

De nuevo sobre la vía administrativa previa. Un comentario a la STC 71/2001, de 26 de marzo" (BOE de 1 de mayo de 2001).

Fernando Cordero Lozano

**Departamento de Derecho Administrativo
Facultad de Derecho
Universidad de Salamanca**

La presente sentencia del Tribunal Constitucional resuelve un recurso de amparo interpuesto frente a una sentencia dictada por la Audiencia Nacional que inadmitió, por falta de agotamiento de la vía previa administrativa, la demanda presentada por un grupo de soldados voluntarios en prácticas que fueron cesados por RENFE con ocasión de su licenciamiento en el Ejército. Y supone una *vuelta de tuerca* más, si cabe, a la eterna problemática que trasciende de la preceptiva interposición de los recursos administrativos antes de acudir al cauce jurisdiccional contencioso-administrativo. Un pronunciamiento que también, y de manera precisa, deja entrever cuál es el talante con el que la Administración, en muchas ocasiones, despacha el trámite exigible de la reclamación previa y que reabre, por enésima ocasión, y al hilo de su actuar, el debate sobre la pertinencia y la bondad de su exigencia antes de abrir la vía procesal oportuna.

Los antecedentes podrían condensarse de la manera siguiente. Los demandantes de amparo, un grupo de 224 afectados, pertenecían a dos promociones de soldados voluntarios en prácticas en RENFE, y fueron cesados en sus puestos con ocasión de su licenciamiento en el Ejército. Presentada la demanda plurindividual por despido contra RENFE en el orden jurisdiccional social, y tras haber sido estimadas sus pretensiones por la entonces Magistratura de Trabajo de Madrid, la Sala de lo Social del Tribunal Supremo declara la falta de jurisdicción de este orden para el asunto en cuestión, interponiendo entonces los recurrentes recurso de alzada ante el presidente de RENFE y el Subsecretario del Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones, señalando en ambos recursos el traslado del mismo al órgano competente de no resultar serlo aquél a quien iban dirigidos. Desestimadas por silencio dichas alzadas, los recurrentes acuden al contencioso-administrativo, pronunciándose el Ministerio de Transportes un mes más tarde, ya de manera expresa, sobre su incompetencia en la resolución de la alzada y sin resolver ni sobre el fondo ni tampoco sobre el órgano que, en su defecto, resultaba competente para conocer del mismo. Ya en vía procesal, y tras diversas incidencias, la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional dicta sentencia declarando la inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo por falta de agotamiento de la vía administrativa, al no haberse interpuesto el recurso de alzada ante el Ministerio de Defensa y traer, por tanto, al cauce jurisdiccional y en calidad de demandados, a órganos carentes de legitimación pasiva en la cuestión objeto de debate. Inadmitiéndose posteriormente la preparación del recurso de casación ante la citada sentencia, y el pertinente recurso de queja frente a ésta, acuden finalmente en amparo ante el Tribunal Constitucional.

Y la resolución en cuestión que el máximo intérprete de la Constitución realiza es uno de esos pronunciamientos de "sentido común", de sencilla pero contundente lógica jurídica que, no por suficientemente repetidos y reiterados, dejan de tener relevancia. Cuando uno lee el fallo, se sorprende de que a estas alturas, el Tribunal se vea obligado a remarcar lo que es obvio, pero el caso es que, como la propia existencia de la sentencia demuestra, la realidad (y máxime la administrativa), y sus *testarudos hechos*, apuntan en dirección contraria. Los argumentos esgrimidos por el Constitucional son tan meridianamente claros, que su recordatorio (tanto a la obtusa postura de la Administración implicada, como a la sorprendente respuesta del órgano jurisdiccional contencioso-administrativo), debería hacer enrojecer a aquellos a quienes va destinada. Como certeramente se recoge, la decisión de acudir en vía administrativa a RENFE, de un lado, y al Ministerio de Transportes, de otro, no fue caprichosa ni tampoco irrazonable, y más atendiendo las circunstancias del caso, puesto que los actos de cese impugnados habían sido *verbales*, sin indicación alguna de los recursos procedentes contra los mismos ni del órgano ante el que hubieren de interponerse (requisitos ambos exigibles, como es sabido, ex artículos 58.2 y 89.3 de la LRJPAC). Ni que decir tiene (y como apuntara el informe presentado por el Ministerio Fiscal) que, además, siendo única la personalidad jurídica de la Administración del Estado (artículo 3.4 de la LRJPAC), 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 juzgaren competente para resolverlo (ex artículo 20 de la LRJPAC).

Pues bien, la Administración no sólo no actuó así, sino que, además, incumplió su deber de resolver expresamente (el otro pan nuestro de cada día en el trato con la Administración), lo que obligó a los demandantes a interponer recurso contra una desestimación presunta. Y cuando resuelve, no sólo lo hace tarde

sino mal, de manera incompleta, y sigue sin indicar, como era su deber, qué órgano estimaba competente para la resolución de la vía previa. En definitiva, que es evidente, concluye el Constitucional, que ni la Administración puede verse beneficiada de incumplir sus obligaciones, ni la Sala Juzgadora, con ese excesivo formalismo con el que despacha el asunto (un expediente este, el del formalismo, por cierto, cada vez utilizado con más frecuencia por los órganos judiciales para quitarse de encima parte el ingente número de asuntos que les desbordan en esta jurisdicción), puede privar a los recurrentes de una resolución sobre el fondo apreciando una causa de inadmisibilidad por falta de agotamiento de la vía administrativa. Estamos, pues, ante una interpretación *arbitraria y manifiestamente irrazonable* de este requisito procesal, y ante un comportamiento por parte de la Administración absolutamente inadmisibles. Lo sorprendente, insisto, es que a estas alturas el Tribunal Constitucional tenga que recordar semejantes extremos a la Administración y a la mismísima Audiencia Nacional. Que lo evidente, por su condición, no puede ser burdamente ignorado por quien tiene la mayor obligación de respetarlo.

Dos notas más para concluir este breve comentario. Que sigue siendo legítimo, y más a la luz de casos como éste, reabrir el debate de la conveniencia de la vía administrativa previa al contencioso. Quienes desde siempre, y con la mejor intención, han defendido su persistencia como última posibilidad de rectificación de la Administración, evitando aquel llamado *estrépito del juicio*, pueden comprobar, con hechos como los expuestos, que la realidad camina por senderos bien distintos. En la inmensa mayoría de los casos, el recurso administrativo no sirve más que para retardar el acceso a un pronunciamiento judicial que ya de por sí es lento, con lo que argumentar que la vía administrativa es siempre una posibilidad abierta al administrado encierra, como hemos visto, una cierta falacia. Y por otro lado, pero como corolario (o tal vez como explicación) de semejante proceder, que también sigue siendo inadmisibles el que una controversia se plantee ante los Tribunales en noviembre de 1986 y que quince años después, y resuelto el recurso de amparo, continúe aún sin resolverse. De todos es conocida la saturación que sufre el orden contencioso, a pesar de las medidas articuladas por la Ley 29/98, encaminadas, en su mayor parte, a paliar ese colapso. Pero si la Administración mantiene ese carácter irreverente en su actuar, y no cede ni siquiera ante la evidencia de lo que su propia ley de procedimiento le marca, tal vez sea el momento de plantearse la definitiva eliminación de la vía previa administrativa como requisito previo al contencioso, en aras de esa añorada eficacia judicial, y de diseñar una nueva configuración (de hecho y no sólo en las formas), verdaderamente más garantista y ágil del proceso administrativo.