

gida para el ingreso revela que únicamente se pretendía dar respuesta a la progresiva tecnificación del campo. Y sin que por otra parte queden dudas acerca de la diferenciación de funciones a desempeñar, ya que el trabajo del Agente de Extensión Agraria incluye técnica teórica y práctica en la específica materia agraria.

3. Respecto de la alegación relativa a los efectos de la transferencia a diferentes Comunidades Autónomas en cuanto pudiera haber determinado que los funcionarios del Cuerpo recurrente fueran integrados en el Grupo B, tendría su justificación en la diferencia de criterios entre una u otra Administración, e incluso a los instrumentos normativos aplicados por cada una de ellas en relación con su posible legitimidad, hechos que carecen de la relevancia constitucional invocada en relación con este precepto.

4. Por último, no ha incurrido la Sentencia del Tribunal Supremo en incongruencia de la que resulte lesión del derecho a la tutela efectiva.

Esta alegación se funda, sustancialmente, en que la Sentencia impugnada (dictada en el proceso especial de protección de derechos fundamentales), pese a reconocer que los Agentes de Economía Doméstica son objeto de un trato discriminatorio, no declara su derecho a ser tratados sin esa discriminación con las consecuencias pertinentes. Pero este argumento se apoya en un hecho incierto, puesto que el Tribunal no formuló dicha afirmación ni menos la argumentó. Muy al contrario, tras señalar que «la situación de discriminación no habría podido mantenerse a partir de dicha suprema Norma», lo que vino a afirmar es que resultaba «más que dudoso» que existiera ahora una discriminación entre las escalas de ambos cuerpos, habida cuenta de que la asignación de grupos diferentes encuentra fundamento en la distinta titulación exigida para el acceso a cada escala (art. 25 de la Ley 30/1984, de Reforma de la Función Pública), aserto que dista mucho del que se atribuye a la resolución impugnada y que viene a ser reforzado por la consideración de que, además, el Consejo de Ministros no podía acceder a lo pretendido pues las facultades reglamentarias atribuidas por el art. 27 de dicha Ley solamente le facultan para unificar escalas del mismo grupo y no de grupos diversos, de lo que concluía que «la única solución existente era la que al respecto pudiera adoptar el legislador». En definitiva, no cabe apreciar incongruencia cuando, en contra de lo alegado, la Sentencia es congruente con aquella primera afirmación y, por otra parte, partiendo de la misma, formula un razonamiento de legalidad ordinaria según el cual no era posible exigir a la Administración una resolución distinta a la adoptada, por lo cual la encuentra ajustada a derecho.

5. Estando, pues, reservada a la Ley esta materia según el art. 103.3 C.E., no cabía exigir a la jurisdicción Contencioso-Administrativa, al recabar la protección del derecho fundamental, otra cosa que el examen desde esa perspectiva acerca de la legitimidad del acto desestimatorio recurrido, aunque fuera presunto y, en su caso, la anulación del mismo por vulneración del alegado principio de igualdad. Tal fue la pretensión articulada ante el Tribunal de aquella jurisdicción y no cabe advertir incongruencia en el fallo en cuanto éste desestimó dicha pretensión con razonados fundamentos según los cuales la Administración carecía de competencia para acordar la unificación de ambas escalas y no se daban las condiciones legales para poder estimar que ambas eran equivalentes, diferenciándose sólo por la distinción de sexos, fundamentos de legalidad ordinaria en cuyo acierto no puede entrar este Tribunal. No cabe, pues, hablar de denegación de tutela judicial si, como hemos señalado

(STC 29/1987, fundamento jurídico 3.º), «el órgano judicial responde a la pretensión principal y resuelve el tema planteado», como aquí ha ocurrido, ya que la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva tiene lugar cuando no se da respuesta a las pretensiones de las partes. Y aunque se relaciona con el derecho a una motivación razonada y suficiente de las resoluciones judiciales (STC 109/1992), tampoco se da en este caso ni dicha carencia en la motivación ni la aducida falta de coherencia interna en la fundamentación de la Sentencia recurrida. No hubo tal en el caso, como antes decimos; se alegó simplemente una interpretación de parte inadecuada dada a la afirmación del Tribunal sobre la existencia de discriminación, cuando ello era sólo una conjetura respecto del régimen pasado y una denegación respecto de la subsistencia actual, razonando además esta última. No cabe en consecuencia apreciar en este punto ni incongruencia omisiva ni falta de motivación.

Procede, por lo expuesto, desestimar el amparo.

FALLO

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

Ha decidido

Desestimar el recurso de amparo formulado por la «Asociación Profesional de Funcionarios y Agentes de Economía Doméstica».

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

Dada en Madrid, a veinticinco de septiembre de mil novecientos noventa y cinco.—José Gabaldón López.—Fernando García-Mon y González Regueral.—Rafael de Mendizábal Allende.—Julio Diego González Campos.—Carles Viver Pi-Sunyer.—Tomás S. Vives Antón.—Firmados y rubricados.

22476 *Sala Segunda. Sentencia 136/1995, de 25 de septiembre de 1995. Recurso de amparo 1.028/1993. Contra Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo que, estimando recurso de apelación interpuesto por el Abogado del Estado, revocó la dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del T.S.J. de Valencia fijando justiprecio a una expropiación. Vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva: derecho a acceder a la jurisdicción.*

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por don José Gabaldón López, Presidente; don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Rafael de Mendizábal Allende, don Julio Diego González Campos, don Carles Viver Pi-Sunyer y don Tomás S. Vives Antón, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 1.028/93, promovido por don Vicente Llorca Savall, bajo la representación procesal del Procurador de los Tribunales don José Guerrero Cabanes y asistido del Letrado don Fernando

Bas Nebot, contra la Sentencia de 22 de febrero de 1993, de la Sección Sexta de la Sala Tercera del Tribunal Supremo que, estimando el recurso de apelación interpuesto por el Abogado del Estado, revocó la dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Valencia. Han sido parte el Abogado del Estado y el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente el Magistrado don Carles Viver Pi-Sunyer, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. Don José Guerrero Cabanes, Procurador de los Tribunales y de don Vicente Llorca Savall, mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el día 5 de abril de 1993, interpuso recurso de amparo contra la Sentencia, de 22 de febrero de 1993, de la Sección Sexta de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, recaída en apelación en el recurso núm. 619/87 sobre expropiación forzosa.

2. La demanda se basa en los siguientes hechos:

a) Tras la apertura de un expediente de expropiación forzosa en el que quedaba afectado un predio propiedad del hoy demandante de amparo y el levantamiento de acta previa a la ocupación que tuvo lugar el 19 de enero de 1983, se procedió a la elevación de dicha acta a ocupación definitiva y a la toma de posesión de la finca por parte de la beneficiaria, sin la constitución del depósito previo a la ocupación prevista en el art. 52 de la Ley de Expropiación Forzosa por considerar la Administración expropiante que la naturaleza del bien no lo exigía. El expediente de expropiación fue remitido, en abril de 1986, al Jurado de Expropiación Forzosa por los efectos de fijar el correspondiente justiprecio.

b) Al no resolver el Jurado Provincial dentro del plazo legalmente establecido, el hoy demandante de amparo, el día 26 de septiembre de 1986, denunció la mora ante el citado órgano administrativo sin obtener tampoco respuesta alguna.

c) A resultas de ello, con fecha de 28 de abril de 1987, interpuso un recurso contencioso-administrativo contra la denegación presunta por silencio de la Administración, cuyo conocimiento correspondió a la Sala competente del Tribunal Superior de Justicia de Valencia que estimaría su pretensión por Sentencia de 25 de junio de 1990.

d) Contra dicho pronunciamiento jurisdiccional promovió el Abogado del Estado recurso de apelación ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo, alegando la falta de acto administrativo susceptible de impugnación y, por tanto, la inadmisibilidad del recurso. Por Sentencia de 22 de febrero de 1993, la Sala Tercera acordó estimar el recurso de apelación interpuesto y, en su consecuencia, revocar la Sentencia dictada en la instancia.

3. En su demanda de amparo aduce el actor la vulneración de su derecho a la tutela judicial efectiva ex art. 24.1 C.E., puesto que al estimar el Tribunal Supremo la inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo por no existir acto administrativo previo susceptible de impugnación, se le privó del acceso a la jurisdicción para reparar la conducta omisiva del Jurado de Expropiación Forzosa y el incumplimiento, en plazo, de sus obligaciones legales.

4. Mediante providencia de 27 de septiembre de 1993, la Sección Cuarta de este Tribunal acordó, de conformidad con lo previsto en el art. 50.3 LOTC, conceder al demandante de amparo y al Ministerio Fiscal el plazo común de diez días para que formularan las

alegaciones que estimasen pertinentes sobre la posible concurrencia de la causa de inadmisión prevista en el art. 50.1.3 LOTC y consistente en la falta de contenido constitucional de la demanda.

5. La Sección Cuarta, por providencia de 24 de noviembre de 1993, acordó admitir a trámite la demanda y, a tenor de lo dispuesto en el art. 51 LOTC, requerir de los órganos judiciales intervinientes en la vía judicial antecedente la remisión de las actuaciones con emplazamiento de quienes hubiesen sido parte para que, en el plazo de diez días, pudiesen comparecer en este proceso constitucional en defensa de sus derechos.

6. Por providencia de 7 de abril de 1994, la Sección Cuarta acordó acusar recibo de las actuaciones recibidas y dar traslado de las mismas al recurrente, al Abogado del Estado y al Ministerio Fiscal para que, en el plazo común de veinte días, presentasen las alegaciones a que se refiere el art. 52.1 LOTC.

7. El día 10 de mayo de 1994 se registró ante este Tribunal el escrito de alegaciones del demandante de amparo. En él, tras interesar que se tenga por reproducido lo ya manifestado en el escrito de demanda, se efectúan una serie de puntualizaciones en relación con la naturaleza administrativa de los Jurados de Expropiación Forzosa, sobre la obligación *ex lege* de acudir a los mismos antes de iniciar la vía jurisdiccional y sobre el sometimiento de todos sus actos al control jurisdiccional que corresponde a los Jueces y Tribunales. Todo ello se conecta con el derecho de los ciudadanos a acceder a la jurisdicción para la defensa de sus derechos e intereses legítimos sin que en ningún caso pueda existir indefensión (art. 24.1 C.E.). Finalmente, se concluye interesando que se otorgue el amparo solicitado.

8. El Abogado del Estado presentó su alegato el día 27 de abril de 1994. Comienza este escrito con una delimitación del objeto del proceso. A juicio de esta representación el régimen del silencio administrativo previsto en los arts. 38 L.J.C.A. y 94.1 L.P.A. no puede aplicarse a la fijación del justiprecio por los Jurados de Expropiación, por lo que la Sentencia del Tribunal Supremo cuya impugnación ahora se pretende se limita a aplicar razonablemente una causa de inadmisión legalmente prevista. En efecto, la doctrina avalada por la Sentencia impugnada descansa en los siguientes fundamentos: a) el Jurado de Expropiación no resuelve sobre peticiones de los administrados «en el sentido propio de este término», sino que la pieza separada es remitida con el fin de que defina el justiprecio; y b) los Jurados no están encuadrados en la «organización jerárquica de la Administración» y ejercen una suerte de función arbitral fijando el justiprecio en atención a lo expuesto en las hojas de aprecio.

Pues bien, para el Abogado del Estado, el Tribunal Supremo se limitó a aplicar esta doctrina que es consecuencia de una ponderada comprensión del régimen de los llamados actos presuntos y que nada tiene de inconstitucional. Por otra parte, lo que resuelve la Sentencia es, en su opinión, un punto de simple legalidad jurídico-administrativa sobre el sentido y alcance del silencio negativo, que debiera haber dado lugar a la inadmisión de la demanda de amparo por manifiesta carencia de contenido constitucional.

Realiza a continuación el Abogado del Estado un detenido estudio comparativo entre el régimen del silencio administrativo establecido por la L.P.A. de 1958 y la actual L.R.J.P.A., para concluir que la desestimación por silencio tiene como premisa necesaria, desde el punto de vista de su ulterior recurribilidad jurisdiccional, que la petición o solicitud formulada a la Administración

sea tal, es decir, que se base en un derecho subjetivo o interés legítimo especialmente protegido (STC 242/1993), e idónea para la iniciación de un procedimiento administrativo de acuerdo con el derecho aplicable.

Según la Ley de Expropiación Forzosa (L.E.F.) y su Reglamento (R.E.F.), el acuerdo de necesidad de ocupación inicia el expediente expropiatorio (arts. 21.1 L.E.F. y 20.1 R.E.F.). Una vez firme ese acuerdo, se procederá a determinar el justo precio (art. 25 L.E.F.), lo que se hará mediante pieza separada y expediente individual (art. 26 L.E.F.). Procede intentar, en primer lugar, la adquisición amistosa, que, de lograrse, se plasma administrativamente en una propuesta del Jefe de Servicio (art. 25 R.E.F.). Si no se logra la adquisición de mutuo acuerdo, «se iniciará expediente ordinario» (art. 27.1 R.E.F.). Cuando hubiese beneficiario distinto de la Administración expropiante, aquél habrá de proponer al Gobernador civil «la iniciación del expediente de justiprecio», remitiéndole las actuaciones practicadas para la adquisición amistosa.

El expediente de justiprecio se inicia, por lo tanto, de oficio y la diligencia de inicio la extiende la Administración expropiante. Además, para pasar de la primera fase (formulación de las hojas de aprecio) a la segunda (determinación del justiprecio por el Jurado) se requiere de un acto de impulso oficial (art. 31 L.E.F.). El Jurado dispone de un plazo legal de ocho días (prorrogable hasta quince) para determinar el justiprecio. Ciertamente este plazo se respeta tan poco como el dispuesto para dictar Sentencia, y por parecidas razones. Pero, a diferencia de los perjuicios que ocasiona el retraso en sentenciar, si el justiprecio no se ha fijado a los seis meses siguientes a la fecha legal de iniciación, el expropiado tiene derecho al interés legal, que devenga *ex re* y se liquida con efectos retroactivos (arts. 57 L.E.F. y 71.1 y 72 R.E.F.).

Del análisis expuesto extrae el Abogado del Estado las siguientes conclusiones:

a) La petición dirigida a un Jurado a fin de que cesen las dilaciones en la fijación del justiprecio no es una petición, en sentido propio capaz de fundamentar el inicio de un procedimiento administrativo en que deba recaer una resolución. Dado que el procedimiento de fijación del justiprecio se inicia de oficio y se mueve mediante actos de impulso oficial, no puede hablarse técnicamente de petición o solicitud del administrado.

b) La petición de que el Jurado resuelva un expediente debe ser considerada como una queja por su paralización y regulada en el art. 77 L.P.A., con el efecto previsto en el apartado 4.º de dicho artículo. Nunca como una petición con virtualidad para iniciar un procedimiento independiente y para permitir la aplicación de la doctrina del silencio administrativo. Se trata, sencillamente, de una alegación del interesado sobre un defecto de tramitación, una paralización, que podrá dar lugar, si procede, a responsabilidad disciplinaria, pero que, en modo alguno, tiene que ver con la producción de un acto presunto.

c) La absoluta corrección de la tesis razonada en la Sentencia del Tribunal Supremo se evidencia en atención a las indeseables consecuencias a que conduciría la preconizada por el recurrente. En efecto, de mantenerse el criterio del demandante, los Jueces de lo contencioso-administrativo no se limitarían a controlar o revisar la actuación administrativa, sino que lisa y llanamente la sustituirían (abuso de jurisdicción): actuarían como Jurado de Expropiación, fijando originariamente el justiprecio, en vez de controlar la legalidad del fijado por el Jurado. La tardanza del Jurado serviría así de excusa para hacer caso omiso del sistema legal de determinación del justiprecio para pasar a otro sistema de fija-

ción judicial por peritos con apariencia externa de proceso contencioso-administrativo. Procede, pues, aceptar la doctrina que el Tribunal Supremo ha sentado en la Sentencia aquí recurrida, como doctrina perfectamente constitucional, amén de técnicamente correcta. Por otra parte, la denegación de este amparo permitiría rectificar la doctrina contenida en el ATC 409/1988 que no está bien fundada en Derecho, al contrario que la del Tribunal Supremo que recoge la Sentencia objeto de impugnación.

Pero, además, añade el Abogado del Estado, ni aun aceptando la errónea doctrina del ATC 409/1988 podría concederse el amparo. En el caso particular que nos ocupa, la parte expropiada no formuló ninguna petición al Jurado, no ya en sentido propio sino ni siquiera impropio. Se limitó a denunciar la mora pero no hubo petición al Jurado. La STC 126/1984, fundamento jurídico 4.º, negó que existiera acto presunto cuando hubo petición pero no denuncia de mora; *a fortiori* habrá que entender inexistente el acto presunto cuando sólo hay denuncia de mora pero no petición en sentido propio. Por todas estas razones, el Abogado del Estado finaliza su alegato interesando la desestimación de la demanda de amparo.

9. El Ministerio Fiscal presentó su escrito de alegaciones el día 4 de mayo de 1994. Centrado el objeto del proceso mediante una exposición sucinta de sus antecedentes, considera el Ministerio Público que el primer punto a determinar es el de la naturaleza de los Jurados Provinciales de Expropiación. En su criterio, y pese a lo peculiar de su composición, no cabe dudar del carácter administrativo de dicho organismo y —consiguientemente— de la aplicabilidad al mismo de la Ley de Procedimiento Administrativo entonces vigente. Es cierto que sus funciones propias consisten en la fijación del justiprecio, y que la falta de resolución expresa no es exactamente asimilable a la desestimación de un acto administrativo. Ahora bien, no lo es menos que no puede privarse al particular de la posibilidad de obtener la indemnización prevista en el art. 33.3 de la propia Norma Suprema por el mero hecho de que dicho organismo no emita su resolución no ya dentro de los plazos legalmente fijados, sino incluso en un supuesto, como el de autos, en que tras varios años tal decisión no se ha producido. El ciudadano se vería así sometido a una situación de desamparo que no se ve paliada por la posibilidad de exigir responsabilidad a los miembros del Jurado de Expropiación o incluso por la vía señalada en el artículo 121 C.E. Sin perjuicio de tales acciones, el derecho a la indemnización *ex Constitutione* exige la posibilidad de que se acuda a la vía contencioso-administrativa para poder establecer su importe y obtenerla.

Así lo entendió acertadamente la Sala de instancia que procedió a fijar el justiprecio por sus propios medios. Sin embargo, la revocación de tal criterio por la Sentencia del Tribunal Supremo revivió la indefensión del actor. A juicio del Ministerio Fiscal en un supuesto, en cierto modo similar al presente, resuelto por la STC 93/1984 en la que el Tribunal insistió en la necesidad de interpretar la legalidad ordinaria en el sentido más favorable al acceso a la jurisdicción y, por tanto, a la efectividad del derecho a la tutela judicial que, como derecho fundamental, reconoce el art. 24.1 C.E.

El Tribunal Constitucional, a través de esta y otras Sentencias, ha fijado en definitiva el criterio de que el contenido normal del derecho a la tutela judicial efectiva consiste en obtener una resolución de fondo, si bien tal derecho se satisface cuando la resolución es de inadmisión si se dicta en aplicación razonada de una causa legal; razonamiento que ha de responder a una interpretación de las normas conforme a la Constitución y

en el sentido más favorable para la efectividad del derecho fundamental (STC 19/1983 y 69/1984).

Por otra parte, e independientemente de si la falta de resolución expresa del Jurado de Expropiación constituya o no una situación de silencio administrativo en sentido propio, lo cierto es que la Administración no puede verse favorecida por el incumplimiento de sus obligaciones legales. Así lo declaró la STC 245/1993, en la que expresamente se afirma que «Como hemos afirmado en las SSTC 180/1991 y 6/1989, es evidente que la Administración no puede verse beneficiada por el incumplimiento de su obligación de resolver siempre expresamente, al no dar respuesta alguna a la solicitud del ciudadano».

Desde esta óptica, resulta claro —a juicio del Ministerio Público— que la estimación por el Tribunal Supremo de la causa de inadmisibilidad del recurso consistente en la falta de acto administrativo recurrible supone una interpretación en absoluto favorable al contenido normal del derecho a la tutela judicial, que exige ordinariamente una resolución sobre el fondo del asunto. Al no hacerlo así, se ha vulnerado el art. 24.1 C.E.

El Ministerio Público concluye su alegato interesando que se otorgue el amparo solicitado y pronunciándose sobre el alcance de un eventual fallo estimatorio. En efecto, en su criterio, aunque el recurrente persigue que se declare la nulidad de la Sentencia del Tribunal Supremo y se declare la firmeza de la dictada en la instancia, tal pretensión no es la correcta, puesto que la vulneración del derecho a la tutela tuvo su origen en la falta de un pronunciamiento sobre el fondo. Lo procedente sería, pues, devolver las actuaciones al Tribunal Supremo para que dicte una Sentencia sobre el fondo, en el sentido que estime más conveniente, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 117.3 C.E.

10. Por providencia de 21 de septiembre de 1995, se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 25 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente recurso de amparo se dirige contra la reseñada Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo en la que, estimándose la causa de inadmisión invocada por el representante de la Administración apelante, se revocó la Sentencia dictada en la instancia en la que se fijaba jurisdiccionalmente el justiprecio de una expropiación ante la inactividad del Jurado Provincial de Expropiación Forzosa, a quien legalmente correspondía determinar el valor del bien expropiado mediante una resolución que culmina la vía administrativa y condiciona procesalmente el acceso del titular del bien expropiado a la jurisdicción contencioso-administrativa.

Para el Tribunal Supremo, en la Sentencia que ahora se impugna, el incumplimiento por el Jurado de Expropiación del plazo legalmente previsto para resolver acerca del justiprecio no genera un acto administrativo presunto como consecuencia de la técnica del silencio, porque tales Jurados operan *ex lege* de oficio, sin solicitud o petición del administrado, y porque, además, «no están incardinados en la organización jerárquica de la Administración y en mérito de ello tampoco les resulta de aplicación la doctrina del silencio» (fundamento de Derecho tercero). No existiendo, por tanto, acto administrativo susceptible de impugnación jurisdiccional, el recurso contencioso-administrativo promovido por el actor debió ser inadmitido por concurrir la causa prevista en el art. 82 c) L.J.C.A.

A juicio del Abogado del Estado, la doctrina contenida en la Sentencia es legal y constitucionalmente correcta por lo que no existe vulneración alguna del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva que reconoce el

art. 24.1 C.E. La Sala Tercera del Tribunal Supremo se limitó a aplicar una causa de inadmisión legalmente prevista, interpretándola de forma no ilógica o arbitraria. Además, añade esta representación, determinar la existencia o no de un acto administrativo es una cuestión de estricta legalidad ordinaria cuya competencia corresponde en exclusiva a los Jueces y Tribunales ex art. 117.3 C.E. Se alega, finalmente, que tampoco la denuncia de la mora ante el Jurado Provincial de Expropiación Forzosa produce un acto administrativo por silencio, sino otros efectos legalmente previstos como el devengo de interés o, en su caso, la responsabilidad disciplinaria del funcionario causante del retraso o del defecto de tramitación.

Por su parte, tanto el recurrente como el Ministerio Fiscal consideran que la doctrina de la Sentencia impugnada es contraria al derecho a una tutela judicial efectiva por cuanto que, en su opinión, la inactividad del Jurado Provincial de Expropiación Forzosa y la correspondiente demora en la efectividad del derecho a la indemnización por lo expropiado, que reconoce el art. 33.3 C.E., no puede verse favorecida y premiada mediante una interpretación de la legalidad que impide la defensa judicial del administrado ante la pasividad de la Administración, creándose un ámbito exento al control jurisdiccional que contraviene el contenido medular del derecho a una tutela judicial efectiva que garantiza el art. 24.1 C.E.

2. Así centrados los términos del debate, es claro desde un punto de vista material que no estamos ante un supuesto en el que el derecho pretendidamente vulnerado sea el de la tutela judicial efectiva en su vertiente de derecho de acceso a los recursos legalmente establecidos. Antes bien, el resultado de la Sentencia que ahora se impugna fue el de denegar el acceso mismo del administrado a la jurisdicción, impidiéndosele obtener el amparo judicial frente a la inactividad reiterada del Jurado Provincial de Expropiación Forzosa y el incumplimiento de su obligación de resolver en el plazo legalmente establecido.

Esto sentado, no es ocioso recordar la doctrina de la STC 37/1995, dictada por el Pleno de este Tribunal, y en la que se manifiesta la distinta intensidad con que, desde la perspectiva del art. 24 C.E., opera el derecho fundamental a una tutela judicial efectiva, en atención a si el acto o la norma que la conculca ocasiona un obstáculo pleno al acceso a la jurisdicción o si, simplemente, imposibilita el acceso a un ulterior recurso contra una Sentencia previa: «... el acceso a la justicia como elemento esencial del contenido de la tutela, consiste en provocar la actividad jurisdiccional que desemboque en la decisión de un Juez (STC 19/1981). En este acceso, o entrada, funciona con toda su intensidad el principio *pro actione* que, sin embargo, ha de ser matizado cuando se trata de los siguientes grados procesales que, eventualmente puedan configurarse. El derecho de poder dirigirse a un Juez en busca de protección para hacer valer el derecho de cada quien, tiene naturaleza constitucional por nacer directamente de la propia Ley Suprema. En cambio, que se revise la respuesta judicial, meollo de la tutela, que muy bien pudiera agotarse en sí misma, es un derecho cuya configuración se defiende a las leyes» (fundamento jurídico 5.º). Por lo tanto, en el acceso a la jurisdicción, el derecho a la tutela judicial ex art. 24.2 C.E. exige de los órganos jurisdiccionales que interpreten las normas procesales que condicionan ese acceso en el sentido más favorable a la eficacia del mencionado derecho fundamental (STC 159/1990, fundamento jurídico 1.º), siendo de obligada observancia el principio hermenéutico *pro actione*.

3. En el presente caso la declaración de inadmisión del recurso jurisdiccional del actor acordada por el Tri-

bunal Supremo, aunque se realizó en aplicación de una causa legalmente establecida [art. 82 c) L.J.C.A.] y mediante una interpretación que no puede calificarse como arbitraria, sin embargo desconoció la obligada observancia del principio *pro actione* en el acceso a la jurisdicción, así como las exigencias que, con carácter general, se derivan del art. 24.1 C.E. en relación con el orden de lo contencioso-administrativo, que ya no puede ser concebido como un cauce jurisdiccional para la protección de la sola legalidad objetiva o, si se prefiere, como un proceso al acto sino, fundamentalmente, como una vía jurisdiccional para la efectiva tutela de los derechos e intereses legítimos de la Administración y de los administrados. Por esta razón, en la STC 294/1994 se declaró 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», añadiéndose que «La plenitud del sometimiento de la actuación administrativa a la Ley y al Derecho (art. 103.1 C.E.), así como de la función de control de dicha actuación (art. 106.1 C.E.), y la efectividad que se predica del derecho a la tutela judicial (art. 24 C.E.) impiden que puedan existir comportamientos de la Administración pública —positivos o negativos— inmunes al control judicial» (fundamento jurídico 4.º, *in fine*).

4. En efecto, los argumentos contenidos en la Sentencia impugnada para sostener la inexistencia de un acto administrativo susceptible de recurso y aplicar, en consecuencia, la causa de inadmisión prevista en el art. 82 c) L.J.C.A. descansan sobre tres premisas fundamentales con las que justificar por qué frente a la pasividad o inactividad de los Jurados de Expropiación en la fijación del justiprecio no es posible aplicar la técnica del silencio administrativo. La primera de ellas consiste en afirmar que los Jurados Provinciales de Expropiación Forzosa, por razón de la naturaleza arbitral de sus funciones, quedan desvinculados de la organización jerárquica de la Administración. La segunda, toma en consideración el hecho de que actúan de oficio por lo que ante ellos los administrados no formulan verdaderas peticiones. Y, finalmente, porque cuando se incumpla el plazo legal para resolver (art. 34 L.E.F.), podrá denunciarse la mora (arts. 56, 57 y 58 L.E.F.), cuyo efecto es el devengo del interés legal del justiprecio. Por tanto, la denuncia de la mora genera un efecto *ope legis* y nunca un acto administrativo presunto por aplicación de la técnica del silencio. En suma, como señala el Abogado del Estado en su escrito de alegaciones, si se aplicase la técnica del silencio administrativo ante la demora de los Jurados de Expropiación, y se admitiese la existencia de un acto administrativo susceptible de recurso, los Tribunales de lo Contencioso-Administrativo —tal como ocurrió en el caso presente— terminarían fijando por sus propios medios el justiprecio, asumiendo una función que legalmente sólo corresponde a los Jurados de Expropiación.

Sin embargo, estas premisas no pueden ser compartidas. Es indudable que las resoluciones por las que los Jurados de Expropiación fijan el justiprecio ultiman la vía administrativa y que contra las mismas «procederá tan sólo el recurso contencioso-administrativo» (art. 35.2 L.E.F.), por lo que merecen la consideración de «actos de la Administración Pública sujetos al Derecho Administrativo» a los efectos del art. 1.1 L.J.C.A. Es claro, también, que en el presente asunto el Jurado Provincial dejó transcurrir con creces el plazo para resolver, sin justificar las causas del retraso, incumpliendo una obligación legalmente impuesta (art. 34 L.E.F.) y causando una demora en el efectivo reconocimiento del derecho subjetivo del hoy actor a percibir una indemnización como consecuencia de la expropiación de sus bienes.

Es igualmente cierto que ante la conducta omisiva del Jurado de Expropiación el hoy actor denunció debidamente la mora, sin que esta denuncia pueda ser restrictivamente considerada, como pretende el Abogado del Estado, a los solos efectos de devengo de intereses ex art. 56 L.E.F., puesto que no cabe descartar su validez como manifestación reaccional del administrado por la que se interesa que la Administración ponga remedio a su inactividad. Es más, aunque se partiera de la premisa de que el procedimiento ante el Jurado de Expropiación es un procedimiento incoado de oficio, no puede desconocerse: que de él pueden derivarse efectos favorables para el expropiado, que éste ha sido parte en el referido procedimiento y en él ha formulado una valoración de los bienes expropiados mediante la hoja de aprecio a la que no cabe negar características materiales de petición y, en fin, que en este caso el procedimiento trae causa de una previa actuación de gravamen de la Administración —que conlleva nada menos que la ocupación de la finca sin consignación previa— que produce sin duda una minoración de la esfera jurídica del particular. Por esta razón, como se declaró en el ATC 409/1988, «no es cierto que, en virtud de una interpretación formalista, un recurso contencioso-administrativo dirigido contra la eventual denegación tácita de la petición [en aquel supuesto como en el presente, a formular ante la pasividad de un Jurado de Expropiación Forzosa] hubiere de ser inadmitido por inexistencia de acto previo. Si esto ocurriera, siempre se podrá acudir de nuevo ante este Tribunal invocando el art. 24.1 de la Constitución».

Finalmente, tampoco la admisión del recurso supone necesariamente —como pretende el Abogado del Estado— que los Tribunales de lo Contencioso-Administrativo tengan que sustituir al Jurado de Expropiación y fijar por sí el justiprecio, puesto que, sin perjuicio de que la jurisdicción no tiene por qué tener siempre un carácter exclusivamente revisor, es lo cierto que, para la satisfacción del derecho a la tutela del recurrente les puede bastar con ponderar, en cada supuesto, las circunstancias causantes de la inactividad administrativa en relación con los perjuicios que de aquélla se puedan derivar para los derechos e intereses legítimos del administrado, reconociendo, en su caso, su derecho a que el Jurado de Expropiación resuelva en plazo, y adoptando, en el trámite de ejecución de Sentencia, las medidas necesarias para reparar esa inactividad de la Administración.

Por el contrario, en la Sentencia del Tribunal Supremo, al partirse de la idea de que la única inactividad de la Administración susceptible de revisión jurisdiccional es aquella que se puede identificar mediante una aplicación formalizada y restrictiva de la técnica del silencio administrativo, se consideró que no existía jurídicamente un acto, siquiera ficticio o tácito, de acuerdo con la legislación aplicable en ese momento «que permite llegar a la vía judicial superando los efectos de la inactividad de la Administración (STC 6/1986) o, más simplemente, no consideró que el administrado estaba legalmente facultado para reaccionar frente a esa pasividad, con el inadmisibles efecto, desde la óptica del derecho que reconoce el art. 24.1 C.E., de convertir la inactividad de los Jurados Provinciales de Expropiación Forzosa, en punto a la cuantificación del justiprecio, en un ámbito inmune al control judicial. Se trata, pues, como queda dicho, de una inactividad consistente en la no realización de un acto administrativo al que la Administración venía legalmente obligada, del que dependía un derecho del administrado —al cobro del justiprecio— y que traía causa de una previa actuación de gravamen de la propia Administración —una expropiación con ocupación— que había producido una minoración de la esfera jurídica del particular. Esa interpretación de la legalidad ordinaria, noto-

riamente desfavorable a la efectividad del acceso a la jurisdicción, conduce a una ablación del derecho fundamental del actor a la tutela judicial efectiva, al impedirle reaccionar jurisdiccionalmente frente al comportamiento pasivo de la Administración en defensa de sus derechos e interés legítimos. La presente demanda de amparo ha de ser, en consecuencia, estimada.

5. Queda, no obstante, por determinar el alcance de nuestro fallo. A juicio del Ministerio Fiscal, bastará con anular la Sentencia impugnada y ordenar que se dicte otra por la propia Sala Tercera del Tribunal Supremo entrando en el fondo del asunto, para reparar la lesión del derecho a la tutela del demandante. Sin embargo, como se desprende de las actuaciones obrantes ante este Tribunal, el recurso de apelación promovido por la Abogacía del Estado ante el Tribunal Supremo versaba exclusivamente, al igual que había hecho en instancia, sobre la no aplicación por la Sala de instancia de la causa de inadmisión prevista en el art. 82 c) L.J.C.A., sin cuestionar los demás pronunciamientos contenidos en su Sentencia. Siendo este el *petitum* al que debemos ceñirnos, resulta en este caso improcedente la retroacción del proceso para que el Tribunal Supremo se pronuncie de nuevo.

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 Vicente Llorca Savall y, en consecuencia:

1.º Reconocer su derecho a la tutela judicial efectiva ex art. 24.1 C.E.

2.º Restablecerle en la integridad de su derecho fundamental y anular la Sentencia de la Sala Tercera (Sección Sexta) del Tribunal Supremo, de 22 de febrero de 1993.

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

Dada en Madrid, a veinticinco de septiembre de mil novecientos noventa y cinco.—José Gabaldón López.—Fernando García-Mon y González-Regueral.—Rafael de Mendizábal Allende.—Julio Diego González Campos.—Carles Viver Pi-Sunyer.—Tomás S. Vives Antón.—Firmados y rubricados.

22477 *Sala Segunda. Sentencia 137/1995, de 25 de septiembre de 1995. Recurso de amparo 1.034/1993. Contra Sentencia de la Sala Segunda del Tribunal Supremo que estimó recurso de casación interpuesto por el Colegio de Odontólogos de Cataluña contra Sentencia absolutoria de la Audiencia Provincial recaída en causa por el delito de usurpación de funciones. Supuesta vulneración de los derechos a la igualdad y al principio de legalidad penal: potestad jurisdiccional de Jueces y Tribunales.*

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por don José Gabaldón López, Presidente; don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Rafael de Mendizábal Allende, don Julio Diego González Cam-

pos, don Carles Viver Pi-Sunyer y don Tomás S. Vives Antón, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 1.034/93, interpuesto por don Norberto Manzanares Mayandía, representado por el Procurador don Felipe Ramos Arroyo y bajo dirección del Letrado don Eugenio Gay Montalvo, contra la Sentencia de la Sala Segunda del Tribunal Supremo recaída en recurso de casación 3.561/90. Ha intervenido el Ministerio Fiscal y ha sido parte el Colegio Oficial de Odontólogos y Estomatólogos de Cataluña, representado por el Procurador don Alejandro González Salinas y bajo la dirección del Letrado don Antonio Gorrita Torres. Ha sido Ponente el Magistrado don Julio Diego González Campos, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el 5 de abril de 1993, el Procurador don Felipe Ramos Arroyo, en nombre y representación de don Norberto Manzanares Mayandía, interpuso recurso de amparo contra la Sentencia de la Sala Segunda del Tribunal Supremo de fecha 5 de febrero de 1993, recaída en el recurso de casación 3:561/90.

2. Los hechos en los que se fundamenta la demanda son, sucintamente expuestos, los que siguen:

a) El recurrente, Médico en posesión del Título de Medicina y Cirugía expedido en Madrid el 13 de octubre de 1983, al menos desde el año 1986 tenía una consulta donde realizaba actividades de diagnóstico y tratamiento de patologías bucales, para lo que procedió en ocasiones a la extracción de piezas dentarias a algunos de sus pacientes.

b) El Juzgado de Instrucción núm. 1 de Hospitalet instruyó diligencias previas con el núm. 1.092/89 contra el recurrente y, una vez concluidas, las remitió a la Audiencia Provincial de Barcelona que, con fecha 16 de mayo de 1990, dictó Sentencia en la que absolvía al Sr. Manzanares Mayandía del delito de usurpación de funciones por el que venía siendo acusado.

c) Contra la anterior resolución, el Colegio Oficial de Odontólogos y Estomatólogos de Cataluña, que intervenía como acusación particular, interpuso recurso de casación. La Sala Segunda del Tribunal Supremo, por Sentencia de 5 de febrero de 1993, declara haber lugar al primer motivo del recurso, anulando la resolución impugnada y dictando una nueva Sentencia de la misma fecha por la que se condenaba al recurrente, como autor criminalmente responsable de un delito de usurpación de funciones, a la pena de seis meses y un día de prisión menor, con accesorias de suspensión de todo cargo público y del derecho de sufragio durante el tiempo de la condena, a la multa de 30.000 pesetas con arresto sustitutorio de un día en caso de impago, y al pago de las costas procesales, incluidas las de la acusación particular.

3. El recurrente imputa a la resolución judicial impugnada dos lesiones constitucionales: la del principio de igualdad (art. 14 C.E.) y la del principio de legalidad penal (art. 25.1 C.E.).

a) En cuanto a la lesión del principio de igualdad, alega el actor que la Sentencia del Tribunal Supremo