

Suplemento

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

7043 *Sección Primera. Sentencia 83/2009, de 25 de marzo de 2009. Recurso de amparo 7129-2005. Promovido por don Vicente Virgilio Rodríguez Guerra respecto a la Sentencia y providencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional que estimó su recurso de apelación y desestimó su demanda contra el Ministerio de Defensa sobre indemnización del reglamento de policía gubernativa. Vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva: sentencia que incurre en incongruencia por error al resolver sobre un acto administrativo expreso, impugnado en otro proceso, y no sobre el acto presunto impugnado.*

La Sección Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por doña María Emilia Casas Baamonde, Presidenta; don Javier Delgado Barrio y don Manuel Aragón Reyes, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 7129-2005, promovido por la Procuradora de los Tribunales doña María del Pilar Pérez Calvo, en representación de don Vicente Virgilio Rodríguez Guerra, contra la Sentencia dictada el 14 de julio de 2005 por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional en el recurso de apelación núm. 208-2004 interpuesto contra la Sentencia de 26 de febrero de 2004 por el Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo núm. 4 en procedimiento abreviado núm. 169-2002, así como contra la providencia de 28 de septiembre de 2005 de la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, por la que se rechazó de plano el incidente de nulidad de actuaciones promovido contra la primera Sentencia citada. Han intervenido en el presente recurso de amparo el Abogado del Estado y el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente el Magistrado don Javier Delgado Barrio, quien expresa el parecer de la Sección.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el día 13 de octubre de 2005, el Procurador de los Tribunales don Gonzalo María Muñiz Zubeldia, en representación de don Vicente Virgilio Rodríguez Guerra y bajo la asistencia letrada de don Gonzalo Muñiz Vega, dedujo demanda de amparo contra las resoluciones judiciales mencionadas en el encabezamiento por entender que vulneran su derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión y a un proceso con todas las garantías (art. 24 CE).

2. Sucintamente expuestos, los hechos que originan la presente demanda de amparo son los siguientes:

a) El demandante de amparo es un Guardia Civil retirado mediante Resolución del Excmo. Sr. Ministro de Defensa de 31 de enero de 2002 como consecuencia de un accidente sufrido en acto de servicio, que con fecha de 3 de julio de 2002 solicitó al Ministerio de Defensa que se le reconociera la indemnización prevista en el art. 180 del

Reglamento orgánico de la policía gubernativa, aprobado mediante Real Decreto 2038/1975, de 17 de julio.

b) Como quiera que la Administración no resolvió expresamente la solicitud de indemnización, el demandante interpuso un recurso contencioso-administrativo que dio lugar al procedimiento abreviado núm. 169-2002, sustanciado ante el Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo núm. 4. En el *petitum* de la demanda se solicitaba del Juzgado, en particular, «que dicte Sentencia declarando que el silencio administrativo sobre la antedicha solicitud tiene efecto positivo y, en todo caso, reconozca el derecho de mi poderdante a la indemnización contemplada en el mentado art. 180 del antedicho Reglamento, con condena en costas».

c) El 26 de febrero de 2004 el Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo núm. 4 dictó Sentencia parcialmente estimatoria del recurso, en la que, tras constatar que la Administración demandada había «remitado un expediente que no se corresponde con la petición efectuada por el actor», declaró que el acto impugnado era nulo de pleno Derecho por haberse dictado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento establecido, lo cual excluía, a su juicio, la posibilidad de que se hubiera producido el silencio administrativo, y «da lugar en aplicación del art. 62.1.e) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, modificada por la ley 4/1999 de 13 de enero, de modificación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común a la declaración de nulidad del acto impugnado por no ser ajustado a derecho y a la de la obligatoriedad de la Dirección General de la Guardia Civil... a que en el plazo máximo de un mes... incoe el oportuno Expediente administrativo, procediendo a su tramitación en legal forma, en reconocimiento de tal derecho al demandante y ello de conformidad con el art. 71.1 c) de la ley de la jurisdiccional».

d) La representación procesal del demandante de amparo interpuso recurso de apelación contra la referida Sentencia, que dio lugar al recurso núm. 208-2004. El recurrente solicitaba en su escrito la revocación de la Sentencia apelada por entender que se basaba en motivos que no fueron alegados por las partes, como la causa de nulidad de pleno Derecho del art. 62.1 e) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y reiteraba la petición hecha en la instancia de que se reconociera la obtención por silencio positivo del derecho a la indemnización prevista en el art. 180 del Reglamento orgánico de la policía gubernativa.

e) Mediante Sentencia de 14 de julio de 2005, la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional falló lo siguiente: «[d]esestimamos el recurso de apelación interpuesto por D. Vicente Virgilio Rodríguez Guerra, contra la Sentencia dictada por el Ilmo. Sr. Magistrado Juez del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo núm. 4 en el procedimiento abreviado 169/02, y debemos revocar y revocamos dicha Sentencia, y debemos declarar y declaramos conforme a derecho la resolución del Ministerio de Defensa de 4 de abril de 2003».

f) El demandante de amparo promovió incidente de nulidad de la Sentencia de apelación, alegando que la Resolución del Ministerio de Defensa de 4 de abril de 2003, cuya conformidad a Derecho declara la citada Sentencia, es objeto de un recurso contencioso-administrativo distinto y sustanciado ante otro Tribunal, como es el recurso núm. 170-2004, de la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid. A juicio del promotor del incidente, la Sentencia de apelación habría vulnerado, en primer lugar, el derecho a un proceso con todas las garantías, al pronunciarse sobre la legalidad de un acto administrativo careciendo de competencia al efecto. La Sentencia también habría lesionado el derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión, por incurrir en incongruencia, ya que se pronuncia sobre la legalidad de una resolución que no había sido aludida en el recurso (la Resolución del Ministerio de Defensa de 4 de abril de 2003) y deja por el contrario sin respuesta la controversia que constituía efectivamente su objeto (la concurrencia y eficacia estimatoria del silencio administrativo en el caso de la solicitud presentada el día 3 de julio de 2002 de

reconocimiento de la indemnización prevista en el art. 180 del Reglamento orgánico de la policía gubernativa).

g) Mediante providencia de 28 de septiembre de 2005 la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional acordó rechazar de plano el incidente por no concurrir los requisitos del art. 238 LOPJ.

h) El 3 de julio de 2002, la misma fecha en la que presentó la solicitud administrativa que dio lugar a al anterior iter procedimental, el ahora demandante de amparo presentó una segunda solicitud, ante el mismo departamento ministerial, en la que pedía otra indemnización, contemplada en el art. 2.1 de la Ley 19/1974, de 27 de junio, sobre mejora de clases pasivas que fue desestimada por Resolución de 10 de julio de 2002 del Director General de Personal de Defensa. El 11 de febrero de 2003 presentó una solicitud de anulación de la resolución desestimatoria que fue a su vez inadmitida mediante resolución de 4 de abril de 2003. Contra esta última resolución interpuso el demandante de amparo recurso contencioso-administrativo ante la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (recurso núm. 170-2004).

3. El recurrente aduce en su demanda que la Sentencia y la providencia citadas vulneran su derecho a un proceso con todas las garantías (art. 24.2 CE) y a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE). En primer lugar, sostiene que, al conocer de la legalidad de una resolución impugnada mediante otro recurso y ante otro Tribunal, la Sentencia de 14 de julio de 2005 de Audiencia Nacional desconoció las reglas de competencia objetiva y funcional, vulnerando el derecho fundamental al juez ordinario predeterminado por la ley y a un proceso con todas las garantías. «Es manifiesto», señala el recurrente, «que se violó la primera de las garantías de todo proceso, cual es la competencia del Tribunal, vulnerando así el derecho a un proceso con todas las garantías del art. 24 CE». En segundo lugar, la demanda alega la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión, ya que «el desajuste entre pretensiones y fallo es tal que se dan las dos incongruencias, la omisiva o *ex silentio*, puesto que nuestras pretensiones no reciben respuesta judicial e incongruencia *extra petitum*, ya que se falla sobre un acto que no es objeto de las pretensiones formuladas ni, por ende del proceso, y así estamos en un caso de incongruencia por error», que «conlleva un quebranto indisimulable, y por ende evidente, del principio o derecho de contradicción». Finalmente, la demanda también señala que la providencia que rechaza el incidente de nulidad de actuaciones vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva porque «carece de la mínima razonabilidad, habida cuenta de la notoriedad y evidencia de la incongruencia y de ahí que la interpretación y aplicación del art. 241 LOPJ han sido... arbitrarias».

4. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el 9 de marzo de 2007, la Procuradora de los Tribunales doña María del Pilar Pérez Calvo se personó en nombre del demandante solicitando que se entendieran con ella las sucesivas diligencias en sustitución del anterior Procurador, a lo que esta Sección accedió mediante diligencia de ordenación de 15 de marzo de 2007.

5. El 25 de mayo de 2007 la Sección Primera de este Tribunal dictó providencia inadmitiendo el recurso por considerarlo extemporáneo, si bien posteriormente, tras la solicitud de rectificación presentada por el demandante el 19 de junio de 2007, la misma Sección advertía un error en el cómputo del plazo de interposición del recurso de amparo y, por providencia de 26 de septiembre, acordaba dejar la anterior sin efecto.

6. La Sección Primera de este Tribunal, mediante providencia de 11 de junio de 2008, acordó admitir a trámite la demanda de amparo y dirigir atenta comunicación al Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo núm. 4 y a la Sección Quinta de la Sala del mismo orden jurisdiccional de la Audiencia Nacional para la remisión de testimonio del procedimiento abreviado núm. 169-2002 y del recurso de apelación núm. 208-2004, así como el emplazamiento al Abogado del Estado para que pudiera comparecer en este proceso de amparo en el plazo de diez días, lo cual éste hizo efectivamente mediante escrito al efecto presentado en este Tribunal el 16 de junio de 2008.

7. Mediante diligencia de ordenación de 23 de septiembre de 2008 de la Secretaría de Justicia de la Sala Primera de este Tribunal se tuvo por recibidos los testimonios solicitados y por personado y parte al Abogado del Estado. Así mismo, de conformidad con el art. 52 LOTC, se acordó dar vista de las actuaciones por plazo de veinte días al Ministerio Fiscal y a las partes personadas para formular las alegaciones que a su derecho conviniera.

8. El Abogado del Estado presentó el 21 de octubre de 2008 su escrito de alegaciones en el que solicitaba el otorgamiento del amparo. Con carácter preliminar, el Abogado del Estado sostiene que las diversas quejas contenidas en la demanda deben reconducirse a la incongruencia, ya que, por una parte, «la violación del derecho al juez legal (art. 24.2 CE) se hace reposar en que, de manera incongruente, la Audiencia Nacional declara ajustada a derecho una resolución... que fue objeto del recurso», y por otra parte, la vulneración del derecho a un proceso con todas las garantías (art. 24.2 CE) «carece de entidad propia al remitir de nuevo a la incongruencia». En relación con ésta última, en el escrito se sostiene que la Sentencia de la Audiencia Nacional «desestima el recurso de apelación; a continuación revoca la Sentencia apelada y termina declarando ajustada a derecho una resolución administrativa que, según reconoce la propia Sala de apelación, es objeto de un proceso contencioso-administrativo que se sigue ante un Tribunal distinto. Aunque la demanda no haga hincapié en ello, es patente que son inconciliables y contradictorios el pronunciamiento que desestima el recurso de apelación y el pronunciamiento que revoca la Sentencia apelada. Y ciertamente el acto administrativo que la Audiencia Nacional declara conforme a derecho (resolución del Ministerio de Defensa de 4 de abril de 2003) no es el impugnado. ... Por lo tanto, no hay más remedio que concluir que, en efecto, la Sentencia de la Audiencia Nacional está viciada de incongruencia lesiva del derecho a la tutela judicial efectiva». No obstante, el Abogado del Estado considera que dicha lesión debe dar lugar a la nulidad parcial del fallo: «[d]ebería declararse nula la última parte del fallo (“y debemos revocar y revocamos dicha Sentencia, y debemos declarar y declaramos conforme a derecho la resolución del Ministerio de Defensa de 4 de abril de 2003”), pero dejarse indemne la primera (“Desestimamos el recurso de apelación...”))».

9. Mediante escrito presentado el 27 de octubre de 2008, la representación procesal del demandante de amparo presentó un escrito de alegaciones en el que, en esencia, reiteraba lo expuesto en su demanda.

10. El Ministerio Fiscal, por escrito presentado el 5 de noviembre de 2008, interesó el otorgamiento del amparo al considerar, en primer término, que la Sentencia de 26 de febrero de 2004 del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo núm. 4 incurre en incongruencia *extra petitum* y, en segundo lugar, que la Sentencia de 14 de julio de 2005 de la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional lo hace en incongruencia por error, con vulneración, en ambos casos, del derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión del demandante de amparo. Por el contrario, el Ministerio Fiscal considera que no se habría producido la también alegada lesión del derecho al juez ordinario predeterminado por la ley, ya que la Sala era competente para conocer de la pretensión planteada, siendo, «precisamente el error alegado... lo que lleva al órgano judicial a resolver sobre una pretensión no planteada en el recurso de apelación». En virtud de todo ello, el Ministerio Fiscal interesa la estimación de la demanda de amparo, la anulación de las resoluciones recurridas «y la retroacción del procedimiento al momento anterior a que por el Juzgado Central Contencioso Administrativo n.º 4 se dictara Sentencia, para que por el mismo se proceda a dictar otra que sea respetuosa con el derecho vulnerado».

11. Por providencia de 9 de marzo de 2009, la Sala Primera de este Tribunal acordó, de conformidad con lo dispuesto en el art. 52.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, en la redacción dada por la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, deferir a la Sección Primera la resolución del presente recurso de amparo.

12. Por providencia de 23 de marzo de 2009, se señaló para la deliberación y votación de la presente Sentencia el día 25 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El objeto del este recurso de amparo es determinar si la Sentencia de 14 de julio y la providencia de 28 de septiembre de 2005, ambas de la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, vulneran el derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE) por razón de su incongruencia e irrazonabilidad.

Para delimitar con mayor precisión el objeto de este proceso conviene realizar dos observaciones adicionales. En primer lugar, ha de acogerse la alegación del Abogado del Estado correspondiente a que las quejas relativas a la vulneración del derecho al juez legal y a un proceso con todas las garantías (art. 24.2 CE), que el demandante basa en la falta de competencia de la Audiencia Nacional para pronunciarse sobre la Resolución del Ministerio de Defensa de 4 de abril de 2003, deben ser reconducidas a la eventual incongruencia de la Sentencia de la Audiencia Nacional, ya que es esta tacha la que, en su caso, se encontraría en el origen de las otras vulneraciones aducidas. En segundo lugar, a pesar de que en su recurso de apelación el ahora demandante de amparo alegó que la Sentencia de 26 de febrero de 2004 del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo núm. 4 también incurría en incongruencia, lo cierto es que, por una parte, las razones por las que la misma se produciría son distintas en el caso de la Sentencia de instancia y de la de apelación, y que, por otra, la demanda de amparo no plantea queja alguna respecto de la primera de ellas, lo cual determina que debamos mantenerla al margen de este recurso.

2. El derecho reconocido en el art. 24.1 CE comprende, junto a otros contenidos, el derecho a obtener una resolución congruente y razonable. Por lo que respecta a la primera de estas dos notas, la doctrina de este Tribunal acerca de la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión como consecuencia del dictado de una resolución judicial incongruente ha sido sistematizada en la STC 40/2006, de 13 de febrero, en la cual afirmábamos lo siguiente:

«Dentro de la incongruencia hemos venido distinguiendo, de un lado, la incongruencia omisiva o *ex silentio*, que se produce cuando el órgano judicial deja sin contestar alguna de las pretensiones sometidas a su consideración por las partes, siempre que no quepa interpretar razonablemente el silencio judicial como una desestimación tácita cuya motivación pueda inducirse del conjunto de los razonamientos contenidos en la resolución», y de «otro lado, la denominada incongruencia por exceso o *extra petitum*, que se produce cuando el órgano judicial concede algo no pedido o se pronuncia sobre una pretensión que no fue oportunamente deducida por los litigantes, e implica un desajuste o inadecuación entre el fallo o la parte dispositiva de la resolución judicial y los términos en que las partes formularon sus pretensiones. ... Más concretamente, desde la perspectiva constitucional, este Tribunal ha venido declarando reiteradamente que, para que la incongruencia por exceso adquiera relevancia constitucional y pueda ser constitutiva de una lesión del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), se requiere que la desviación o desajuste entre el fallo judicial y los términos en que las partes hayan formulado sus pretensiones, por conceder más de lo pedido (*ultra petitum*) o algo distinto de lo pedido (*extra petitum*), suponga una modificación sustancial del objeto procesal, con la consiguiente indefensión y sustracción a las partes del verdadero debate contradictorio, produciéndose un fallo extraño a las respectivas pretensiones de las partes, de forma que la decisión judicial se haya pronunciado sobre temas o materias no debatidas oportunamente en el proceso y respecto de las cuales, por consiguiente, las partes no tuvieron la oportunidad de ejercitar adecuadamente su derecho de defensa, formulando o exponiendo las alegaciones que tuvieran por conveniente en apoyo de sus respectivas posiciones procesales. En algunas ocasiones, tiene declarado este Tribunal, ambos tipos de incongruencia pueden presentarse

unidas, dándose la llamada incongruencia por error, que es aquella en la que concurren al unísono las dos anteriores clases de incongruencia. En efecto, se trata de supuestos en los que, por error de cualquier género sufrido por el órgano judicial, no se resuelve sobre la pretensión o pretensiones formuladas por las partes en la demanda o sobre los motivos del recurso, sino que equivocadamente se razona sobre otra pretensión absolutamente ajena al debate procesal planteado, dejando al mismo tiempo aquella sin respuesta (por todas, SSTC 15/1999, de 22 de febrero, FJ 2; 124/2000, de 16 de mayo, FJ 3; 182/2000, de 10 de julio, FJ 3; 213/2000, de 18 de septiembre, FJ 3; 211/2003, de 1 de diciembre, FJ 4; 8/2004, de 9 de febrero, FJ 4)».

3. La aplicación al caso de la doctrina expuesta conduce al otorgamiento del amparo.

La Sentencia de apelación incurre efectivamente en incongruencia por error, en cuya base se encuentra la confusión de dos procedimientos administrativos diferentes: por un lado, el iniciado el 3 de julio de 2002 mediante solicitud de reconocimiento de la indemnización prevista en el art. 180 del Reglamento orgánico de la policía gubernativa, aprobado mediante Real Decreto 2038/1975, de 17 de julio, en el que no se llegó a dictar una resolución expresa y que fue objeto del recurso contencioso-administrativo deducido ante el Juzgado Central de ese orden jurisdiccional, y, por otro lado, el correspondiente a la solicitud de indemnización contemplada en el art. 2.1 de la Ley 19/1974, de 27 de junio, sobre mejora de clases pasivas, presentada en la misma fecha y ante el mismo departamento ministerial, y que fue resuelto mediante un acto administrativo cuya impugnación judicial dio lugar a otro proceso contencioso-administrativo ventilado ante otro Tribunal. Dicha confusión condujo a la Sala de apelación a resolver sobre una pretensión que no le había sido sometida por las partes, como es la relativa a la validez de la Resolución del Ministerio de Defensa de 4 de abril de 2003 que denegaba la indemnización prevista del art. 2.1 de la Ley 19/1974, dejando a consecuencia de ello sin resolver la que constituía propiamente el objeto del recurso contencioso-administrativo y que sí se le había planteado a través del recurso de apelación, esto es, la pretensión de reconocimiento del sentido positivo del silencio y en todo caso del derecho a la indemnización prevista en el art. 180 del Reglamento orgánico de la policía gubernativa. Debe a su vez precisarse que la Sentencia de apelación ha generado con ello en el demandante de amparo auténtica indefensión, toda vez que la incongruencia descrita ha modificado sustancialmente el objeto procesal, sustrayendo a las partes la posibilidad de ejercer adecuadamente su derecho de defensa y de desarrollar un debate contradictorio respecto del mismo.

En definitiva, la Sentencia de 14 de julio de 2005 de la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional ha vulnerado por esta razón el derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión del demandante (art. 24.1 CE).

Procedente será por consecuencia el pronunciamiento previsto en el art. 53 a) LOTC.

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 Virgilio Rodríguez Guerra y, en consecuencia:

1.º Reconocer su derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE).

2.º Declarar la nulidad de la Sentencia dictada el 14 de julio de 2005 por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional en el recurso de apelación núm. 208-2004, así como de la providencia de 28 de septiembre de 2005 mediante la cual el mismo órgano judicial rechazó de plano el incidente de nulidad de actuaciones promovido contra aquella.

3.º Retrotraer las actuaciones judiciales al momento anterior al de dictarse Sentencia resolviendo el recurso de apelación, para que dicho órgano judicial, con respeto al derecho fundamental reconocido, dicte la resolución que proceda.

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

Dada en Madrid, a veinticinco de marzo de dos mil nueve.—María Emilia Casas Baamonde.—Javier Delgado Barrio.—Manuel Aragón Reyes.—Firmado y rubricado.