

STC 71/2001, de 26 de marzo de 2001

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Pedro Cruz Villalón, Presidente, don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, don Pablo García Manzano, don Pablo Cachón Villar, don Fernando Garrido Falla y doña María Emilia Casas Baamonde, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

S E N T E N C I A

En el recurso de amparo núm. 2908/96, promovido por don Miguel Ángel Aguilar Palazuelos, don Bruno Ignacio Cuenca Pérez, don José Garrido Sáinz, don Wladimiro Imedio Mora, don Julio Prieto Fernández, don José Luis Resino Fernández, don Antonio Romero Pozo, don José María Sobrado Olivera, don Antonio Vázquez Fernández, don Manuel Vega Pascual, don Juan Fe Castellanos Marchante, don Luis Eduardo Espinosa Fernández-Bermejo, don Bartolomé Fernández Pastor, don Jacinto Fernández Tejero Villaseñor, don Antonio Gómez Amaro, don Juan Graciano Cañete, don Pedro Hernández Broncado, don Rafael Martín Juárez, don Saturnino Muñoz Castillejos, don Francisco José Ortega Vázquez, don José Manuel Ortiz Violero, don Juan Fernando Fuente Ruiz, don Julián Ramos Piñuelas, don Manuel Sánchez Alcántara, don Eduardo Sanz Esteban, don José Luis Bercial Belez, don Luis Miguel Calzada Moreno, don Sebastián Campos Rodríguez, don Francisco Cañadas Palenzuela, don José María Chamorro Sánchez, don José Domínguez Castillo, don Agustín Escalera Giráldez, don Juan José Estudillo Gutiérrez, don Antonio Fernández García, don Cristóbal Fuente Martín, don Balbino Gil González, don José Luis Gómez Gómez, don Manuel González Nieva, don Emilio Pérez Lara, don Rafael Ramos Moreno, don Francisco Redondo Huete, don Antonio Rodríguez Donaire, don Juan Ramón Cuerda Martínez, don Pedro García Martínez, don Domingo José García Pérez, don José Martínez García, don Rafael Pardal Tirado, don Francisco Pedregosa Ramos, don José Antonio Pérez Collado, don Alfonso Pérez Núñez, don Valeriano Rivas Zujar, don Juan Rodríguez Cano, don Gustavo Sabino López, don Santiago Gonzalo Sierra Martínez, don José Valverde Jiménez, don José Miguel Arcas Aisa, don Carlos Blasco Pedro, don Fernando Brinquis Pardo, don Francisco J. Frías Jarque, don Ricardo Herrada Ojeda, don Rogelio Lorenzo Domene, don Manuel Navas Peñalver, don Vicente Tomás López, don Juan Carlos Peñaranda Martín, don Nicolás Porres Pérez, don José A. Roca López, don Vital Vielles Rodríguez, don Julio Villanueva Ledo, don Luis M. Bascuñana González, don José María Corral Hormigos, don Enrique Esculta Zazo, don Víctor Gómez Santillana, don Francisco J. Martín Siguero, don Vicente Moya Roda, don Francisco Mudarra Ruiz, don José Martín Sacristán Luna, don Fernando Serrián Muñoz, don José Antonio Tejero Urdiales, don José Luis Alcañiz Campos, don Luis Cortés Puerta, don Diego Huertas González, don Emilio Antonio Lillo Torres, don Luis Delfín del Río Díez, don José Luis Toledano López, don Manuel Álvarez Ruiz, don Domingo Álvarez Salvador, don Francisco Baquero Pérez, don Antonio Correro López, don Salvador de Safetilla Delgado Montalvo, don Sebastián Martín Martín, don Manuel Morante Fernández, don Eugenio Moreno Muñoz, don Alfonso Moya Cabezas, don José Manuel Pérez Pérez, don Salvador Reina Andrade, don Antonio María Rubio Ruiz, don Mariano Seiva Urbina, don Francisco Soria Conde, don José Tenor Fernández, don José Ignacio Tudela Nieves, don Juan Carlos Vidueira Sanz-Martín, don Lorenzo Vílchez Sánchez, don Jesús Villanueva Villena, don Vicente Avaira Piris, don Manuel Atienza Bautista, don Benito Cifo González, don Sebastián Díaz Valero, don Alfredo Escudero Jiménez, don Pedro García Tendero, don Vicente Enrique Iborra Casanova, don Celestino Jiménez Valero, don Marcos Emilio López García, don Juan Pedro Olmos Egea, don Juan Alberto Rama García-Conde, don Mateo Rubio García, don José Sánchez Escobar, don Jesús Sánchez Herráez, don Ricardo Seguí Sierra, don Miguel Tejero López, don Matías Valero García, don Rafael Borrego Torralba, don Javier Cataláng Puig, don Manuel Cayuelas Martínez, don Salvador González Pineda, don Andrés Lázaro García, don Santiago Llinares Retamal, don Ramón Raya Manzanera, don Miguel Demetrio Martínez Delgado, don Manuel Barco Guillén, don Francisco Ferrer Fernández, don Manuel Otero Otero, don Juan Antonio Rivas Martín, don Juan Carlos Sierra Tardío, don Dionisio Villanueva Martín, don Pablo I. Peña Jiménez, don Román Cabello Rodríguez, don Juan Ángel Candonas Díaz, don Luis Clemente Díaz Hernández, don José Luis de Antonio de Pablo, don Santiago Leal Rivero, don José A. Martín Vázquez, don Manuel Patrón Calvo, don Juan Carlos Álvarez Acosta, don Jorge Luis Ulargui de Guindos, don Fernando Garrido Ruiz, don José Miguel González Alonso, don Miguel García López, don Antonio Francisco Montilla Gutiérrez, don José María Romero Arriaza, don Jaime del

Pilar Prieto Salguero, don Juan José Gómez Reyes, don José Garriga Domínguez, don Juan Manuel Gallego González, don Juan Antonio Revilla Sánchez, don Augusto José Espejo Sanchís, don Juan Jesús Cañigral Blasco, don Francisco Gutiérrez Rey, don Sebastián Gómez Sáez, don Francisco Pérez Pastor, don José Francisco Fernández Domene, don José Fernández Barba, don Manuel Martínez García, don Gabriel Sesma García, don Juan Pablo Sarrio Plazens, don Ángel M. Castro Novoa, don Santiago Vicente de Blas, don Pablo Suárez Suárez, don Aníbal Fernández Carrera, don Manuel Munin Sánchez, don José Villar Salgado, don Enrique Castro Pérez, don Tomás Córdoba Román, don Venancio Moral Díaz, don Justo Rivera Sánchez, don Alberto Fernández Anaya, don Manuel Campos Jiménez, don Antonio Carrasco Asensio, don Alberto Martínez Gamboa, don Pablo Briales Cristóbal, don Alfredo Matilla León, don José Manuel Mazón Rufete, don José Luis Dehante Hidalgo, don José Antonio Martínez López, don José Reynolds Martínez, don Eduardo Garrosa Ruiz, don Juan Balbas Moro, don César Cárdenas Gálvez, don Enrique Caballero Miranda, don Manuel Laguna Almansa, don Carlos Mondelo Díaz, don Miguel Montenegro Muriel, don Juan Cuenca Martínez, don Diego Núñez Martínez, don Juan José Martín Suárez, don Leonardo Aranda Ortega, don Francisco Ramírez Bernal, don Rafael Montes Cano, don Manuel García de la Maya, don José Alcaide Carmona, don José Daniel Villena Gámez, don Francisco Martín Ruiz, don José Calle Chacón, don Francisco Javier Castell Rico, don César Alberto Maldonado García, don José Miguel Garzón Baez, don Vicente Mares Giménez, don Juan Ruiz de la Cruz, don José Ramón Fernández Rojas, don Francisco Ruiz López, don Alfonso Palomo Mengual, don Emilio García Petano, don Julián Arenas Arenas, don Pablo Fernández Ortega, don Marcos Polo Torrecilla, don Nicolás Agustín Moreno Gutiérrez, don José Julio Núñez Abadía, don Alberto Blasco Pedro, don Galo Simeón María Gil, don Antonio Pacheco Rocamora, don Pedro Gómez Palazón, don Juan Carlos Monzón Miguel, don Antonio Benítez Toyos, don José M. Paterna Luis, y don Rafael Tena Caballero, representados por la Procuradora de los Tribunales doña Elisa Hurtado Pérez y asistidos por el Abogado don Luis Enrique de la Villa Gil, contra la Sentencia de la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional de 2 de octubre de 1995, que declara la inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo núm. 412/94. Han intervenido el Ministerio Fiscal y el Abogado del Estado, así como la entidad Red Nacional de Ferrocarriles Españoles (RENFE), representada por la Procuradora de los Tribunales doña María Luisa Delgado-Iribarren Pastor y asistida por el Letrado don José Francisco Conde Martí. Ha sido Ponente el Magistrado don Fernando Garrido Falla, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 18 de julio de 1996, la Procuradora de los Tribunales doña Elisa Hurtado Pérez, en nombre y representación de don Miguel Ángel Aguilar Palazuelos y de los otros 223 actores relacionados en el encabezamiento, todos ellos soldados voluntarios en prácticas en RENFE, interpone recurso de amparo contra la Sentencia de la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 2 de octubre de 1995, que declara la inadmisión del recurso contencioso-administrativo núm. 412/94 por falta de agotamiento de la vía administrativa.

2. La demanda de amparo tiene su origen en los siguientes hechos:

a) Los hoy demandantes de amparo pertenecían a las 43 y 44 promociones de soldados voluntarios en prácticas en RENFE, en las especialidades de Tracción y de Movimiento, según los casos, habiendo formalizado previamente con RENFE contratos de trabajo en prácticas y para la formación con fechas de 1 de diciembre de 1983 y 1 de mayo de 1984 (los de la promoción 43) y de 1 de diciembre de 1984 (los de la promoción 44).

En el mes de julio de 1986 todos ellos fueron cesados en el servicio de RENFE por sus Jefaturas de Personal, a través de los Delegados de las correspondientes Zonas ferroviarias, verbalmente y con ocasión de producirse en esas mismas fechas su licenciamiento en el Ejército de Tierra.

b) Presentada demanda plurindividual por despido contra RENFE, la entonces Magistratura de Trabajo núm. 15 de Madrid dictó Sentencia el 19 de noviembre de 1986 estimatoria de la demanda, declarando la naturaleza laboral de la relación y calificando los ceses como despidos radicalmente nulos.

c) Recurrida dicha Sentencia en casación por RENFE, la Sala de lo Social del Tribunal Supremo dictó el 10 de noviembre de 1987 Sentencia estimatoria del recurso, anulando la de instancia y declarando la falta de jurisdicción del orden social, por entender que la competencia para conocer del pleito correspondía al orden contencioso-administrativo.

Contra dicha Sentencia los hoy recurrentes interpusieron recurso de amparo (núm. 1792/87) por vulneración del art. 24 CE, que fue inadmitido por ATC 638/1988, de 23 de mayo, por carencia de contenido constitucional.

d) El 6 de junio de 1988 los hoy recurrentes interpusieron sendos recursos administrativos de alzada ante el Presidente de RENFE y ante el Subsecretario del Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones, solicitando la anulación de los ceses llevados a cabo por RENFE en julio de 1986, advirtiendo en cada uno de los recursos de la presentación paralela del otro. En ambos recursos se hacían, mediante otrosí, diversas peticiones ante la eventualidad de una declaración de incompetencia y, en particular, en el recurso ante la Subsecretaría se pedía que, en aplicación del art. 8 de la entonces vigente Ley de Procedimiento Administrativo, se remitieran las actuaciones a la Presidencia-Delegación del Gobierno de RENFE si aquélla no se consideraba competente.

e) Transcurrido el plazo para resolver dichas alzadas y entendiéndolas desestimadas por silencio, los hoy demandantes de amparo interpusieron recurso contencioso-administrativo el 1 de diciembre de 1988 ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la entonces Audiencia Territorial de Madrid, que lo tuvo por interpuesto por providencia de 17 de febrero de 1989.

f) El 17 de marzo de 1989 les fue notificada a los demandantes Resolución del Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones de 28 de febrero de 1989 que desestimaba el recurso de alzada ante él interpuesto, por entenderse incompetente y sin entrar en el fondo del asunto. En dicha Resolución tardía no se especifica el órgano competente para conocer de la alzada, sino que simplemente se señala que, en todo caso, el recurso debería interponerse "ante el órgano que dictó el acto recurrido".

En el expediente administrativo obraba, además un "informe-resolución" del Delegado del Gobierno en RENFE de fecha 6 de septiembre de 1988, en el que este órgano se declaraba asimismo incompetente para resolver el recurso de alzada, informe que sólo fue conocido por los interesados al formalizar la demanda de su recurso contencioso-administrativo.

g) Dicha demanda fue formalizada el 30 de junio de 1989, admitida a trámite y, finalmente, tras diversas incidencias procesales, avocada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional (recurso núm. 412/94). En la demanda se solicitaba que se anulasen las resoluciones recurridas, en cuanto confirmatorias de los ceses de los demandantes, y se declarase su derecho a ser repuestos en la situación que tenían al producirse el cese o, en su defecto, si ello no fuere posible, se les indemnizase de los perjuicios sufridos, en cuantía a determinar en ejecución de Sentencia.

h) El 2 de octubre de 1995 la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional dictó Sentencia declarando la inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo, por no haberse agotado debidamente la vía administrativa, al no haberse interpuesto recurso de alzada ante el Ministerio de Defensa, y traerse al proceso jurisdiccional, en calidad de demandados, a órganos carentes de legitimación pasiva. Se indica también que la Sentencia es firme y contra ella no cabe "recurso ordinario alguno". Por si la referencia al "recurso ordinario" pudiera suponer la procedencia del recurso de casación, los hoy demandantes prepararon dicho recurso el 20 de octubre de 1995 ante la propia Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional.

i) El 4 de noviembre de 1995 (cuando cumplían los veinte días hábiles desde la notificación de la Sentencia y al no haber recibido todavía notificación alguna sobre la preparación del recurso de casación) interpusieron *ad*

cautelam recurso de amparo (núm. 3715/95), que fue inadmitido [por falta de agotamiento de los recursos utilizables en la vía judicial, de conformidad con el art. 44.1 a) LOTC] por providencia de la Sección Tercera de este Tribunal de 29 de enero de 1996.

j) El 20 de diciembre de 1995 los recurrentes recibieron notificación del Auto de la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional del 27 de octubre anterior, por el que se declaraba no haber lugar a tener por preparado el recurso de casación. Contra este Auto interpusieron recurso de queja, que fue desestimado por Auto de la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 29 de abril de 1996 (notificado a los recurrentes el 25 de junio de 1996).

k) Con fecha 18 de julio de 1996 los recurrentes interponen la presente demanda de amparo contra la Sentencia de la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 2 de octubre de 1995, que declara la inadmisión del recurso contencioso-administrativo núm. 412/94 por falta de agotamiento de la vía administrativa, así como contra el Auto referido de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en cuanto confirmatorio de aquélla al denegar el recurso de casación intentado.

3. Los recurrentes consideran que la Sentencia impugnada de la Audiencia Nacional ha vulnerado su derecho a la tutela judicial efectiva, en su vertiente del derecho de acceso a la jurisdicción (art. 24.1 CE), al inadmitir su recurso contencioso-administrativo en virtud de un formalismo inexigible y ausente del debate durante toda la fase administrativa (no haberse agotado debidamente la vía administrativa, por haber presentado el recurso de alzada ante RENFE y el Ministerio de Transportes, en lugar de ante el Ministerio de Defensa), privándoles de una decisión sobre el fondo del asunto (la legalidad o ilegalidad de sus ceses en RENFE y la eventual reparación de tales ceses en caso de no ajustarse los mismos a Derecho).

Para poner de relieve la innecesariedad del recurso de alzada ante el Ministerio de Defensa (y, por tanto, la vulneración del art. 24.1 CE al inadmitirse el recurso contencioso-administrativo por esta causa), señalan los recurrentes que hay que partir de la existencia de una relación específica de servicios con RENFE, cualquiera que sea su naturaleza (administrativa, laboral o civil), distinta de su relación militar con el Ejército en cuanto prestadores del servicio militar voluntario. Aceptando esta premisa, resulta clara, a su juicio, la inexigibilidad de una reclamación administrativa previa ante el Ministerio de Defensa, ya que ninguna responsabilidad era exigible (y no se pretendía exigir) a aquel Ministerio por el licenciamiento de unos soldados que cumplen el servicio militar.

Pero, aún aceptando a efectos dialécticos la existencia de una única relación jurídica entre los recurrentes, RENFE y el Ejército, e incluso su naturaleza militar, también se habría producido una vulneración del art. 24.1 CE a la vista de las circunstancias del caso, que los recurrentes resumen de la siguiente manera: acudieron al orden contencioso-administrativo porque a él fueron remitidos por Sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo de 10 de noviembre de 1987, que declaró la falta de jurisdicción del orden social; formalizaron los recursos de alzada que eran razonables en una reclamación contra RENFE, a saber, ante la propia RENFE y ante el Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones al que RENFE estaba adscrita a efectos de tutela administrativa, por lo que no incurrieron en el defecto procesal de acudir de modo directo ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo; ninguno de los órganos ante los que se plantearon los recursos de alzada resolvió temporáneamente, ni remitió (pese a la petición realizada en tal sentido) las reclamaciones ante el órgano administrativo que entendiera competente, ni determinó siquiera en su resolución tardía (y en el caso de RENFE además irregular, por falta de notificación) que la competencia para resolver pudiera corresponder a la Administración militar; la primera alegación en tal sentido se realiza en la contestación a la demanda por parte de RENFE, cuando ya los recurrentes habían tenido que constituir la relación procesal frente a esta entidad, el entender desestimados por silencio negativo los recursos de alzada y sin disponer para ello de la resolución tardía del Ministerio de Transportes y del informe-resolución de la Delegación del Gobierno en RENFE (que ni siquiera les fue notificado).

A la vista de estas circunstancias (y aun aceptando como hipótesis la existencia de una única relación militar), los recurrentes entienden que la inadmisión de su recurso contencioso-administrativo (por no haber interpuesto recurso de alzada ante el Ministerio de Defensa) no es la respuesta legal a una omisión procesal a ellos imputable, sino una medida excesiva y desproporcionada en sus efectos que impide la obtención de una

resolución judicial en cuanto al fondo de la cuestión planteada, carente por tanto de razonabilidad.

Con mayor detalle, los recurrentes alegan que dicha inadmisión contraviene la doctrina constitucional aplicable, por las siguientes razones. En primer lugar, porque prima la inactividad administrativa frente a la diligencia y constancia mostrada por los recurrentes a lo largo de todo el *iter* expuesto en los antecedentes, en contra del criterio sentado por la STC 6/1986. En segundo término, porque supone una aplicación desproporcionada de un obstáculo procesal, de más que dudosa exigibilidad, para evitar el dictado de una resolución en cuanto al fondo, en contra del principio *pro actione* aplicable en materia de acceso a la jurisdicción (SSTC 21/1989, 15/1990 y 37/1995, entre otras).

Finalmente, porque vulnera el principio de interdicción interpretativa *contra cives* (reconocido por la doctrina constitucional desde la STC 99/1985), magnificando unas exigencias formales no dispuestas con ese alcance por la Ley. A este respecto, alegan que para llegar a calificar como militar la relación subyacente la Sentencia impugnada se basó en una presunción *contra cives*, al señalar que desde el momento en que la Sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo la calificó como administrativa, "las vías de reclamación habían de reconducirse en su fase administrativa ante el Ministerio de Defensa".

Por todo ello solicitan que se declare la nulidad de la Sentencia impugnada y que se retrotraigan las actuaciones al momento anterior al de dictarse Sentencia, para que la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional dicte nueva Sentencia entrando a resolver el fondo de la cuestión debatida.

4. Mediante providencia de 30 de junio de 1997, la Sección Segunda de este Tribunal acordó admitir a trámite la demanda de amparo y, a tenor de lo dispuesto en el art. 51 LOTC, requerir atentamente a la Sala Tercera del Tribunal Supremo y a la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional para que, en el plazo de diez días remitiesen respectivamente testimonio del recurso de casación núm. 82/96 y del contencioso-administrativo núm. 412/94, interesando al propio tiempo la práctica de los emplazamientos de quienes fueron parte en dicho procedimiento.

5. Por providencia de 6 de octubre de 1997 de la Sección Segunda, se acuerda acusar recibo de las actuaciones remitidas y tener por personadas al Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, y a la Procuradora de los Tribunales doña María Luisa Delgado-Iribarren Pastor, en representación de RENFE. Asimismo se acuerda en el mismo proveído, de conformidad con lo dispuesto en el art. 52.1 LOTC, dar vista de las actuaciones por plazo común de veinte días, al Ministerio Fiscal, al Abogado del Estado, a la representante legal de RENFE y a la representante legal de los demandantes de amparo para que formulen las alegaciones que estimen pertinentes.

6. El Ministerio Fiscal presentó su escrito de alegaciones con fecha 6 de noviembre de 1997, interesando el otorgamiento del amparo solicitado. Sostiene el Fiscal que la Sentencia recurrida en amparo lesiona el derecho a la tutela judicial efectiva de los demandantes, al privarles del acceso a la jurisdicción mediante una interpretación formalista y desproporcionada del requisito del agotamiento de la vía administrativa. Ello es así porque los demandantes han interpuesto sendos recursos administrativos de alzada ante los órganos de la Administración del Estado que estimaban competentes (Delegación del Gobierno de RENFE y Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones), por lo que, siendo única la personalidad jurídica de la Administración del Estado, tales órganos, en caso de estimarse incompetentes, venían legalmente obligados a remitir tales recursos al Ministerio de Defensa, si consideraban que era éste el competente. Al no haberlo hecho así, la jurisdicción contencioso-administrativa no debió apreciar como causa de inadmisibilidad la falta de agotamiento de la vía administrativa (por no interponer el recurso ante el Ministerio de Defensa), alegada por la representante de RENFE en el proceso, por lo que debe anularse la Sentencia impugnada, para que la misma Sala dicte otra que respete el derecho de los demandantes de amparo a la tutela judicial efectiva.

7. El Abogado del Estado presentó su escrito de alegaciones con fecha 27 de octubre de 1997, solicitando que se denegase el amparo, por no existir la lesión del derecho a la tutela judicial efectiva que alegan los demandantes. Entiende el Abogado del Estado que la decisión de inadmisibilidad satisface en el presente caso las exigencias

del referido derecho fundamental, porque esa decisión, aunque no se invoque expresamente ningún precepto en la Sentencia, se fundamenta en causas legalmente establecidas [la causa de inadmisión prevista en el apartado c) del art. 82, en relación con el art. 37 LJCA de 1956, así como la prevista en el apartado g) del mismo art. 82 LJCA de 1956] y apreciadas de manera razonable y motivada por el órgano judicial. En efecto, la Sala ha estimado que la reclamación administrativa de los demandantes debió dirigirse contra el Ministerio de Defensa porque la relación de servicios de aquéllos era de naturaleza militar y, en consecuencia, entiende que no sólo no se cumple el requisito del agotamiento de la vía administrativa previa, sino también que las partes contra las que se ha entablado el recurso carecen de relación con el objeto del proceso y, por tanto, de legitimación pasiva. Para el Abogado del Estado podrá discutirse el acierto de esta interpretación judicial, pero no cabe duda de que no puede ser calificada de arbitraria o irrazonable, lo que descarta la existencia de lesión del art. 24.1 CE.

8. La Procuradora de los Tribunales Sra. Hurtado Pérez, en representación de los demandantes de amparo, presentó su escrito de alegaciones el 31 de octubre de 1997, resumiendo las contenidas en su escrito de demanda.

9. La Procuradora de los Tribunales Sra. Delgado-Iribarren Pastor, en representación de RENFE, presentó su escrito de alegaciones con fecha 29 de octubre de 1997, interesando la inadmisibilidad del recurso de amparo o, subsidiariamente, la desestimación del mismo. Entiende la representación de RENFE que debe declararse la inadmisibilidad del recurso de amparo por indebido agotamiento de los recursos utilizables en la vía judicial. Ello se debe a que los demandantes, en su recurso de queja frente al Auto que declaraba no haber lugar a tener por presentado su recurso de casación, no esgrimieron las razones de quebrantamiento de forma que ahora en amparo achacan a la Sentencia impugnada, sino que fundamentaron su recurso en la naturaleza jurídico laboral que los actores pretendían tener con RENFE. De este defectuoso planteamiento procesal no cabía esperar, según RENFE, otra respuesta judicial que el Auto del Tribunal Supremo desestimatorio del recurso de queja, pues el mismo hubiera sido admitido, teniendo por preparado el recurso de casación, si éste se hubiera fundado en el quebrantamiento de forma, como así ha sucedido en otro asunto del mismo tenor en el que RENFE era quien pretendía recurrir en casación, según sostiene esta entidad en sus alegaciones.

En cuanto al fondo del asunto, la representante procesal de RENFE alega, tras una extensa exposición de la normativa reguladora de la relación de servicios de los soldados voluntarios en prácticas en RENFE, que esa relación es de naturaleza jurídica militar, de suerte que los demandantes se hallaban sujetos a la Autoridad militar, por lo que su reclamación debía dirigirse precisamente al Ministerio de Defensa, siendo así que si han preferido hacerlo ante el Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones y ante la RENFE, ha sido en un intento de fraude procesal, pues lo que pretendían era reabrir un debate ya cerrado por la jurisdicción social, cual es su pretensión de que se declare de naturaleza laboral su prestación de servicios como militares en prácticas en RENFE. En consecuencia, la declaración de inadmisibilidad contenida en la Sentencia impugnada es ajustada a Derecho y conforme con las exigencias del derecho a la tutela judicial efectiva.

10. Por providencia de la Sección Primera de este Tribunal de 8 de febrero de 2001 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 12 del mismo mes y año, trámite que ha finalizado en el día de la fecha.

I. Fundamentos jurídicos

1. Los demandantes piden amparo frente a la Sentencia de 2 de octubre de 1995, dictada por la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 2 de octubre de 1995, que declaró la inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo núm. 412/94, por no haber agotado debidamente la vía administrativa y traer al proceso jurisdiccional en calidad de demandados a órganos carentes de legitimación pasiva.

Sostienen los recurrentes que la inadmisión de su recurso contencioso-administrativo por no haber interpuesto

recurso de alzada ante el Ministerio de Defensa, es formalista y desproporcionada, en atención a las circunstancias del caso, por lo que debe reputarse lesiva del derecho a la tutela judicial efectiva en su vertiente de derecho de acceso a la jurisdicción (art. 24.1 CE).

Así lo estima igualmente el Ministerio Fiscal, que interesa el otorgamiento del amparo, oponiéndose a ello tanto la Abogacía del Estado como la representación procesal de RENFE, conforme a los alegatos que han quedado reseñados en el relato de antecedentes de la presente Sentencia.

2. Con carácter previo al examen de la pretensión de amparo hemos de resolver la alegación de inadmisibilidad que formula la representación procesal de RENFE. Afirma este organismo público que los demandantes han incumplido el requisito de agotamiento de los recursos utilizables dentro de la vía judicial [art. 44.1 c) LOTC], como consecuencia de la formulación indebida del recurso de queja frente al Auto que declaraba no haber lugar a tener por preparado el recurso de casación contra la Sentencia de la Audiencia Nacional que ahora recurren en amparo.

A juicio de RENFE, para que hubiera sido estimado tal recurso de queja, teniéndose por preparado el recurso de casación, hubiera sido preciso que los demandantes planteasen en ese recurso los vicios de forma que ahora en amparo imputan a la Sentencia impugnada, como así lo hizo RENFE en asunto similar, consiguiendo la estimación de su recurso de queja y que se tuviese, en definitiva, por preparado su recurso de casación.

Sin embargo, esta objeción debe ser rechazada pues, no cuestionándose que el recurso de queja fuera remedio idóneo a intentar por los demandantes de amparo, no es misión de este Tribunal especular sobre el acierto o idoneidad de los argumentos esgrimidos en dicho recurso para intentar rebatir la decisión del Tribunal *a quo*, que declaró no haber lugar a tener por preparado el recurso de casación por no ser susceptible de tal recurso la Sentencia dictada, de conformidad con el art. 93.2 a) LJCA de 1956 (en la redacción dada por la Ley 10/1992, de 30 de abril), por referirse a cuestión de personal que no afecta estrictamente a la extinción de la relación de servicio de quienes ya tuvieron la condición de funcionarios públicos.

En definitiva, el Tribunal Supremo dictó Auto rechazando el recurso de queja, quedando así agotados los recursos utilizables dentro de la vía judicial, por lo que el presupuesto procesal contemplado en el art. 44.1 c) LOTC ha de entenderse cumplido.

3. Entrando en el examen sobre el fondo de la queja planteada, hemos de recordar que este Tribunal, desde la ya temprana STC 19/1981, de 8 de junio, ha declarado reiteradamente que el derecho a la tutela judicial efectiva que se reconoce en el art. 24.1 CE comprende, primordialmente, el derecho de acceso a la jurisdicción, es decir, el derecho a provocar la actividad jurisdiccional que desemboque en una decisión judicial. Por ello, el derecho a obtener de los Jueces y Tribunales una resolución razonada y fundada en Derecho sobre el fondo de las pretensiones oportunamente deducidas por las partes en el proceso se erige en un elemento esencial del contenido del derecho a la tutela judicial efectiva que, no obstante, se satisface también cuando se obtiene una resolución de inadmisión si concurre causa legal para ello y así se aprecia razonadamente por el órgano judicial (entre las más recientes, SSTC 8/1998, de 13 de enero; 115/1999, de 14 de junio; 122/1999, de 28 de junio; 157/1999, de 14 de septiembre; 167/1999, de 27 de septiembre; y 108/2000, de 5 de mayo). Igualmente, venimos sosteniendo que, con carácter general, la decisión sobre la admisión o no de una pretensión, así como la verificación de la concurrencia de los presupuestos y requisitos materiales y procesales de la misma son cuestiones de legalidad, cuya resolución corresponde a los órganos judiciales en el ejercicio de la potestad que privativamente les confiere el art. 117.3 CE, pues es facultad propia de la jurisdicción ordinaria determinar cuál sea la norma aplicable al supuesto controvertido (por todas, SSTC 147/1997, de 16 de septiembre, FJ 2; 39/1999, de 22 de marzo, FJ 3; 122/1999, de 28 de junio, FJ 2; y 158/2000, de 12 de junio, FJ 5).

Ahora bien, se exceptúan de tal regla aquellos supuestos en los que la interpretación efectuada por el órgano judicial de esta normativa sea arbitraria, manifiestamente irrazonable o fruto de un error patente y asimismo, cuando del acceso a la jurisdicción se trata, en los casos en los que dicha normativa se interprete de forma rigorista, excesivamente formalista o desproporcionada en relación con los fines que preserva y los intereses

que se sacrifican. Dicha ampliación de los cánones de control constitucional es consecuencia de la mayor intensidad con que se proyecta el principio *pro actione* cuando lo que está en juego, como aquí ocurre, es la obtención de una primera decisión judicial (SSTC 37/1995, de 7 de febrero, FJ 5; 36/1997, de 25 de febrero, FJ 3; 119/1998, de 4 de junio; y 122/1999, de 28 de junio, FJ 2, por todas), toda vez que, el principio *pro actione* opera en este caso sobre los presupuestos procesales establecidos legalmente para el acceso a la justicia, impidiendo que determinadas interpretaciones y aplicaciones de los mismos eliminen u obstaculicen injustificadamente el derecho a que un órgano judicial conozca y resuelva en Derecho sobre la pretensión a él sometida (SSTC 63/1999, de 26 de abril, FJ 2, y 158/2000, de 12 de junio, FJ 5, entre otras muchas).

La aplicación de esta consolidada doctrina al supuesto aquí planteado ha de conducirnos a la estimación de la demanda de amparo, pues no es posible entender que la denegación de un primer pronunciamiento judicial de fondo sobre las pretensiones ejercitadas por los demandantes en el proceso contencioso-administrativo no haya vulnerado el derecho de aquéllos a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), por las razones que a continuación se exponen.

4. La decisión judicial impugnada declara la inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo interpuesto por los demandantes, acogiendo la alegación de RENFE al entender que la relación de especial sujeción de éstos lo es con la Administración militar, por lo que, no habiendo planteado el recurso de alzada ante el Ministerio de Defensa, sino ante otro órgano (el Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones) carente de competencia, no ha sido agotada debidamente la vía administrativa y se han traído al proceso jurisdiccional, en calidad de demandados, a órganos carentes de legitimación pasiva, dando lugar a una defectuosa constitución de la relación jurídico procesal.

Pues bien, en primer lugar ha de advertirse que la Sentencia recurrida no invoca, para apoyar su decisión de inadmisibilidad, ninguno de los apartados del art. 82 LJCA de 1956. El Abogado del Estado, en su escrito de alegaciones, aduce al respecto que, si bien la Sentencia es defectuosa por no citar expresamente el precepto legal en que se fundamenta su decisión de declarar la inadmisibilidad del recurso, se sobreentiende que ha hecho uso de la causa c) del art. 82 LJCA, en relación con el art. 37 LJCA, al decir que no se ha agotado la vía administrativa por no deducir el recurso de alzada frente al órgano competente, esto es, el Ministerio de Defensa, y asimismo en la causa g) del art. 82 de la misma Ley, al no haber demandado a dicho Departamento ministerial.

Ahora bien, aunque a efectos meramente dialécticos se admitiese que la declaración de inadmisibilidad se fundamenta en los supuestos legales a que se refiere la Abogacía del Estado, la apreciación de esas causas de inadmisibilidad en el caso que nos ocupa tampoco resultaría conforme con las expresadas exigencias del derecho a la tutela judicial efectiva.

En efecto, de las actuaciones resulta acreditado que los demandantes acudieron al recurso contencioso-administrativo después de intentar agotar la vía administrativa, de conformidad con lo exigido en el art. 37.1 LJCA, interponiendo el recurso de alzada ante el órgano administrativo que creían competente (el Ministerio que tenía encargada la tutela administrativa de RENFE). La decisión de acudir a este órgano no puede tildarse de caprichosa o irrazonable, atendidas las circunstancias del caso, máxime si se tiene en cuenta que los actos de cese impugnados habían sido verbales, sin indicación alguna por parte de RENFE de los recursos procedentes contra los mismos ni del órgano ante el que hubieran de interponerse.

Por otra parte, como acertadamente pone de relieve el Ministerio Fiscal, siendo única la personalidad jurídica de la Administración del Estado (así lo establecía el art. 1 de la Ley de régimen jurídico de la Administración del Estado de 1957, entonces vigente, como ahora lo establece el art. 3.4 de la Ley de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común y el art. 2.2 de la Ley de organización y funcionamiento de la Administración General del Estado), los órganos de la misma a quienes se dirigieron los recursos de alzada no debieron limitarse a declarar su incompetencia, sino que venían legalmente obligados a remitir el recurso al órgano que juzgaban competente para resolverlo (art. 8 de la Ley de procedimiento administrativo de 1958, a la sazón aplicable, regla recogida actualmente en el art. 20 de la Ley de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común).

Sin embargo, no sólo no lo hicieron así, sino que, además, incumplieron su deber de resolver expresa y temporáneamente (lo que obligó a los demandantes a interponer el recurso contencioso-administrativo contra la desestimación presunta, al entender desestimados sus recursos por silencio negativo). Y cuando resolvieron lo hicieron tardía e incompletamente (sólo el Ministerio notificó su resolución) y siguieron sin indicar, como era su deber, el órgano que estimaban competente para resolver el recurso de alzada.

En estas circunstancias, es evidente, como hemos declarado en reiteradas ocasiones (por todas, SSTC 6/1986, de 21 de enero, FJ 3; 204/1987, de 21 de diciembre, FJ 4; 180/1991, de 23 de septiembre, FJ 1; y 86/1998, de 21 de abril, FFJJ 5 y 6), que la Administración no puede verse beneficiada por el incumplimiento de su obligación de resolver expresamente en plazo solicitudes de los ciudadanos, deber éste que entronca con la cláusula del Estado de Derecho (art. 1.1 CE), así como con los valores que proclaman los arts. 24.1, 103.1 y 106.1 CE.

Tal acontece en el presente caso, al haber privado la Sala juzgadora a los recurrentes de una resolución sobre el fondo del asunto, apreciando la existencia de una causa de inadmisibilidad por falta de agotamiento de la vía administrativa (por no haber dirigido el recurso de alzada frente al Ministerio de Defensa), que no se alegó por la Administración en esa fase previa, sino que lo fue de manera sorpresiva durante el proceso contencioso-administrativo por la representación de RENFE, entidad que ni siquiera llegó a notificar su informe-resolución del recurso de alzada planteado por los recurrentes. Siendo ello así ha de concluirse, de acuerdo con nuestra doctrina, que la decisión judicial de inadmisibilidad, acogiendo esta alegación de RENFE, es una interpretación arbitraria y manifiestamente irrazonable del requisito procesal del agotamiento de la vía administrativa previa, que lesiona el derecho a la tutela judicial efectiva reconocido en el art. 24.1 CE, por impedir injustificadamente la obtención de una resolución de fondo sobre el problema controvertido. Ello es tanto más grave si se tiene en cuenta el peregrinaje jurisdiccional al que se han visto sometidos los demandantes de amparo, los cuales han acudido al orden contencioso-administrativo tras declarar la Sala de lo Social del Tribunal Supremo, estimando el recurso de casación de RENFE, la falta de jurisdicción del orden social para conocer de la pretensión de los actores, pretensión que había sido estimada en la instancia por la Sala de lo Social de la Audiencia Nacional. Así las cosas, la inadmisión del recurso contencioso-administrativo con base en la falta de correcto agotamiento de la vía administrativa previa conduce en rigor al cierre del proceso para los demandantes de amparo, habida cuenta del plazo preclusivo para la iniciación de una nueva vía administrativa previa, lo que implica "la vulneración del derecho fundamental de todos a obtener una tutela judicial de sus derechos e intereses legítimos de caracteres mínimamente razonables" (STC 178/1996, de 12 de noviembre, FJ 11, *in fine*). En consecuencia, procede anular la Sentencia recurrida y retrotraer las actuaciones judiciales al momento procesal oportuno, a fin de que el órgano judicial dicte nueva Sentencia en la que no se aprecie la inadmisión del recurso contencioso-administrativo por falta de agotamiento de la vía administrativa previa.

F A L L O

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

Ha decidido

Estimar la demanda de amparo y, en consecuencia:

1º Reconocer el derecho de los recurrentes a la tutela judicial efectiva.

2º Anular la Sentencia de la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 2 de octubre de 1995, que declara la inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo núm. 412/94.

3º Retrotraer las actuaciones de dicho recurso al momento anterior al pronunciamiento de la Sentencia, para que por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional se dicte nueva Sentencia en la que no se inadmita el recurso por falta de agotamiento de la vía administrativa previa.

Publíquese esta Sentencia en el "Boletín oficial del Estado"

Dada en Madrid, a veintiséis de marzo de dos mil uno.