

sobre el fondo de la demanda interpuesta por don Fernando Mora Romero.

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

Dada en Madrid, a veintinueve de noviembre de mil novecientos noventa y tres—Luis López Guerra.—Eugenio Díaz Eimil.—Alvaro Rodríguez Bereijo.—José Gabaldón López.—Julio Diego González Campos.—Carles Viver Pi-Sunyer.—Firmados y rubricados.

**30984** *Sala Segunda. Sentencia 355/1993, de 29 de noviembre de 1993. Recurso de amparo 612/1991. Contra Sentencia del Juzgado de lo Social núm. 4 de Vigo, dictada en autos sobre reintegro de gastos médicos. Vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva: interpretación formalista de los requisitos para interponer el recurso (reclamación administrativa previa).*

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por don Luis López Guerra, Presidente; don Eugenio Díaz Eimil, don Alvaro Rodríguez Bereijo, don José Gabaldón López, don Julio Diego González Campos y don Carles Viver Pi-Sunyer, Magistrados, ha pronunciado,

#### EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

#### SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 612/91 promovido por don Jesús García Farrapeira, representado por el Procurador de los Tribunales don Manuel Lanchares Larre y asistido de la Letrada doña Elvira Landín Aguirre, contra la Sentencia del Juzgado de lo Social núm. 4 de Vigo, de 14 de febrero de 1991, dictada en autos sobre reintegro de gastos médicos. Ha comparecido el Ministerio Fiscal y ha sido Ponente el Magistrado don Eugenio Díaz Eimil, quien expresa el parecer de la Sala.

#### I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Juzgado de Guardia el día 15 de marzo de 1991 —registrado en este Tribunal el 18 siguiente—, el Procurador de los Tribunales don Manuel Lanchares Larre, en nombre y representación de don Jesús García Farrapeira, interpuso recurso de amparo contra la Sentencia dictada por el Juzgado de lo Social núm. 4 de Vigo, de 14 de febrero de 1991.

2. La demanda se basa en los siguientes hechos:

a) Por escrito de 2 de octubre de 1990 el ahora recurrente solicitó al Instituto Nacional de la Salud el reintegro de los gastos satisfechos como consecuencia del internamiento de su hija en un centro psiquiátrico; «en caso contrario —expresaba su último párrafo— tóme-se el presente escrito como el de reclamación previa a la vía jurisdiccional...». Por Resolución de 14 de diciembre de 1990 la Dirección Provincial de Pontevedra en Vigo del Instituto Nacional de la Salud desestimó la pretensión, advirtiendo que contra el Acuerdo podía formularse reclamación previa a la vía judicial laboral, conforme a lo previsto en el art. 71 de la L.P.L.

b) El recurrente directamente formuló demanda ante los órganos de la jurisdicción social. Admitida a trámite, en el acto del juicio la representación del INSA-LUD opuso la excepción de falta de agotamiento de la vía previa, que fue acogida en Sentencia del Juzgado de lo Social núm. 4 de Vigo, de 14 de febrero de 1991.

«El art. 71.1 de la L.P.L. —razonaba el Magistrado— exige para formular demanda en materia de Seguridad Social que los interesados interpongan reclamación previa, y el núm. 3 de dicho precepto solamente sustituye o asimila a dicha reclamación previa el escrito de solicitud a la Entidad gestora para que se dicte resolución, en el caso de que no exista acuerdo o resolución inicial, por ello, no puede el actor pretender sustituir la reclamación previa por un único escrito de solicitud y reclamación previa subsidiaria, pues la finalidad de dicha reclamación consiste en que la parte frente a la resolución inicial pueda efectuar alegaciones que, una vez examinadas por la Entidad gestora, llevarán a la estimación o desestimación de dicha reclamación, pero en ningún caso tal reclamación puede tener el carácter formulario e intrascendente que quiere darle el demandante, por ello se ha de acoger la excepción de inadecuado agotamiento de la vía previa y desestimar la demanda sin entrar en el fondo de la cuestión debatida.»

3. El recurso de amparo se dirige contra la expresada resolución judicial. La Sentencia —argumenta— niega infundadamente el derecho a la tutela judicial efectiva al no emitir un pronunciamiento sobre el fondo del asunto planteado, y ello por un doble motivo.

En primer lugar, interpreta contrariamente a su auténtico sentido el art. 71.3 de la L.P.L. Este precepto contempla dos supuestos fácticos diferenciados: De una parte, que la entidad haya dictado Acuerdo contra el que el interesado se proponga demandar, en cuyo caso formulará reclamación previa (art. 71.2 de la L.P.L.) y, de otra, que no exista Resolución inicial, hipótesis en la que el interesado podrá solicitar que se dicte teniendo esta solicitud valor de reclamación previa (art. 71.3 de la L.P.L.). Este último supuesto introduce una novedad que zanja sin ambigüedades la polémica existente en torno al art. 61 de la L.P.L. de 1980, y recoge la doctrina constitucional sobre los objetivos de la reclamación previa (STC 60/1989). Por tanto, el actor obró correctamente al interponer una solicitud equivalente a reclamación previa porque no existía Acuerdo o Resolución inicial. La Entidad gestora tuvo así oportunidad suficiente de conocer el contenido del litigio, que resolvió en sentido negativo, y contra esta expresa denegación formuló, dentro de plazo, la correspondiente demanda. En definitiva, el Juzgado interpretó con un rigor excesivo y obstaculizador del acceso a la jurisdicción el requisito de la reclamación previa, exigiendo una duplicidad innecesaria y excesiva, carente de razonabilidad y proporcionalidad.

Con carácter subsidiario y aunque tal interpretación fuera correcta, ha omitido el cauce de subsanación de defectos previsto en el art. 138 de la L.P.L., pues debió requerir al demandante para que en el plazo de cuatro días subsanara la omisión de la reclamación previa. Esgrimió la excepción en el acto del juicio, el Magistrado debió enmendar la inadvertencia sufrida en el trámite de admisión y anular de oficio todo lo actuado, para dar cumplimiento a lo dispuesto en el art. 138 de la L.P.L.

Interesa, por ello, la nulidad de la Sentencia impugnada y la reposición de las actuaciones al momento de dictar Sentencia para que se emita un pronunciamiento

sobre el fondo del asunto o, subsidiariamente, al momento de la presentación de la demanda, a fin de observar lo establecido en el art. 138 de la L.P.L.

4. La Sección Cuarta, por providencia de 15 de julio de 1991, acordó admitir a trámite la demanda de amparo y, en aplicación del art. 51 de la LOTC, dirigir atenta comunicación al Juzgado de lo Social núm. 4 de Vigo para que remitiera certificación o fotocopia adverada de las actuaciones y practicara los correspondientes emplazamientos.

La Sección Tercera, por providencia de 23 de septiembre de 1991, acordó acusar recibo al Juzgado de lo Social de las actuaciones remitidas y dar vista de las mismas a la parte recurrente y al Ministerio Fiscal, por plazo común de veinte días, a fin de presentar las alegaciones que estimasen pertinentes, conforme determina el art. 52.1 de la LOTC.

5. Sólo el Fiscal ante el Tribunal Constitucional cumplimentó el trámite conferido, solicitando el otorgamiento del amparo, la anulación de la Sentencia impugnada y el dictado de otra en la que no se apreciara como causa de inadmisión la falta de agotamiento de la vía administrativa previa.

Tras referirse a los antecedentes y fundamentación jurídica de la demanda de amparo, señala que el examen de las actuaciones, del Derecho material aplicable al caso y de la jurisprudencia constitucional sobre la cuestión controvertida validan por completo la pretensión de amparo del recurrente. La Sentencia recurrida, en su inicio, se hace eco de la dicción del art. 71.3 de la L.P.L. abriendo la posibilidad de asimilar o de integrar en la solicitud la reclamación previa, pero más tarde entiende que éste no es el caso al interpretar que la Resolución del INSALUD es el Acuerdo o Resolución inicial contra el que debe interponerse la reclamación previa prevista en el art. 71.2 de la L.P.L. Ello obligaría, por tanto, a repetir la petición ante el órgano administrativo y a esperar una resolución expresa o por silencio negativo para demandar. De esta forma, la interpretación que da el Magistrado a la normativa vacía de contenido el párrafo 3 del art. 71, provoca un retraso en el acceso a la jurisdicción y da lugar a un trámite redundante en las peticiones formuladas en materia de Seguridad Social.

La STC 60/1989, citada por el recurrente, es de plena aplicabilidad al supuesto debatido, toda vez que allí también se exigió una doble reclamación que el Tribunal Constitucional estimó superflua. Efectivamente, si la *ratio legis* de la reclamación previa es poner en conocimiento de la Administración una pretensión y posibilitar su satisfacción, este fin puede ser alcanzado con un solo escrito. En este caso la Administración conoció perfectamente la petición y negó el resarcimiento interesado, negativa reiterada en el acto del juicio.

No se trata de que el Juez haya procedido con un formalismo excesivo a la hora de interpretar el art. 71 de la L.P.L., sino que de todas las inteligencias posibles del texto ha optado por la más desfavorable a la efectividad del derecho fundamental. El cierre del acceso al proceso supone una sanción totalmente desproporcionada que, además, pudiera haberse evitado con una interpretación armónica de los arts. 138 de la L.P.L. y 11.3 de la L.O.P.J., y al no hacerlo así, dio lugar a la lesión constitucional denunciada en la demanda.

6. Por providencia de 25 de noviembre de 1993 se señaló para deliberación y fallo el día 29 siguiente.

## II. Fundamentos jurídicos

1. El objeto del presente recurso se circunscribe a determinar si la Sentencia impugnada, al dejar impregada la pretensión deducida por no haberse formulado la correspondiente reclamación administrativa previa, vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva.

Según se ha reflejado con anterioridad, el demandante de amparo solicitó a la Entidad gestora un reintegro de gastos médicos, precisando que su petición tenía el valor de reclamación previa por no mediar al respecto Resolución de la Administración. Rechazada la pretensión, interpuso demanda que el Juzgado de lo Social desestimó por falta de agotamiento de la vía previa.

2. Reiteradamente ha declarado este Tribunal que el derecho a la tutela judicial efectiva normalmente se satisface mediante la obtención de una resolución fundada en Derecho, que podrá ser de inadmisión cuando concorra alguna causa legal y así lo acuerde el órgano judicial en aplicación razonada y razonable de la misma. Esta doctrina se ha proyectado sobre el control de los presupuestos procesales exigibles para activar los distintos procesos legalmente establecidos, señalando que su apreciación compete al Juez o Tribunal que conoce del procedimiento y es una operación que no trasciende en principio el ámbito de la legalidad ordinaria; la inadmisión sólo adquiere relevancia constitucional cuando se basa en una causa inexistente o se aplica el precepto que la impone de manera irrazonable, arbitraria, palmaria-mente errónea o con rigor formalista que desvirtúa su finalidad (por todas, STC 20/1993).

Más concretamente, existe también un amplio acervo jurisprudencial acerca de la compatibilidad del art. 24.1 de la C.E. con el establecimiento de requisitos previos para acceder a la jurisdicción como es la reclamación administrativa previa. De un lado, porque en ningún caso excluye el conocimiento jurisdiccional de la controversia, sino que meramente aplaza la intervención de los órganos judiciales. De otro, porque el obstáculo obedece a razonables finalidades de protección de otros bienes o intereses constitucionales; en efecto, al poner en conocimiento de la Administración el contenido y fundamento de la pretensión, se le da la oportunidad de resolver directamente el litigio, evitando así la vía judicial (SSTC 21/1986, 60/1989, 217/1991, 70/1992, 65/1993, 120/1993 y 122/1993).

Ahora bien, la reclamación previa se justifica en tanto que permite cumplir tales objetivos, pero, cuando sus finalidades han quedado materialmente satisfechas, fundar en la inobservancia del trámite preprocesal la negativa a dictar un pronunciamiento sobre el fondo de la pretensión ejercitada, pugna con el derecho a la tutela judicial efectiva. Por ello, hemos declarado incompatibles con los mandatos constitucionales la doble vía administrativa prevista en el art. 4 de la Orden ministerial de 5 de julio de 1971 (STC 60/1989), y considerado rigoristas y desproporcionadas las decisiones judiciales que apreciaron la falta de agotamiento de la reclamación previa en los supuestos en que, aun formulada la demanda antes de vencer el plazo para entenderla desestimada, en el día del juicio ya había transcurrido, y en este acto la Administración adoptó una postura procesal de oposición a la pretensión actora (SSTC 120/1993, 122/1993, 144/1993 y 191/1993).

Desde estas premisas doctrinales debe resolverse la queja planteada.

3. El art. 71 de la L.P.L. regula la reclamación previa en materia de Seguridad Social distinguiendo dos supuestos: Si la entidad correspondiente ya ha dictado

Resolución o Acuerdo, que el interesado pretende impugnar en vía judicial, antes debe interponer la reclamación previa ante el órgano que lo dictó (apartado 2); en caso de no existir Resolución o Acuerdo inicial, el interesado podrá solicitar que se dicte, teniendo esta solicitud valor de reclamación previa (apartado 3). Frente a la ambigua dicción del art. 61 de la L.P.L. de 1980, que propició que los Tribunales laborales estimaran imprescindible formular una atípica denuncia de mora tras la primera petición, ahora el vigente texto articulado —teniendo en cuenta quizá la doctrina sentada en la STC 60/1989— elimina la exigencia de agotar un doble trámite antes de formalizar la demanda, otorga a la solicitud inicial el valor de reclamación previa, que deja expedito el acceso a la jurisdicción una vez denegada expresamente o por silencio administrativo (apartados 4 y 5 del art. 71).

El órgano judicial, sin embargo, olvidando que la *ratio legis* de la reclamación previa queda plenamente cumplida con una sola petición, exigió una duplicidad de trámites que, además de no desprenderse de la normativa aplicable, era innecesaria porque la Administración ya había conocido y desestimado expresamente la pretensión del interesado, dirigida a obtener un reintegro de gastos médicos. Se abstuvo, pues, irrazonablemente de dictar un pronunciamiento de fondo sobre la cuestión controvertida, lesionando así el derecho a la tutela judicial efectiva del demandante.

Estas consideraciones conducen a la estimación del amparo que tanto el recurrente como el Ministerio Fiscal interesan y, por tanto, viene superfluo examinar el argumento subsidiario aducido en la demanda, relativo a la omisión de lo establecido en el inciso final del art. 138 de la L.P.L.

4. Resta precisar qué medidas deben adoptarse para restablecer al recurrente en la integridad a su derecho a la tutela judicial efectiva. Aunque el examen de las actuaciones revela que en el acto del juicio la parte demandada únicamente opuso la excepción de inadecuado agotamiento de la vía administrativa previa, el presente proceso constitucional no ha abordado la eventual concurrencia de cualquier otro obstáculo impeditivo de una resolución de fondo sobre la pretensión deducida, apreciable de oficio por el juzgador y, por consiguiente, como postula el Ministerio Fiscal, el pronunciamiento debe limitarse a declarar la nulidad de la Sentencia impugnada y a reconocer que en la nueva que se dicte no se estime como causa de inadmisión la falta de agotamiento de la reclamación administrativa previa.

## FALLO

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

Ha decidido

Estimar el recurso de amparo promovido por don Jesús García Farrapeira y, en consecuencia:

1.º Reconocer el derecho del recurrente a la tutela judicial efectiva.

2.º Declarar la nulidad de la Sentencia del Juzgado de lo Social núm. 4 de Vigo, de 14 de febrero de 1991, recaída en el procedimiento núm. 54/1991.

3.º Retrotraer las actuaciones al momento inmediatamente anterior a dictar Sentencia, a fin de que se pronuncie otra en la que no se acoja la excepción de falta de agotamiento de la reclamación administrativa previa.

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

Dada en Madrid, a veintinueve de noviembre de mil novecientos noventa y tres.—Luis López Guerra.—Eugenio Díaz Eimil.—Alvaro Rodríguez Bereijo.—José Gabaldón López.—Julio Diego González Campos y Carles Viver Pi-Sunyer.—Firmados y rubricados.

**30985** Sala Segunda. Sentencia 356/1993, de 29 de noviembre de 1993. Recurso de amparo 1.227/1991. Contra Sentencia de la Sala de lo Social del T.S.J. de Madrid, dictada en autos sobre invalidez. Supuesta vulneración del principio de igualdad: tratamiento normativo diferenciado no carente de justificación (Régimen Especial de Trabajadores Autónomos de la Seguridad Social).

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional compuesta por don Luis López Guerra, Presidente; don Eugenio Díaz Eimil, don Alvaro Rodríguez Bereijo, don José Gabaldón López, don Julio Diego González Campos y don Carles Viver Pi-Sunyer, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

## SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 1.227/91 promovido por doña Pilar Moraleda Barajas, representada por la Procuradora de los Tribunales doña Francisca Herrero Mellado y asistida del Letrado don Fermín Bretón Lomichar, contra la Sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 18 de junio de 1990, dictada en autos sobre invalidez. Han comparecido el Ministerio Fiscal y el Instituto Nacional de la Seguridad Social, representado por el Procurador don Luis Pulgar Arroyo y asistido de la Letrada doña Rafaela Espinós Segura. Ha sido Ponente el Magistrado don Carles Viver Pi-Sunyer, quien expresa el parecer de la Sala.

### I. Antecedentes

1. Por escrito presentado ante este Tribunal el día 10 de junio de 1991, la Procuradora de los Tribunales doña Francisca Herrero Redondo, en nombre y representación de doña Pilar Moraleda Barajas, interpuso recurso de amparo contra la Sentencia de 15 de junio de 1987, del Juzgado de lo Social núm. 11 de esta ciudad, confirmada por la Sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 18 de junio de 1990.

2. La demanda se basa, en síntesis, en los siguientes antecedentes:

a) La ahora recurrente, nacida el 6 de julio de 1946 y de alta en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos por razón de su actividad profesional por cuenta propia, sufrió el 18 de junio de 1984 un accidente de tráfico a raíz del cual inició un proceso de incapacidad laboral permanente total. La Dirección Provincial del Instituto Nacional de la Seguridad Social (en adelante, I.N.S.S.) por Resolución de 3 de febrero de 1987, tras ser reconocida por la Unidad de Valoración Médica de Incapacidades, la declaró afecta de invalidez permanente en grado de incapacidad permanente total para la profesión habitual sin derecho a prestaciones económicas