicho, la normativa procesal se interprete de forma rigorista, excesivamente formalista o desproporcionada en relación con los fines que preserva y los intereses que se sacrifican.

Del principio *pro actione* no deriva la necesidad de optar por la primera de las posibles interpretaciones, antes expuestas, del art. 29.1 LJCA sólo por ser más favorable a la obtención de la tutela judicial de fondo en la forma pretendida por el demandante. Por el contrario, dicho principio no impide operar con la segunda de ellas que, según se acaba de exponer, ni resulta irrazonable ni excluye el control jurisdiccional de la actuación administrativa, si bien por un cauce distinto del seguido por el demandante. Digamos incidentalmente que es claro que la situación en la que se encuentra el demandante, después de lo resuelto por el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, no es la misma que en la que se encontraban los demandantes de amparo en los recursos que resolvimos en la STC 294/1994, de 7 de noviembre; estos recurrentes habían visto inadmitidos sus recursos contencioso-administrativos, en los que pretendían que la Administración ejecutara actos firmes por ella dictados, al objetarse por el órgano judicial al que correspondió conocer de los mismos, con fundamento en el art. 82 c) de la Ley de 27 de diciembre de 1956, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, entonces vigente, que no existía acto administrativo impugnado, por no encontrarse éste formulado de manera expresa y que la inactividad administrativa no podía ser objeto idóneo del recurso jurisdiccional. Si allí concluimos que la interpretación de la legalidad efectuada por el órgano judicial suponía la lesión del derecho fundamental a la tutela judicial

efectiva, al considerar que, en el caso, no existía cuestión litigiosa, fue porque con aquella interpretación se privaba a los recurrentes de un pronunciamiento jurisdiccional sobre el fondo de su pretensión y se impedía toda posibilidad de revisión jurisdiccional de la pasividad de la Administración. Es obvio, sin embargo, que la Sentencia objeto del presente recurso de amparo no supone la negación de la posibilidad de control jurisdiccional sobre la negativa de la Administración a expedir el documento interesado por el demandante de amparo; por el contrario, en la Sentencia se afirma que lo procedente era reaccionar contra la resolución expresa, si es que se consideraba la misma contraria a Derecho. Como acabamos de decir, en el recurso contencioso-administrativo contra el acto expreso cabía obtener no sólo su anulación, sino también el reconocimiento, en su caso, del derecho del recurrente a obtener la prestación solicitada y la adopción de las medidas adecuadas para la efectividad del mismo (art. 31.2 LJCA), de modo que la tutela por esa vía habría conducido, en caso de prosperar en el fondo las pretensiones del demandante, al resultado que éste quería lograr alzándose contra la inactividad administrativa. A la vista de lo expuesto y de que no nos corresponde decidir si el órgano jurisdiccional debió necesariamente adoptar la primera de las alternativas interpretativas indicadas, por ser ello cuestión de legalidad ordinaria, sólo nos incumbe ahora verificar si la consecuencia jurídica extraída de la interpretación adoptada, la declaración de inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo, es también respetuosa con el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva. Lo será si descartamos que responda a una interpretación rigorista, excesivamente formalista o desproporcionada de las normas procesales.

5. Como ya hemos dicho, en un supuesto como el planteado en la vía judicial, tanto el recurso contra la inactividad como el proceso revisor contra el acto podrían conducir, en principio y de prosperar las pretensiones en ellos hechas valer, al mismo resultado final de lograr la condena de la Administración a realizar la prestación por ella debida. En el primer caso se pondría el acento en el derecho subjetivo del recurrente, derivado de alguna de las fuentes enunciadas en el art. 29.1 LJCA, a obtener la prestación y el objeto directo de la pretensión sería la pasividad administrativa a la hora de su cumplimiento, sin perjuicio de que hubiera que examinar como objeto mediato la legalidad del acto expreso denegatorio; en tanto que en el segundo se subrayaría que, por ser contraria al Derecho objetivo [art. 71.1 a) LJCA], era inválida la negativa expresa de la Administración a realizar la prestación; tal negativa constituiría el objeto directo de la pretensión declarativa, sin perjuicio de que su estimación pudiera llevar aparejado el reconocimiento del derecho subjetivo del demandante a la prestación y la adopción de medidas para su restablecimiento, si así se pide por la parte. La normativa procesal que rige el control jurisdiccional de la Administración no impone como requisito del mismo nada parecido a una *editio actionis*, ni establece un cauce procedimental diferente, según se emplee una u otra vía, para obtener el pronunciamiento de fondo (salvo en el supuesto específico de inactividad a que se refiere el art. 29.2 LJCA), ni prevé que el empleo de cualquiera de ellas determine que resulten competentes órganos judiciales diferentes [art. 13 b) LJCA], ni excluye que, en cualquier caso, la Sentencia que se dicte tenga efectos de cosa juzgada entre las partes. Resulta posible, pues, al menos *prima facie*, una interpretación de las normas, con arreglo a la cual habría resultado viable la admisión del recurso contencioso-administrativo contra la inactividad, aún cuando hubiera mediado una resolución expresa, según admite la representación de la Administración en las alegaciones formuladas en este recurso de amparo. Tal entendimiento se revelaría como fruto de una inter-

pretación de la legalidad procesal favorable a la admisión del recurso contencioso-administrativo a fin de obtener una resolución de fondo. Pero, sin perjuicio de que la posibilidad de tal entendimiento de la norma no supone, sólo por ello, que sea constitucionalmente censurable una interpretación menos favorable, lo cierto es que en las circunstancias del caso planteado ante nosotros era lícito pensar que aquél no resultaba viable.

Hemos declarado en otras ocasiones que es necesario elegir una interpretación conforme con el principio *pro actione*, «siempre que el interesado actúe con diligencia y que no se lesionen bienes o derechos constitucionales, no se grave injustificadamente la posición de la parte contraria, ni se dañe la integridad objetiva del procedimiento» (STC 122/2006, de 24 de abril, FJ 2).

En la vía contencioso-administrativa el planteamiento del recurrente, según se ha expuesto en los antecedentes, fue el de considerar que la Administración había incurrido en un supuesto de inactividad, para lo que no era obstáculo la circunstancia que se hubiera dictado el acto administrativo de 6 de noviembre de 2000. Al contestar las alegaciones previas formuladas por la representación de la Administración, el demandante negó expresamente que estuviera recurriendo «la denegación formal de lo solicitado» y sostuvo que «la notificación ilegítima» del citado acto lo hacía «inexistente». En este planteamiento insistió en su recurso de apelación contra el Auto del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo, en el que, según recoge la Sentencia impugnada, manifestó que «este apelante considera inexistente tal resolución y el Juzgado debe hacer lo propio». Planteado el debate en esos términos, el órgano jurisdiccional no podía obviar su deber de juzgar dentro del límite de las pretensiones formuladas por las partes y de los motivos del recurso, según dispone el art. 33.1 LJCA. Mientras que el órgano judicial venía a entender que un pronunciamiento sobre la validez del acto expreso era preciso para resolver acerca del derecho del recurrente a obtener la prestación que pretendía, éste quería excluir del ámbito del proceso que había promovido el enjuiciamiento de la legalidad de aquel acto administrativo, acto que consideraba inexistente; el órgano judicial, si entendía que su sola e indiscutible existencia real excluía la posibilidad de enjuiciar sólo la supuesta inactividad administrativa, que únicamente sería controlable supuesta la invalidez del acto expreso, no podía sino hacer, como hizo, aplicación de la causa de inadmisibilidad del art. 69 c) LJCA. El propio planteamiento del recurrente vedaba examinar, sin riesgo de incurrir en incongruencia, la legalidad del acto expreso, ni siquiera como presupuesto para examinar su controvertido derecho a obtener de la Administración la prestación que reclamaba. Si la función del examen de las condiciones de admisibilidad de los procesos es la de «establecer una garantía de la integridad objetiva del proceso, cifrada fundamentalmente en que la relación jurídico procesal se trabe adecuada y correctamente» (ATC 299/1999, de 13 de diciembre, FJ 2), es claro que el pronunciamiento de inadmisibilidad de la Sentencia impugnada no puede ser tachado de rigorista o desproporcionado en las circunstancias del caso. Lejos, pues, de lo que entiende el Fiscal, la Sentencia impugnada se limita a constatar la existencia del acto administrativo expreso, pero en absoluto da por supuesta su validez, cuestión sobre la que para nada se pronuncia ni en absoluto presupone, ni siquiera con carácter prejudicial.

Es cierto, como el demandante alega y como el propio Abogado del Estado admite, que el acto del Gerente Territorial del Catastro no se ajusta a las formas usuales en los actos administrativos y que su notificación no parece

satisfacer las exigencias legales (art. 58.2 LPC). Es cierto igualmente que en la STC 179/2003, de 13 de octubre, hemos calificado de manifiesta vulneración del principio *pro actione* que la Administración se beneficie de su propia irregularidad al notificar defectuosamente sus resoluciones, perjudicando al particular afectado por éstas a la hora de su impugnación contencioso-administrativa. Pero en este supuesto resulta inaplicable tal doctrina, pues el demandante de amparo ni se alzó contra la resolución defectuosamente notificada, ni la fundamentación de la inadmisión de su recurso guarda relación alguna con las circunstancias de la notificación del acto administrativo, ni la Sentencia prejuzga que haya caducado el plazo para impugnarlo, pues no se pronuncia sobre la extemporaneidad en la interposición del recurso contencioso-administrativo inadmitido.

Tampoco vulnera, pues, la Sentencia impugnada el derecho a la tutela judicial efectiva del demandante en su dimensión de derecho a la obtención de una resolución de fondo, por más discutible que pueda resultar desde el punto de vista de la legalidad ordinaria. Sin perjuicio de que no supone cerrar definitivamente el acceso al enjuiciamiento de la negativa de la Administración a realizar la prestación reclamada, la solución adoptada, en las circunstancias expuestas, no puede ser calificada como rigorista, o excesivamente formalista o desproporcionada. La imposibilidad de que el demandante obtuviera una resolución de fondo en el seno del proceso contencioso-administrativo por él promovido fue consecuencia fundamentalmente, según se acaba de ver, del planteamiento de su pretensión y no de una interpretación reprochable en términos constitucionales de la causa de inadmisibilidad aplicada. Hemos dicho en otras ocasiones que el empleo de una vía procesal inadecuada hace que la supuesta lesión del derecho fundamental no sea imputable a los órganos judiciales, como exige el art. 44.1 b) LOTC (STC 145/1991, de 1 de julio, FJ 6, en relación con el derecho a la igualdad), para que sea viable el amparo. Y hemos dicho también, en otros términos, que «no pueden eficazmente denunciar la falta de tutela judicial efectiva de sus derechos e intereses legítimos quienes con su conducta han contribuido decisivamente a que tales derechos e intereses no hayan podido ser tutelados con la mayor efectividad» (AATC 233/2000, de 9 de octubre, FJ 4; 237/2002, de 26 de noviembre, FJ 3; y 514/2005, de 19 de diciembre, FJ 5).

Lo argumentado aboca a considerar inexistente la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva aducida por el recurrente y, en consecuencia, a desestimar el recurso.

FALLO

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

Ha decidido

Denegar el amparo solicitado por don Tomás del Valle Villanueva.

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

Dada en Madrid, a diecisiete de julio de dos mil seis.—María Emilia Casas Baamonde.—Javier Delgado Barrio.—Roberto García-Calvo y Montiel.—Jorge Rodríguez-Zapata Pérez.—Manuel Aragón Reyes.—Pablo Pérez Tremps.—Firmado y rubricado.